



**ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА
“АКАДЕМІЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ”
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ФІНАНСОВИЙ ІНСТИТУТ**

**НАУКОВО-ПРАКТИЧНА
КОНФЕРЕНЦІЯ**

РОЗВИТОК ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

м. Київ, 26–27 травня 2011 р. _____

Редакційна колегія:

д. е. н., професор Т. І. Єфименко (голова);
д. е. н., професор О. С. Власюк; д. е. н., професор С. Л. Лондар; к. е. н., професор
Г. О. П'ятаченко; к. е. н., доцент С. С. Гасанов; д. е. н., професор Л. Г. Ловінська;
д. е. н., професор А. М. Соколовська; к. е. н., доцент М. Г. Гайдай; д. держ. управ.,
доцент О. М. Іваницька; д. е. н., доцент К. В. Павлюк; д. е. н., професор В. Л. Плєскач;
д. е. н., професор Д. В. Положенко; д. е. н., доцент Л. Г. Шемаєва

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Державної навчально-наукової установи “Академія фінансового управління”
(Протокол № 6 від 21 липня 2011 р.)*

Розвиток фінансової системи України в сучасних умовах : наук.-практ. конф.,
P51 м. Київ, 26–27 трав. 2011 р. / редкол.: Т. І. Єфименко (голова) [та ін.] –
К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2011. – 296 с.

ISBN 978-966-2380-28-6

Видання містить виступи науковців, докторантів та аспірантів Науково-дослідного фінансового інституту ДННУ “Академія фінансового управління” та інших учасників науково-практичної конференції “Розвиток фінансової системи України в сучасних умовах”, що проходила 26–27 травня 2011 р. у м. Києві. У виступах розглянуто актуальні питання бюджетної політики як чинника забезпечення соціально-економічного розвитку України, проблеми розвитку податкової системи України, удосконалення бухгалтерського обліку суб'єктів господарювання, забезпечення боргової стійкості України, розвитку та регулювання фінансових ринків.

Для науковців, спеціалістів, докторантів, аспірантів та студентів.

**ББК 65.9(4УКР)261я43+
+65.261я43**

Редакційна колегія не завжди поділяє позицію авторів.

Автори несуть повну відповідальність за достовірність та повноту викладу матеріалу, що публікується.

Матеріали, надруковані у виданні, є власністю інституту і не можуть бути відтворені у будь-якій формі без письмового дозволу видавця.

ЗМІСТ

<i>Власюк О. С.</i> Фінансові аспекти інноваційного розвитку	7
<i>Гайдук Л. А.</i> Регіональні аспекти інноваційного розвитку України	12
<i>Іваницька О. М.</i> Забезпечення прозорості роботи фондового ринку України . .	15
<i>Котляревський Я. В., Штангрет А. М.</i> Фінансові кризи: економічний зміст і чинники, що їх зумовлюють	19
<i>Чумакова І. Ю.</i> Європейська модель Державного внутрішнього фінансового контролю: перспективи застосування в Україні	22
<i>Шемаєва Л. Г., Чернюк О. С.</i> Основні загрози фінансовій безпеці в бюджетній сфері України та шляхи їх попередження	27
<i>Шшико О. В.</i> Європейські стандарти та рекомендації у сфері регулювання міжбюджетних відносин	32

СЕКЦІЯ І

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ЯК ЧИННИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

<i>Бурдонос Л. І.</i> Стимулювання витрат на наукові дослідження і розробки.	36
<i>Волошин М. В.</i> Напрями державної регуляторної політики видатків на соціальне забезпечення та розвиток людського капіталу.	41
<i>Голубка С. М.</i> Бюджетна політика українського відродження.	46
<i>Дишлева А. М.</i> Роль держави в реалізації антикризової бюджетної політики . .	50
<i>Жебчук Р. Л.</i> Бюджетна політика соціально-економічного розвитку та бюджетне планування: взаємозв'язок та взаємозалежність	55
<i>Козоріз А. В.</i> Методологічні підходи щодо фінансового регулювання державних видатків соціального призначення	60
<i>Корень Н. В.</i> Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку	63
<i>Корнієнко Н. М.</i> Удосконалення програмно-цільового методу планування у бюджетному процесі України	68
<i>Корсаков С. С.</i> Напрями вдосконалення порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів в Україні	71
<i>Костриця Д. П.</i> Ефективність реалізації бюджетної політики в Україні	75
<i>Ливдар М. В.</i> Концептуальні підходи до визначення економічної сутності бюджетного механізму.	79

<i>Молохова Я. О.</i> Державне фінансове регулювання як інструмент розвитку соціально-економічних процесів	84
<i>Озерчук О. В.</i> Методи державної фінансової політики регулювання інвестицій	87
<i>Острищенко Ю. В.</i> Результативність бюджетних програм місцевих бюджетів	92
<i>Пилипенко Л. П.</i> Місце бюджетного планування в системі управління суспільними фінансами.	97
<i>Пукач О. О.</i> Розвиток системи фінансування суспільних послуг через місцеві бюджети	101
<i>Роман О. Т.</i> Реформування національної системи державного внутрішнього фінансового контролю в контексті розвитку програмно-цільового методу бюджетування	106
<i>Романов І. В.</i> Зелені інвестиції та джерела їх фінансування.	110
<i>Тимошенко М. В.</i> Напрями використання бюджетних ресурсів у контексті бюджету розвитку.	115
<i>Шестакова О. О.</i> Міжнародний досвід стандартизації внутрішнього контролю та аудиту в секторі державного управління	119
<i>Шиманська О. А.</i> Бюджетна політика Польщі у посткризовий період.	122
<i>Шульга Н. В.</i> Організація системи внутрішнього контролю в державному секторі України як запорука прозорості діяльності уряду	126

СЕКЦІЯ II

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ, УДОСКОНАЛЕННЯ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

<i>Балакін Р. Л.</i> Акцизне оподаткування у контексті новацій Податкового кодексу України	131
<i>Баранник Л. Б.</i> Оподаткування як інструмент регулювання в системі соціального захисту населення: зарубіжний досвід	136
<i>Блискавка Т. В.</i> Шляхи підвищення ефективності здійснення фіскального регулювання інвестиційно-інноваційної діяльності в Україні	139
<i>Бондарчук А. В.</i> Можливості підвищення ефективності державних фінансових інструментів на внутрішньому ринку	144
<i>Гнатенко Л. А.</i> Фінансові засоби підвищення ефективності роботи залізничного транспорту України	147
<i>Денисенко О. М.</i> Особливості розбудови перехресної моделі державного управління фінансовим сектором країни.	150

<i>Дроздюк О. С.</i> Непрямі податки в контексті імплементації Податкового кодексу України	152
<i>Жебчук Л. Л.</i> Удосконалення податку на доходи фізичних осіб в Україні.	156
<i>Князькова В. Я.</i> Проблеми та суперечності оподаткування малого та середнього бізнесу	159
<i>Кошук Т. В.</i> Особливості податкової політики країн Європейського Союзу в умовах рецесії і посткризового відновлення.	163
<i>Максюта С. А.</i> Досвід зарубіжних країн щодо управління державним сектором економіки	168
<i>Мельникова Л. О.</i> Роль і місце податку на прибуток підприємств у системі прямого оподаткування в контексті реформування податкової системи України.	170
<i>Москаленко Н. М., Петруха С. В.</i> Методика вибору варіанта стратегії підприємства	173
<i>Поляков М. Й.</i> SWOT-аналіз внутрішнього та зовнішнього середовища системи фінансування розвитку галузі зв'язку України	178
<i>Семененко М. Ю.</i> Конкурентоспроможність підприємств як необхідна передумова підвищення ефективності економіки України.	182
<i>Твардієвич В. О.</i> Проблеми стягнення податкового боргу з ПДВ	187
<i>Удачина І. М.</i> Система фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів.	191

СЕКЦІЯ III

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БОРГОВОЇ СТІЙКОСТІ УКРАЇНИ, РОЗВИТКУ ТА РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ РИНКІВ

<i>Амелін С. К.</i> Сучасний стан та тенденції розвитку ринку фінансового лізингу України.	196
<i>Вовк К. П.</i> Ключові проблеми впливу вікової структури населення на обсяг державного боргу	201
<i>Грановська І. В.</i> Фінансовий капітал – основна умова забезпечення соціально-економічного розвитку України	204
<i>Грубляк О. М.</i> Вплив наслідків фінансової кризи на стан зовнішнього боргу України.	209
<i>Денисенко О. П.</i> Роль державного управління у становленні ринку венчурних інвестицій	212
<i>Зінчук Т. Ю.</i> Інформаційні технології системи управління державними фінансами	215

<i>Ковалів І. Р.</i> Трансформація системи управління державними фінансами на базі новітніх інформаційно-комунікаційних технологій	221
<i>Корсун Т. В.</i> Оцінка економічної ефективності страхування техногенних ризиків для потенційно небезпечних об'єктів.	225
<i>Кушнір І. В.</i> Розвиток фінансових ринків у сільській місцевості	229
<i>Лой Ю. В.</i> Державне регулювання фондового ринку як шлях до ефективного функціонування	234
<i>Луценко Ю. В.</i> Перетворення акціонерних товариств як наслідок корпоративної реформи в Україні	239
<i>Максименко К. О.</i> Розвиток фінансових відносин України з міжнародними інституціями	245
<i>Мусатова Т. А.</i> Шляхи удосконалення соціального страхування в Україні в контексті зарубіжного досвіду.	249
<i>Наєнко О. Ю.</i> Інноваційна економіка та її вплив на зменшення дефіциту бюджету	252
<i>Пасічний М. Д.</i> Управління бюджетним дефіцитом у трансформаційній економіці України	253
<i>Свистун А. О.</i> Перспективи запровадження ефективного механізму повернення громадянам знецінених заощаджень колишніх Ощадбанку СРСР та Укрдержстраху СРСР	259
<i>Селівєрстова Л. С.</i> Основні елементи структурно-функціональної моделі системи управління корпоративними фінансами	263
<i>Солодка О. О.</i> Формування оптимальної структури активів і пасивів комерційного банку	267
<i>Степанова О. В.</i> Світовий досвід проектного та процесного управління у сфері державних фінансів	270
<i>Терещенко Г. М.</i> Шляхи врегулювання обігу похідних цінних паперів	273
<i>Франчук Т. М.</i> Залучення іноземних інвестицій як важливий елемент розвитку фінансової системи України	275
<i>Футерко О. І.</i> Облігації внутрішньої державної позики як джерело фінансування бюджетного дефіциту.	279
<i>Шірінян Л. В.</i> Мікрострахування – новий сектор розвитку фінансового ринку України.	284
<i>Шульга О. О.</i> Посткризовий розвиток фондового ринку України	287
<i>Яковенко С. М.</i> Розвиток ринку іпотечних цінних паперів як механізм активізації галузі будівництва	291

О. С. Власюк

ФІНАНСОВІ АСПЕКТИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

У сучасному світі кожна держава зобов'язана вибрати модель розвитку країни, яка б відповідала динаміці глобальної кон'юнктури. Це неминуче ставить питання про забезпечення стабільності та поступовості інноваційного процесу.

Нині держава не може дозволити собі заморожування інноваційної діяльності. Фінансові наслідки, спричинені такою політикою, набагато згубніші, ніж тимчасовий тиск на державні фінанси у зв'язку з активізацією інноваційної діяльності. Водночас зрозуміло, що неможливо ззовні отримати єдино правильний фінансовий “рецепт” забезпечення інноваційної парадигми економічного розвитку.

Сьогодні Україні потрібно впровадити імперативи інноваційного розвитку в практику економічної діяльності за умов украї обмежених фінансових можливостей. Проте висока капітало- та ресурсомісткість інновацій, особливо на початкових етапах їх упровадження, є перешкодою для отримання від них швидкого ефекту.

Ми не можемо мовчки споглядати за щорічним скороченням в Україні кількості підприємств, які впроваджують інновації. Частка таких підприємств сьогодні становить лише 12–14 %, що в три-чотири рази менше, ніж в інноваційно розвинутих економіках. Як результат, наукомісткість промислового виробництва перебуває на рівні 0,3 %, що на порядок нижче світового рівня. Особливо слід підкреслити, що витрати на придбання прав на нову інтелектуальну власність або на проведення НДДКР не відповідають наявним потребам. Майже половина інноваційних підприємств взагалі не фінансують проведення наукових досліджень.

В українській економіці домінують низькотехнологічні галузі, що належать до третього і четвертого технологічних укладів. Збільшення ВВП за рахунок введення нових технологій в Україні оцінюється лише в 0,7–1 %. Це не відповідає практиці розвинутих країн, у яких питома вага нових знань, утілених у технологіях, товарах, послугах та ідеях, становить 70–80 % ВВП.

За показником Європейського інноваційного індексу (Європейське інноваційне табло) Україна перебуває в останній четвертій групі зі значенням 0,23 і характеристикою – “країни, які рухаються навздогін”. А межі наздоганяючого розвитку очевидні.

Сьогодні складно здійснити ривок в інноваційному розвитку одній, окремо взятій країні. Виникає необхідність формування тісних зв'язків із питань наукових розробок та комерціалізації винаходів у масштабах одного або декількох макрорегіонів, що потребує зваженого підходу до модернізації економік країн, об'єднаних виробничо-економічними зв'язками.

Відомо, що в короткостроковому періоді інновації не забезпечують істотного ефекту для суспільства в цілому, оскільки мають ризикову природу, ефект від їх упровадження проявляється вибірково, а координаційна роль держави в окремих випадках неефективна або навіть шкідлива. Довгостроковий ефект від інновацій є значно вагомішим. Отримати його можна лише за умови проведення результативної економічної політики, забезпечення збалансованості інноваційних цілей розвитку та фінансових можливостей бюджету. При цьому державна політика не повинна допускати:

- різкого відриву в інноваційному аспекті однієї-двох галузей від інших;
- зайвого втручання в процес розвитку та впровадження інновацій;
- покладання надмірного тягаря фінансування інновацій на бюджет;
- ігнорування необхідності створення інституційної основи інноваційного розвитку.

При цьому ми досить чітко усвідомлюємо, що запуск національних інноваційних систем пов'язаний з концентрацією величезних фінансових ресурсів. У період від початку вкладання фінансових інвестицій в інновації до отримання фінансових ефектів формуються найбільші виклики системі державних фінансів. Можливим вирішенням цієї проблеми є активізація міждержавного співробітництва на основі консолідації зусиль держави, бізнесу та суспільства.

Ключовим принципом державного стимулювання інновацій має бути підвищення ролі підприємств у самофінансуванні інновацій. Необхідно в стислі терміни підготувати фінансові рішення для подолання наявної в Україні практики розподілу прибутку в галузях промисловості. Сьогодні прибуток накопичується переважно на підприємствах видобувних галузей, які не прагнуть його використовувати для впровадження інновацій. Водночас підприємства, які активно використовують і виробляють інноваційний продукт, зокрема виробники готової високотехнологічної продукції, відчувають брак власних коштів.

Така ситуація не сприяє накопиченню фінансових фондів для фінансування інноваційних проектів. Зокрема, високий потенціал двостороннього співробітництва з Росією значною мірою не реалізовано внаслідок фінансових перешкод. Це стосується сфер енергетичного та сільськогосподарського машинобудування, авіабудування, аерокосмічної сфери та ракетобудування.

Прикладом перспективних інноваційних взаємозв'язків України та Росії може бути авіаційний сектор. Спільні проекти в цій галузі дають змогу створювати сучасні продукти для внутрішнього споживання в обох країнах, а також конкурентоспроможні продукти для ринків третіх країн. Проте темпи освоєння виробничого процесу та комерціалізації недостатні для своєчасного виведення на міжнародний ринок цієї інноваційної продукції. Йдеться передусім про затримку виробництва українсько-російського транспортного літака Ан-70.

Незрозуміла ситуація з термінами відновлення програми будівництва надважких транспортних літаків Ан-124 “Руслан”.

Україні критично важливо підтримати спільний з Росією розвиток нових високотехнологічних напрямів у таких сферах: нанофізика, технології та діагностики наноструктур, наноелектроніка та нанофотоніка, застосування лазерних технологій. Для цих напрямів зберігається проблема впровадження українських і російських інноваційних продуктів на ринки третіх країн. Причина такого – у неефективних процесах комерціалізації наукових розробок та організації торгівлі цією групою товарів на міжнародному ринку.

Уряд України за останній рік вжив рішучі заходи, спрямовані на стимулювання процесів інноваційної спеціалізації національної економіки. Міністерство фінансів України відповідно до закону України про державний бюджет забезпечує фінансування державних програм з пріоритетних інноваційних напрямів розвитку економіки. Реалізація положень недавно прийнятої нової редакції Бюджетного кодексу України дає можливість упровадити програмно-цільовий метод фінансування національних програм і проєктів. У новому Податковому кодексі України передбачено пільгове оподаткування інноваційних проєктів.

Однак обмеженість фінансових ресурсів держави не дає змоги повною мірою вирішувати завдання інноваційної спеціалізації української економіки. У цьому допоможе об'єднання фінансових ресурсів державного та приватного секторів. Основа їх успішної консолідації на принципах державно-приватного партнерства перебуває у площині розвитку нових форм кооперації і створення синергетичного ефекту.

Ми усвідомлюємо, що в Україні недооцінюють інноваційно-інвестиційний потенціал державно-приватного партнерства, про що свідчать показники реалізації інфраструктурних проєктів. Загальні обсяги інвестицій на принципах державно-приватного партнерства за останнє десятиліття становили лише 9,4 %. Така динаміка залучення бізнесу до реалізації суспільно значущих інфраструктурних проєктів не відповідає світовим тенденціям.

Розвиток державно-приватного партнерства в Україні покликаний зміцнити інституційні механізми підвищення ефективності національної інноваційної системи. Необхідною передумовою для цього є система надійного захисту прав приватних суб'єктів на об'єкти інвестиційно-інноваційних вкладень, результати науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт. Її впровадження створить основу для широкого залучення капіталів до процесів технологічної модернізації високоризикованих і стратегічних сфер економічної діяльності.

Тепер розглянемо проблему ризиків, пов'язаних з активним стимулюванням інноваційного розвитку.

При здійсненні технологічної модернізації економіки і податкового стимулювання інноваційної діяльності можливе розбалансування системи державних фінансів, зокрема зростання дефіциту державного бюджету.

Далі, залучення державою зовнішніх кредитів для фінансування інноваційних проектів містить ризик подальшого нарощування обсягу державного боргу. Це, у свою чергу, призводить до збільшення навантаження на державний бюджет з його погашення та обслуговування. У результаті зростають процентні ставки, що погіршує умови запозичень для суб'єктів господарювання.

Зазначені ризики можна зменшити за допомогою вибіркового фінансування державою та бізнесом найрентабельніших проектів, розширення джерел фінансування за рахунок внутрішніх і зовнішніх інвесторів.

Крім того, виникають ризики, пов'язані з включенням науково-технічного потенціалу України в міжнародні технологічні ланцюжки окремих транснаціональних корпорацій. У цьому випадку постає загроза втрати можливості системного розроблення унікальної продукції та незалежного виходу з нею на зовнішній ринок.

Надмірне збільшення питомої ваги іноземних інвестицій (насамперед ТНК) в економіці суттєво знижує можливості захисту національних інтересів. Протистояти цій загрозі можна шляхом активізації державної політики захисту інновацій, яка повинна бути складовою більш широкої стратегії стимулювання конкуренції та розвитку. Вирішення цієї проблеми вбачається в переорієнтації інвестицій на придбання ліцензій, упровадження передових технологій і виробництво на території наших країн нових продуктів із поступовим збільшенням частини вітчизняних комплектуючих виробів у готовій продукції.

Передумовами подальшого розвитку міжнародного поділу праці й поглиблення галузевої спеціалізації країни є глобалізація технологічного розвитку. Партнерське співробітництво є відповіддю на реалії найгострішої конкуренції на ринках високотехнологічної продукції. Цей факт створює потужні стимули для поглиблення двосторонньої науково-технічної кооперації на принципах стратегічного партнерства.

Реалізації конструктивного інноваційного співробітництва багато в чому перешкоджає неефективність процесів координації робіт з упровадження міждержавних інноваційних проектів. Насамперед слід істотно знизити фінансові ризики і підвищити ступінь упевненості інвесторів у незмінності перспектив співпраці.

Якщо продовжувати тему співпраці в інноваційній сфері, то найважливішим аспектом є паритетний розподіл фінансових ризиків, які супроводжують процес комерціалізації інновацій. Підвищенню взаємної довіри сприятиме врегулювання питань, пов'язаних з інтелектуальною власністю; проведення відповідальної політики у сфері забезпечення пільг при транскордонному переміщен-

ні коопераційної продукції і матеріалів, використовуваних у процесі високотехнологічного виробництва; застосування рівноцінних фіскальних стимулів.

Я окреслив далеко не вичерпний список проблем, які нам належить спільно вирішувати.

Сьогодні на порядку денному перебуває питання забезпечення надійної платформи для державно-приватного партнерства, залучення корпоративних і венчурних джерел фінансування, переосмислення ролі двосторонньої кооперації.

Водночас потрібна системна робота з формування суспільного попиту на інновації, зокрема децентралізованого. У цьому контексті актуалізуються першочергові завдання:

- реструктуризації корпоративних і державних інвестицій;
- розширення інноваційного попиту на внутрішньому ринку;
- стимулювання корпоративного сектору для здійснення фінансування науково-технічних розробок.

На Україну очікує значна робота щодо пролонгації інноваційного циклу, забезпечення сталих фінансових ефектів, які можна отримати при організації серійного випуску інноваційної продукції.

На цьому шляху принципово важливо здійснити перехід від відокремленої концепції інноваційного розвитку до впровадження інноваційності в усіх напрямках фінансово-економічної стратегії держав. Такий підхід передбачає формування ефективного фінансового механізму для:

- створення науково-дослідних центрів зі змішаним фінансуванням;
- розширення фінансових можливостей українських підприємств для самофінансування інновацій;
- реалізації державної політики “довгих” грошей під забезпечення інноваційних проектів.

Потрібна системна робота щодо створення спеціалізованих банків галузевого розвитку, які забезпечують довгострокове кредитування важливих проектів.

Слід звернути увагу на фінансово-організаційне сприяння комерціалізації перспективних інноваційних розробок, розширивши у цьому контексті можливості організації спеціальних форумів, венчурних ярмарків.

Необхідно рішуче викорінювати фінансовий диспаритет участі наших національних суб'єктів у міжнародних інноваційних проектах.

Треба забезпечити формування фінансових механізмів науково-технічного співробітництва України, спрямованих на підвищення укладності економіки, фінансування корпоративних проектів, програм розвитку глобального співробітництва в авангардних галузях.

Л. А. Гайдук

РЕГІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

У сучасних умовах розвитку економіки потрібна чітка система управління інноваційною діяльністю на регіональному рівні, тому що взаємодія наукових структур і регіональних органів виконавчої влади щодо чіткої системи формування і реалізації науково-технічної та інноваційної політики є недосконалою. На рівні регіонів питаннями, які стосуються інноваційної політики, займаються комісії та комітети обласних рад, підрозділи в обласних державних адміністраціях, регіональні наукові центри НАН України та Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України (РНЦ), територіальні наукові центри інноваційного розвитку (РЦІР), деякі інші державні та громадські організації та установи¹.

Пріоритетним для територіального розвитку регіонів на основі інноваційних перетворень має бути підхід, який розмежовує функції між центром і регіонами: тоді регіональні організації та підприємства стають безпосередніми учасниками і організаторами процесу технологічного відновлення на якісно новій інноваційній основі та мають можливість використання державно-приватного партнерства як одного з базових механізмів взаємодії держави і бізнес-співтовариств в інноваційній сфері. Мета формування регіональної інноваційної політики полягає в забезпеченні стійкого зростання продуктивності праці та конкурентоспроможності вітчизняних регіонів за рахунок підвищення їхнього технологічного рівня, інноваційної активності та впровадження нових продуктів, послуг, технологій, а також методів організації та управління господарською діяльністю.

Економічний розвиток регіонів нині залежить від їхнього науково-технологічного й інноваційного потенціалу, що визначається рівнем матеріально-технічних, трудових, інформаційних і фінансових ресурсів. Перспективи науково-технологічного розвитку регіонів проявляються завдяки їх можливості створювати та використовувати нові технології, удосконалювати систему управління у сфері інноваційної діяльності, оптимізації організаційних структур. Від того, наскільки місцева влада забезпечує нормальну життєдіяльність, залежить ефективність інноваційної діяльності. Від ступеня сприятливості умов господарювання залежать динаміка і масштаб поширення інновацій. Якщо розглядати пріоритети інноваційної діяльності, які визначаються з урахуванням загальнодержавних інтересів, то роль регіонів можна охарактеризувати таким чином: з одного боку, регіональний рівень управління за своєю сутністю має донести макроекономічні завдання до кожного регіону, включивши їх у детермінанти соціально-економічного функціонування, з другого – необхідно ство-

¹ Соловійов В. П. Інноваційний розвиток регіонів: питання теорії та практики : монографія / В. П. Соловійов, Г. І. Кореянко, В. М. Головатюк. – К. : Фенікс, 2008. – С. 115.

риту на місцях передумови, потрібні для ефективної та результативної діяльності товаровиробників будь-яких організаційно-правових форм і всіх сфер діяльності, оскільки від цього залежать і інвестиційні можливості регіону, і, відповідно, динаміка поширення інновацій.

Отже, особлива роль регіонів в інноваційному розвитку країни безперечно – до їх компетенції належить широке коло питань, що визначають інноваційну активність усіх учасників інноваційних процесів, ринкові трансформації в регіонах змінюють як спонукальні мотиви, так і умови взаємодії між науково-технічною сферою і сферою управління, підсилюючи їх зацікавленість і потребу один в одному.

Слід зазначити, що в деяких регіонах України обласні державні адміністрації розробили та затвердили регіональні інноваційні програми, в яких стратегічною метою діяльності визначено формування інноваційної моделі розвитку економіки, зокрема в Черкаській області – Обласну програму науково-технічного та інноваційного розвитку на 2008–2011 роки, Запорізькій – Цільову економічну програму інноваційного розвитку Запорізької області на 2008–2012 роки².

На регіональному рівні в інноваційній сфері потребує вирішення проблема відсутності дієвої системи пріоритетів регіонального інноваційного розвитку та браку механізмів інтеграції регіональних галузевих програм до національної інноваційної системи. Згідно з пілотним обстеженням інноваційної діяльності за міжнародною методологією SIG 6, у декількох регіонах (м. Київ, АР Крим, Харківська, Донецька та Чернівецька обл.) рівень інноваційної активності підприємств коливається в діапазоні 10–30 %; рівень інноваційної активності великих підприємств України становить 23–49 %, середніх – 1–29, малих – 7–23 %³.

Розглядаючи загальне завдання оновлення економіки, яке стоїть перед Україною, слід зазначити, що в умовах кардинальних перетворень основ господарювання регіони повинні бути не стільки споживачами досягнень науки, техніки і технологій, скільки безпосередніми організаторами інноваційної діяльності.

Для регіональних органів управління така постановка проблеми є вкрай важким завданням, тому що недофінансування науки призводить до згортання діяльності наукових організацій і впливу кваліфікованих кадрів. Місцеві бюджети не можуть самостійно вирішити завдання фінансування наукової діяльності організацій державного підпорядкування. Слід звернути увагу на повільне

² Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів : [збірник] / М. В. Стріха, В. С. Шовкалюк та ін. – К. : Прок-Бізнес, 2009. – С. 25.

³ Іванов О. В. Регіональна складова державної інноваційної політики в Україні / О. В. Іванов, Н. А. Сумак // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 4 (27). – С. 5.

формування ринку інноваційної продукції, нерозвинутість інноваційної інфраструктури, неготовність регіонального апарату управління до діяльності, спрямованої на інноваційний розвиток економіки⁴.

Роль і місце регіональної інноваційної політики в структурі державної інноваційної політики визначаються особливостями інноваційного процесу в Україні як об'єкта управління і рівнем національної економічної системи. Отже, інноваційний шлях розвитку економіки є головним стратегічним орієнтиром державної інноваційної політики. Відповідно до концепції державної інноваційної політики України, регіональна інноваційна політика – це форми і методи стимулювання інноваційної активності в регіоні які сприятимуть тому, щоб науково-технічні дослідження та розробки широко втілювалися у виробничий результат – нові конкурентоспроможні види продукції, нові технологічні процеси, нові організаційні рішення⁵.

Економічний розвиток регіонів у сучасних умовах залежить від їхнього науково-технологічного й інноваційного потенціалу, що визначається рівнем матеріально-технічних, трудових, інформаційних і фінансових ресурсів. Перспективи науково-технологічного розвитку регіонів проявляються завдяки їх можливості створювати та використовувати нові технології, удосконалювати систему управління у сфері інноваційної діяльності, оптимізації організаційних структур.

У зв'язку з недостатністю бюджетних асигнувань на розвиток регіональної науки і проектно-конструкторських розробок, високою вартістю освоєння нововведень завдання держави полягає також у створенні, розвитку і підтримці інфраструктури інноваційної діяльності регіонів (маються на увазі технопарки, інноваційно-технологічні інкубатори, центри трансферу технологій, агентства інноваційної інформації). Функціонування різних елементів державного управління інноваційними процесами в регіонах повинно координуватися в рамках єдиної національної інноваційної системи. Сьогодні єдиний шлях підтримки інноваційної активності – концентрація сил і засобів на пріоритетних напрямках наукових досліджень. А ці пріоритети, зокрема, повинні враховувати і регіональні потреби інноваційної складової економічного розвитку.

⁴ Все инвестиции России [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.allinvestrus.com>.

⁵ Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / за ред. В. М. Гейця. – К. : Ін-т екон. прогнозування : Фенікс, 2003. – С. 578.

О. М. Іваницька

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ РОБОТИ ФОНДОВОГО РИНКУ УКРАЇНИ

Прозорість фондового ринку – ключове слово, яке сьогодні зустрічається у програмних документах різних країн і міжнародних інституцій. Дотримання принципу прозорості фондового ринку стає вже не науковою абстракцією, а реальною практикою в розвинутих країнах. Водночас в Україні поширюються протилежні явища – порушення прав громадян і суб'єктів підприємництва на доступ до інформації про стан фондового ринку, численні змови професіоналів ринку, поширення явищ інформаційної асиметрії. Отже, виникає завдання привести у відповідність до потреб ринкової практики інституціональну основу діяльності фондового ринку та його учасників, а також забезпечити його належну реалізацію.

У науці та практиці управління фондовим ринком розрізняють до- і пост-трейдингову прозорість фондового ринку, транспарентність різних його сегментів. Дотрейдингова прозорість передбачає доступ до інформації про ціни та обсяги цінних паперів до здійснення торгів на фондових ринках, вона тісно пов'язана з розкриттям інформації про емітентів і професіоналів ринків. Основні акценти при формуванні засад дотрейдингової прозорості роблять на вдосконаленні корпоративного управління, встановленні правових засад діяльності професіоналів ринку, полегшенні процедур доступу до інформації. Посттрейдингова прозорість фондового ринку забезпечується розкриттям інформації про ціни та обсяги торгів цінними паперами, що вже мали місце. Вона означає передусім, що весь процес торгів є “чистим” за процедурами і відображає ринкові закономірності попиту і пропозиції, а після здійснення торгів уся інформація стає доступною для широкого загалу. Водночас ця категорія екранізує ступінь організації роботи організованого ринку.

У процесах забезпечення прозорості фондового ринку важливо досягти потрібного компромісу. Повна непрозорість ринку стримує інвесторів і робить ринок неефективним. Водночас вимога надмірного відкриття інформації заганяє емітентів і професіоналів ринку на “чорний” або “сірий” ринок, стимулює надмірний розвиток позабіржової торгівлі. Як визначає Орган регулювання фінансових послуг Великої Британії (Financial Services Authority – FSA), “прозорість має трактуватись як помічник у справі досягнення ринкової ефективності та захисту інвесторів, однак не покласти їм край. Максимум прозорості не означає досягнення її оптимуму”¹.

¹ Bond Market Transparency – Wholesale & Retail / International Capital Market Association [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.icmagroup.org/Regulatory-Policy-and-Market-Practice/Secondary-Markets/Bond-Market-Transparency---Wholesale---Retail.aspx>.

В Україні вже сформувалось усвідомлення того, що транспарентність фондового ринку є необхідною умовою його розвитку. Напрацьована і відповідна нормативно-законодавча база, яка врегульовує питання прозорості фондового ринку. Зокрема, у Господарському кодексі України, Законах України “Про цінні папери та фондовий ринок”, “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні”, “Про акціонерні товариства” та багатьох інших розкриттю інформації на фондовому ринку присвячено статті і навіть розділи. Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку розробила і затвердила численні нормативні акти із зазначених питань².

У розробленій Програмі розвитку фондового ринку України на 2011–2015 роки забезпечення транспарентності фондового ринку поєднується із загальною концепцією покращання механізмів захисту прав інвесторів. Остання викладена як третій ключовий стратегічний напрям розвитку ринку. У документі зазначається, що лівова частка цінних паперів пропонується з боку емітентів, які не розкривають інформації в обсягах та порядку, передбаченому законодавством України. Недостатньо врегульовані відносини, пов’язані з використанням інсайдерської інформації, маніпулюванням на ринку цінних паперів. Інформаційна функція фондової біржі в Україні не виконується належним чином. Отже, визначено основні напрями вирішення цих проблем, серед яких: законодавче регулювання розкриття інформації; використання сучасних інформаційних технологій; обмеження або пряма заборона рекламування цінних паперів; регулювання діяльності рейтингових агентств, які надають рейтингові послуги на фондовому ринку; удосконалення механізмів протидії неправомірному використанню інсайдерської інформації та маніпулюванню ринком.

² Принципи корпоративного управління : затв. рішенням ДКЦПФР від 11.12.2003 № 571; Положення про розкриття інформації емітентами цінних паперів : затв. рішенням ДКЦПФР від 19.12.2006 № 1591 (зі змінами та доповненнями від 14.08.2009 № 948 та від 30.10.2009 № 1355); Про розкриття інформації в загальному повідомленні акціонерного товариства про проведення загальних зборів : рішення ДКЦПФР від 26.05.2006 № 324; Про внесення змін до рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 26.05.2006 № 324 “Про розкриття інформації в загальному повідомленні акціонерного товариства про проведення загальних зборів” : рішення ДКЦПФР від 22.05.2009 № 481; Вимоги щодо подання акціонерними товариствами та іншими емітентами цінних паперів інформації про зміну реєстратора власників іменних цінних паперів : затв. рішенням ДКЦПФР від 18.05.2006 № 305; Про порядок реєстрації та опублікування відомостей про створення акціонерного товариства однією особою або про придбання однією особою усіх акцій товариства : рішення ДКЦПФР від 20.10.2009 № 1207; Положення про глобальний сертифікат та тимчасовий глобальний сертифікат : затв. рішенням ДКЦПФР від 13.09.2006 № 806; Про затвердження листа щодо рекомендацій з обсягу розкриття емітентами інформації про аудиторський висновок : рішення ДКЦПФР від 14.08.2009 № 969; Положення про розкриття інформації емітентами акцій та облігацій підприємств, які знаходяться у лістингу організатора торгівлі : затв. рішенням ДКЦПФР від 22.06.2010 № 981 та ін.

Зауважимо, що основні заходи з підвищення рівня прозорості роботи фондового ринку та його основних учасників не завжди відображають наявні проблеми та доцільні шляхи їх вирішення. По-перше, практично немає положень, які б урегулювали питання посттрейдингової прозорості. Зокрема, йдеться про вчасність реалізації посттрейдингових процедур оформлення договорів та їх відображення в інформації про роботу організованого ринку цінних паперів.

По-друге, помітна непослідовність ДКЦПФР України щодо здійснення кроків у напрямі підвищення прозорості фондового ринку. Зокрема, йдеться про зміни до Положення про розкриття інформації емітентами цінних паперів (внесені рішенням ДКЦПФР від 30.10.2009 № 1355), згідно з якими дія нормативного акта поширюється лише на емітентів, які здійснили відкрите (прилюдне) розміщення цінних паперів, а також на відкриті (публічні) акціонерні товариства, які здійснили перше закрите (приватне) розміщення акцій. Отже, всі емітенти, які здійснювали лише закрите розміщення цінних паперів, більше не надають інформацію про свою діяльність ДКЦПФР, а також не оприлюднюють звітність у загальнодоступній базі даних комісії та офіційних виданнях. Безперечно, це рішення продемонструвало брак системності та поступовості у вирішенні проблеми транспарентності ринку, а також високий рівень політизованості системи управління ринком.

По-третє, деякі визначення та рішення щодо управління процесом забезпечення прозорості фондового ринку не узгоджуються із загальноприйнятою міжнародною та європейською практикою.

Зокрема, у Кодексі України про адміністративні правопорушення міститься норма щодо умисного використання інсайдерської інформації. Однак факт такого використання потребує доказів. Водночас посадова або інша особа, яка має доступ до інсайдерської інформації, повинна відповідати за дії, які нею вчинені з умислом або без нього. Як аргумент пошлемося на п. 18 Директиви ЄС 2003/6/ЄС від 28.01.2003³, де зазначено, що “використання інсайдерської інформації передбачає придбання або виставлення фінансових інструментів особою, яка знає або повинна *знати*, що отримана інформація належить до інсайдерської інформації”. Отже, доцільно визначити, що особа, яка володіє інсайдерською інформацією, має бути покарана за умисне або *неумисне* розголошення, передачу, надання доступу до інсайдерської інформації та/або її використання для цілей маніпулювання цінами і ринком на власну користь або на користь інших осіб.

Також потребує покращання узгодження законодавчих актів України з європейським законодавством у питанні визначення інсайдерської інформації.

³ Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 / Official Journal of the European Union. – 2003. – 12 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:096:0016:0016:EN:PDF>.

Зокрема, не окреслено характер інформації, яка належить до інсайдерської, а також наслідки її поширення. Тому ми пропонуємо таке визначення: інсайдерська інформація – *будь-яка* неоприлюднена *точна* інформація про емітента, його діяльність та менеджмент, його цінні папери та похідні (деривативи) або правочини щодо них, оприлюднення якої може істотно вплинути на вартість цінних паперів та похідних (деривативів), *ситуацію на ринку та його розвиток*. Отже, нами уточнено ознаки інсайдерської інформації та напрям дестабілізації роботи ринку внаслідок її розголошення. Зокрема, термін “точна інформація” відповідає п. 16 Директиви ЄС 2003/6/ЄС від 28.01.2003. Справді, будь-яка неточна, наближена інформація не містить загрози для роботи фондового ринку. Уточнення щодо діяльності та менеджменту має суттєве значення з огляду на те, що це найбільш мінлива характеристика, яка відображає динаміку розвитку суб’єкта й може відбиватися на вартості цінних паперів, а відтак – на маніпулюванні нею. На нашу думку, інколи дії проти одного емітента чи групи емітентів спрямовані на дестабілізацію фондового ринку загалом. Саме тому серед наслідків оприлюднення інсайдерської інформації варто зазначити вплив на ситуацію на ринку.

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що врегулювання питань інсайдерської інформації, питань посттрейдингової прозорості та розкриття інформації закритими акціонерними товариствами сприятиме поглибленню розуміння понять “інсайдерська інформація”, “маніпулювання цінами” та “маніпулювання ринком”, а також дасть змогу вдосконалити ринкову практику роботи учасників фондового ринку.

**Я. В. Котляревський,
А. М. Штангрет**

ФІНАНСОВІ КРИЗИ: ЕКОНОМІЧНИЙ ЗМІСТ І ЧИННИКИ, ЩО ЇХ ЗУМОВЛЮЮТЬ

Досліджували природу економічних криз та ґрунтовно описували кризові процеси відомі економісти – М. Кондратьєв, Дж. М. Кейнс, К. Маркс, Д. Рікардо, М. Туган-Барановський, Й. Шумпетер та ін. В економічній науці було розроблено низку різних теорій, що пояснюють причини економічних циклів і криз. П. Самуельсон, наприклад, найвідомішими теоріями циклів і криз називав такі:

- грошову теорію, що пояснює цикл експансією банківського кредиту;
- теорію нововведень, що пояснює цикл використанням у виробництві важливих нововведень;
- психологічну теорію, що трактує цикл як наслідок хвиль песимістичного і оптимістичного настроїв, що охоплюють населення;
- теорію недоспоживання, що вбачає причину циклу в надзвичайно великій частці доходу, який іде багатим і ошадливим людям, порівняно з тим, що може бути інвестоване; причиною рецесії є, швидше, надмірне, ніж недостатнє інвестування.

Період ретельнішого дослідження кризових явищ розпочався зі зміною глобальних умов функціонування економіки в 60–70-х роках ХХ ст., що привело до модифікації завдань антициклічного регулювання економікою (управління підприємствами). Було розроблено модель класичного циклу суспільного відтворення, яка складається з чотирьох фаз:

- 1) криза (спад). Відбуваються скорочення обсягу виробництва і ділової активності, спадання цін, затоварення, поширення безробіття та швидке зростання кількості банкрутств;
- 2) депресія (стагнація). Фаза (більш-менш тривала – від півроку до трьох років) адаптації господарського життя до нових умов і потреб, тобто фаза пошуку нової рівноваги;
- 3) пожвавлення. Фаза відновлення. Починаються капіталовкладення, зростають ціни, виробництво, зайнятість, процентні ставки;
- 4) піднесення (бум). Фаза, за якої прискорення економічного розвитку виявляється в серії нововведень, виникненні маси нових товарів і підприємств, стрімкому зростанні капіталовкладень, курсів акцій та інших цінних паперів, процентних ставок, цін і заробітної плати. Піднесення, що виводить економіку на новий рівень поступального розвитку, підготовляє базу для нової, періодичної кризи¹.

¹ *Передерієнко Н. І.* Фінансовий менеджмент : підручник / Н. І. Передерієнко, Я. В. Котляревський, О. М. Дем'яненко. – Л. : УАД, 2008. – 200 с.

З урахуванням різноманіття чинників циклічного відтворення і систематичних порушень традиційних фаз ученими різних напрямів, виокремлюють такі різновиди циклів:

- цикли Кондратьєва, чи довгохвильові цикли, тривалістю 40–60 років: їх основною рушійною силою є радикальні зміни в технологічній базі суспільного виробництва, його структурна перебудова;
- цикли Коваля. Їх тривалість обмежується приблизно 20 роками, а рушійними силами є зрушення у відтворювальній структурі виробництва (часто ці цикли називають відтворювальними або будівельними);
- цикли Жугляра періодичністю 8–10 років, що є підсумком взаємодії грошово-кредитних чинників;
- цикли Кітчина тривалістю три – п'ять років створюються динамікою відносної величини запасів товарно-матеріальних цінностей на підприємствах;
- приватні господарські цикли, що охоплюють період від одного до дванадцяти років та пов'язані з коливаннями інвестиційної активності.

У сучасному розумінні циклічні коливання макроекономічних систем розглядають як багатофакторний процес, який об'єднує дію різноманітних чинників і механізмів, що генерують та поширюють циклічні імпульси. Феномен циклу обумовлений не лише зовнішніми, поверховими ознаками процесу відтворення, а і його найбільш глибокими фундаментальними внутрішніми ознаками, які об'єктивно притаманні економічній системі і часто відображаються первісно у кризових ознаках фінансової системи. Якщо проаналізувати зазначені зведення щодо макроекономічної сутності криз, то помітною буде надзвичайно важлива грошово-кредитна складова подібного аналізу².

Стосовно природи виникнення та розвитку кризових явищ у діяльності підприємства на мікрорівні відомий учений І. А. Бланк стверджує, що однією з найтяжчих форм є фінансова криза, яка становить порушення фінансової рівноваги, що відображає суперечності, котрі циклічно виникають протягом його життєвого циклу під впливом різноманітних чинників, між фактичним станом його фінансового потенціалу і необхідним обсягом фінансових потреб, що є джерелом найнебезпечніших потенційних загроз його функціонуванню. Фінансову кризу на підприємстві характеризують трьома параметрами: *джерелами (чинниками) виникнення; видом кризи; стадією її розвитку (фази)*³. Ідентифікація цих ознак дає змогу правильно діагностувати фінансову неспроможність підприємства та віднайти найефективніший перелік антикризових заходів.

² Фінансова санація та банкрутство підприємств : навч. посіб. / А. М. Штангрет, В. В. Шляхетко, О. Б. Волович, І. В. Зубрей. – Л. : УАД, 2010. – 340 с.

³ Бланк И. А. Финансовая стратегия предприятия / И. А. Бланк. – К. : Эльга : Ника-Центр, 2004. – 720 с.

Саме виникнення кризи має об'єктивні й суб'єктивні передумови. При цьому різноманіття їх чинників виникнення можна поділити на дві групи: *зовнішні* (екзогенні), неоднорідні за джерелами походження, оскільки утворюються внаслідок функціонування систем різного рівня, та *внутрішні* (ендогенні), що виникають у результаті діяльності самого підприємства. Передумовами формування фінансових кризових явищ можна вважати такі чинники:

- *загальноекономічні*: зменшення обсягу національного доходу; зростання інфляції; зменшення швидкості платіжного обороту; нестабільність податкової системи; нестабільність регулюючого законодавства; зниження рівня реальних доходів населення; поширення безробіття;
- *ринкові*: зниження місткості внутрішнього ринку; посилення монополізму на ринку; суттєве зниження попиту; зростання пропозиції товарів-замінників; зниження активності фондового ринку; нестабільність валютного ринку;
- *операційні*: неефективний маркетинг; неефективна структура поточних затрат (висока частка постійних витрат); низький рівень використання основних засобів; високий рівень страхових і сезонних запасів; недостатньо диференційований асортимент продукції; неефективний виробничий менеджмент;
- *інвестиційні*: неефективний фондовий портфель; велика тривалість будівельно-монтажних робіт; суттєві перевитрати інвестиційних ресурсів; недосягнення запланованих обсягів прибутку за здійсненими реальними проектами; неефективний інвестиційний менеджмент;
- *фінансові*: неефективна фінансова стратегія; неефективна структура активів (низька ліквідність); надмірна частка позикового капіталу; висока частка короткотермінових джерел залучення позикового капіталу; зростання дебіторської заборгованості; висока вартість капіталу; перевищення допустимих фінансових ризиків; неефективний фінансовий менеджмент;
- *інші чинники*: політична нестабільність; негативні демографічні тенденції; стихійні лиха; погіршення кримінальної ситуації. Внутрішні чинники характеризують умови внутрішнього середовища підприємства і можливість ефективної адаптації до умов середовища.

І. Ю. Чумакова

ЄВРОПЕЙСЬКА МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

Виконання Програми економічних реформ Президента України¹ потребує формування дієвої системи державного внутрішнього фінансового контролю (далі – ДВФК) для підвищення прозорості і результативності управління державними фінансами, покращання адміністративної та управлінської культури, визначення реальної вартості прийняття політичних рішень в секторі загально-го державного управління. Прискорення проведення необхідних реформ у цих напрямках є особливо актуальним у контексті “перезавантаження” системи державних фінансів на інноваційній основі, головними чинниками якого є посилення фінансового контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів, приведення внутрішнього аудиту у відповідність до стандартів ЄС і посилення інституційної ролі Міністерства фінансів України щодо контролю за органами, які займаються доходами і видатками бюджетів.

Важливим відправним моментом у реформуванні системи ДВФК стали кроки України до європейської інтеграції, успішна реалізація якої не можлива без модернізації системи управління державними фінансами. Саме дієва система ДВФК покликана підвищити результативність управління державними фінансами, прозорість діяльності органів влади, зміцнити їх інституційну спроможність та функціональну ефективність. Об’єктивна потреба у реформуванні системи ДВФК здобула офіційне визнання з прийняттям Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю² (далі – Концепція). Цим документом визначено загальні напрями організації та функціонування ДВФК у системі органів державного і комунального сектору, з-поміж яких: визначення понятійної бази ДВФК, проведення аналізу національної системи ДВФК та визначення основних завдань з її реформування і розвитку в Україні. Завданням Концепції є адаптація вітчизняного законодавства до законодавства ЄС, а також удосконалення діяльності органів державного і комунального сектору шляхом переходу від адміністративної до управлінської культури, в умовах якої керів-

¹ Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентові України. Версія для обговорення 2 червня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prezident.gov.ua>.

² Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю та затвердження Плану заходів щодо її реалізації на період до 2017 року” від 22.10.2008 № 1347-р (зі змінами, внесеними згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.12.2009 № 1601-р) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control>.

ники цих органів здійснюють управління фінансами для досягнення належного рівня економії, ефективності й результативності відповідно до визначених цілей і завдань.

На сьогодні у вітчизняному законодавстві вже зроблено немало кроків щодо реформування вітчизняної системи ДВФК відповідно до європейських стандартів. Це насамперед прийняття та запровадження з 1 січня 2011 р. нового Бюджетного кодексу України³ (далі – Кодекс), який втілює бачення розвитку бюджетної системи всіх гілок влади та інституцій. Із введенням в дію цього документа отримано більш чітке визначення відносин щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства та рівня відповідальності за його порушення. У певному сенсі революційною в цих питаннях стала сучасна редакція ст. 26 Кодексу. Кардинально новим є те, що ця стаття чітко визначає обов'язковість запровадження в органах державного сектору базових компонентів європейської моделі ДВФК⁴: внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Відтак персональну відповідальність за запровадження та ефективне функціонування цих компонентів покладено на керівників усіх рівнів – від головного розпорядника (міністра, голови органу тощо) до розпорядників нижчого рівня і навіть керівників окремих підрозділів установи.

Завдяки цьому нововведенню створено передумови для ефективної децентралізації фінансового контролю у бюджетній сфері і відтак для значного посилення попереднього і поточного бюджетного контролю. Бюджетний контроль має зосереджуватися не на розпорядниках вищого рівня, а забезпечувати запровадження і розвиток ефективних інструментів внутрішнього контролю й аудиту для здійснення моніторингу діяльності і перевірок підзвітності керівників на регіональному та місцевому рівнях.

Однак, незважаючи на ці нововведення, на сьогодні досить проблематично побудувати в Україні європейську модель ДВФК, адже однією з умов її ефективного функціонування є створення Центрального підрозділу гармонізації (далі – ЦПГ), тобто своєрідного містка, що з'єднуватиме дві інші складові моделі: внутрішній контроль та внутрішній аудит. ЦПГ має відповідати за розвиток і розповсюдження в організаціях державного сектору методологій внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, які ґрунтуються на міжнародних стандартах і кращому досвіді, та здійснює координацію запровадження і подальшого розвитку принципів управлінської підзвітності і внутрішнього аудиту. У більшості країн ЄС такий підрозділ утворений і функціонує при міністерстві фінансів, підпорядковується безпосередньо міністру фінансів та забезпечує координацію

³ Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 №2456-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

⁴ В оригіналі – публічного внутрішнього фінансового контролю (Public Internal Financial Control – PIFC).

діяльності усієї системи ДВФК і обмін інформацією з іншими інститутами та організаціями у сфері внутрішнього і зовнішнього аудиту як всередині країни, так і за кордоном⁵.

В Україні функції ЦПГ на період реформування покладено урядом на Головне контрольно-ревізійне управління (далі – ГоловКРУ), яке згідно з Указом Президента України⁶ наприкінці минулого року реорганізоване і перетворене в інший орган – Державну фінансову інспекцію (далі – Держфінінспекція). Згідно з Положенням про Держфінінспекцію⁷ за цим органом не закріплено функції гармонізації внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту в системі ДВФК. У частині покладених на цей орган завдань п. 4 Положення фактично передбачено, що Держфінінспекція здійснює контроль за станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів; забезпечує погодження призначення на посади та звільнення з посад керівників контрольно-ревізійних підрозділів у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), їх територіальних органів; координує діяльність; погоджує плани внутрішньої роботи контрольно-ревізійних підрозділів у структурі міністерств, інших ЦОВВ та здійснює оцінку фахового рівня працівників таких підрозділів; здійснює контроль за проведенням внутрішньої контрольно-ревізійної роботи у структурі міністерств, інших ЦОВВ; отримує та аналізує звітність про діяльність контрольно-ревізійних підрозділів у структурі міністерств, інших ЦОВВ.

У складі колишнього ГоловКРУ був створений і функціонує підрозділ з гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю. Але зміст Положення про Держфінінспекцію, яка є по суті правонаступником ГоловКРУ, доводить, що повноваження цього органу охоплюють лише частину системи ДВФК – діяльність контрольно-ревізійних підрозділів у структурі міністерств, інших ЦОВВ.

З огляду на це залишаються без відповіді питання, а саме: Хто погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників служб внутрішнього аудиту у структурі міністерств, інших ЦОВВ та їх територіальних органів? На яких засадах мають укомплектовуватися кадрами ці служби в міністерствах та інших ЦОВВ? Хто забезпечує координацію і спрямування діяльності всієї системи ДВФК і відповідає за успішність проведення реформ у цій сфері?

⁵ *Koning R., de. PIFC in the Context of European Union Enlargement / R. de Koning // SIGMA Public Management Forum. – 1999. – Vol. 6. – P. 70.*

⁶ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prezident.gov.ua>.

⁷ Про Положення про Державну фінансову інспекцію України : указ Президента України від 23.04.2011 № 499/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prezident.gov.ua>.

Питання координації і гармонізації іншої частини системи ДВФК – внутрішнього аудиту – можуть бути вирішені завдяки створенню підрозділу з відповідними функціями на базі спеціального департаменту Міністерства фінансів України, який за власними функціями є найближчим до безпосереднього бюджетного управління і контролю. Планом заходів щодо реалізації Концепції⁸ передбачено створення у складі Міністерства фінансів України окремого органу з аналогічними функціями на базі Управління гармонізації державного внутрішнього контролю Головкиру лише до 2016 р. Водночас організаційно-структурні зміни в органах державного і комунального сектору України та створення в їх складі служб внутрішнього аудиту Планом заходів щодо реалізації Концепції передбачено розпочати вже з 2012 р. Це означає якнайшвидше створення підрозділу гармонізації внутрішнього аудиту у складі Міністерства фінансів.

Міністерство фінансів України за Концепцією є органом, уповноваженим на здійснення нагляду за станом реформування системи ДВФК. Тому сьогодні саме Міністерство фінансів, а не Держфінінспекція має відігравати головну роль у вирішенні завдань щодо координації і гармонізації внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. На підтвердження цієї думки зазначимо, що за новою редакцією ст. 111 Кодексу саме Міністерство фінансів “визначає основні організаційно-методичні засади та дає оцінку функціонуванню внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту”⁹.

Для практичної реалізації наведеної пропозиції потрібно сформувати належне нормативне забезпечення, зокрема доопрацювати Положення про Міністерство фінансів України¹⁰, оновлений зміст якого з’явився нещодавно. Так, аналіз основних завдань Міністерства фінансів, викладених у п. 3 Положення, доводить, що окремо не визначені завдання, які Міністерство фінансів має вирішувати у напрямі запровадження, розвитку і координації діяльності служб внутрішнього аудиту у системі виконавчої влади.

З огляду на те, що за Концепцією Міністерство фінансів є головним органом у системі ДВФК, у Положенні мають бути чітко визначені повноваження Міністерства фінансів України щодо “формування і забезпечення у межах повноважень реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю, координації та спрямування діяльності органів виконавчої влади,

⁸ План заходів щодо реалізації Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 № 1347-р (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2009 № 1601-р) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control>.

⁹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 №2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

¹⁰ Про Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 08.04.2011 № 446/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prezident.gov.ua>.

уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства”.

Результати проведеного порівняльного аналізу нормативно-правових актів, які регулюють діяльність міністерств фінансів у зарубіжних країнах, також підтверджують недосконалість Положення в частині визначення повноважень Міністерства фінансів України щодо формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю. Так, у міністерствах фінансів більшості країн ЄС функціонує підрозділ (центральный директорат)¹¹, який відповідає за гармонізацію фінансового управління і контролю та внутрішнього аудиту в державному секторі економіки.

У деяких країнах до складу міністерства фінансів входить два окремих централізованих підрозділи – гармонізації фінансового управління і контролю та гармонізації внутрішнього аудиту. Завданням першого підрозділу є надання міністру фінансів допомоги у визначенні напрямку, за яким повинна здійснюватися державна фінансова політика та вдосконалюватися система фінансового управління і контролю. До повноважень централізованого підрозділу гармонізації внутрішнього аудиту входить розроблення рекомендацій, інструкцій, методик проведення внутрішнього аудиту, а також консультування внутрішніх аудиторів органів державного і комунального сектору з питань застосування відповідних стандартів. Цей підрозділ забезпечує також створення надійної і сталої структури внутрішнього аудиту в органах державного управління¹².

Як доводить європейський досвід, створення двох підрозділів є найкращою альтернативою під час реформування ДВФК. Крім того, такий підхід дає змогу попередити можливі конфлікти інтересів, оскільки забезпечує чітке розмежування відповідальності між двома підсистемами: фінансового управління і контролю та внутрішнього аудиту. Адже керівник ЦПГ, створеного у складі міністерства фінансів, за своїм статусом має право вирішувати конфлікти інтересів між внутрішнім аудитором і будь-яким підрозділом органів державного сектору у питаннях професійної чесності і функціональної незалежності внутрішнього аудиту¹³.

З огляду на кращий європейський досвід Міністерство фінансів України має вибороти в інших міністерств та ЦОВВ право називатися лідером у сфері розвитку методологій внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту. Від цього у подальшому залежатиме ефективність функціонування служб внутрішнього аудиту в секторі загального державного управління України.

¹¹ Боровкова Т. “...І чужому навчаєтесь, й свого не цурайтесь” або Чи придатний до застосування в Україні голландський досвід у сфері державного внутрішнього фінансового контролю / Т. Боровкова, Т. Байдашнікова // Фінансовий контроль. – 2010. – № 8 (61). – С. 47–48.

¹² Koning R., de. PIFC in the Context of European Union Enlargement / R. de Koning // SIGMA Public Management Forum. – 1999. – Vol. 6. – P. 203.

¹³ Там само. – P. 73.

**Л. Г. Шемаєва,
О. С. Чернюк**

ОСНОВНІ ЗАГРОЗИ ФІНАНСОВІЙ БЕЗПЕЦІ В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОПЕРЕДЖЕННЯ

Накопичення системних проблем у бюджетній сфері попереднім урядом та ігнорування викликів світової фінансово-економічної кризи призвели до розбалансування системи державних фінансів і, як наслідок, до виникнення загрози фінансовій і, зокрема, бюджетній безпеці України.

Під бюджетною безпекою держави розуміють спроможність її бюджетної системи забезпечити фінансову самостійність та ефективно використання нею бюджетних коштів у процесі виконання своїх функцій (соціального захисту; державного управління і міжнародної діяльності; фінансування науки, освіти, культури та охорони здоров'я; забезпечення національної безпеки і оборони, реалізації інвестиційної та екологічної політики).

Значний внесок у дослідження проблем фінансової безпеки держави зробили вітчизняні та зарубіжні науковці: О. І. Барановський, О. С. Власюк, М. М. Єрмошенко, Т. І. Єфименко, В. П. Кудряшов, В. К. Сенчагов, В. Т. Шлемко. Однак питання оцінки та прогнозування загроз у бюджетному секторі під час реформування економіки в умовах нестійкої макроекономічної ситуації, обґрунтування заходів посилення позитивного внеску бюджетної політики в підтримку стабільності фінансової системи потребують додаткового висвітлення.

Метою статті є оцінка актуальних загроз бюджетній безпеці України та обґрунтування шляхів їх попередження.

Основними індикаторами, які характеризують стан бюджетної безпеки згідно з Методикою розрахунку рівня економічної безпеки України, затвердженою наказом Міністерства економіки України¹, є: рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет без урахування доходів Пенсійного фонду; відношення дефіциту, профіциту державного бюджету до ВВП; відношення профіциту, профіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі; обсяг трансфертів з державного бюджету до ВВП.

Аналіз цих індикаторів свідчить про те, що деякі показники виходять за межі порогових значень.

Дефіцит бюджету – один з основних інструментів забезпечення державної фінансової безпеки. Оскільки дефіцит є додатковим джерелом збільшення видатків бюджету, є можливість фінансування додаткових інвестицій та соціальних програм.

¹ Методика розрахунку рівня економічної безпеки України : затв. наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60.

Існує ризик надмірного збільшення обсягу дефіциту та його покриття за рахунок внутрішніх позик. Результатом є вплив фінансових ресурсів для розвитку приватного сектору економіки. Також ризикованим є збільшення соціальних виплат за рахунок дефіциту, що обов'язково призводить до інфляційних процесів. Фінансування дефіциту бюджету здійснюється здебільшого за рахунок запозичень (внутрішніх і зовнішніх) та залишків бюджетних коштів на рахунках. У сучасних умовах виникає необхідність проведення політики активного дефіциту державного бюджету. При цьому кошти, акумульовані від бюджетних позичок, спрямовуються на стимулювання розвитку підприємництва. Динаміка дефіциту останніми роками (2005–2010 рр.) була досить непослідовною (рисунок), що зумовлено переважно впливом світової фінансової кризи.

Причинами виникнення дефіциту бюджету є:

- падіння доходів в умовах кризового стану економіки;
- зменшення приросту валового внутрішнього продукту;
- збільшення бюджетних витрат;
- непослідовна фінансово-економічна політика.

Протягом 2010 р. були здійснені перші кроки до стабілізації бюджетного сектору й підвищення стабільності фінансової системи. Проте залишаються проблеми, пов'язані з відволіканням значних ресурсів на фінансування невластивих бюджету функцій. Ідеться про надання дотацій НАК “Нафтогаз України”, підтримку банківської системи та Пенсійного фонду тощо. Це створює умови для зростання рівня дефіциту сектору загальнодержавного управління.

За результатами виконання державного бюджету у І кв. 2011 р. спостерігається збільшення темпів приросту доходів переважно за рахунок збільшення



Рисунок. Динаміка відношення дефіциту Державного бюджету України до ВВП

Складено авторами.

податкових платежів (майже в 1,5 раза), що свідчить про посилення фіскально-го навантаження та невдоволення певних верств населення.

Так, загальні доходи державного бюджету збільшилися на 28,4 % і дорівнювали 66,4 млрд грн проти 51,7 млрд грн за аналогічний період минулого року, з яких податкові надходження становлять 57,3 млрд грн, збільшившись на 50,3 %, неподаткові – 8,4 млрд грн, зменшившись на 26,1 %. У загальному фонді державного бюджету відбулося збільшення доходів на 45,1 %: з 39,047 до 56,67 млрд грн. Питома вага доходів загального фонду збільшилася з 75,5 до 85,3 %.

Водночас зберігається практика збирання податків наперед, про що свідчать дані ДПА України, згідно з якими на початок березня 2011 р. переплати податків до зведеного бюджету дорівнювали майже 12,1 млрд грн проти 11,4 млрд грн за аналогічний період минулого року, що становить 18,2 % доходів першого кварталу.

Негативний вплив на виконання дохідної частини бюджету має проблема не своєчасного відшкодування ПДВ підприємствам, адже у державному бюджеті 2011 р. на відшкодування ПДВ передбачено лише 37 млрд грн (24,9 млрд грн – у 2010 р.), а щомісяця заявляється до відшкодування близько 4 млрд грн ПДВ.

Станом на 1 квітня 2011 р. бюджетне відшкодування ПДВ грошовими коштами здійснено в обсязі 8,9 млрд грн, що становить 23,8 % річного плану (37,5 млрд грн), а залишки невідшкодованого податку на кінець кварталу дорівнювали 7,4 млрд грн.

З огляду на наведене, з метою нейтралізації загрози розбалансування державного бюджету через недостатність коштів для відшкодування зазначеного податку виникає потреба у збільшенні планових показників відшкодування на 14,6 %, або на 5,5 млрд грн.

Згідно із Законом України “Про Державний бюджет України на 2011 рік” граничний рівень державного боргу встановлений на рівні 375,6 млрд грн, що з урахуванням надання державних гарантій на суму до 15 млрд грн може збільшити загальну заборгованість до 500 млрд грн (39,9 % ВВП). Водночас згідно із зазначеним законом уряду надається право здійснювати запозичення понад вказаний граничний рівень.

При цьому державний бюджет 2011 р. передбачає залучення країною за рахунок розміщення облігацій зовнішньої державної позики 4,5 млрд дол. США, а також 500 млн дол. – від Світового банку. Крім того, у 2011 р. уряд планує розмістити облігації внутрішньої державної позики на 48,6 млрд грн (6,1 млрд дол.), без урахування їх випуску за програмами капіталізації НАК “Нафтогаз України”, націоналізованих банків і фінансування Державного аграрного фонду.

Загалом до кінця 2011 р. уряду необхідно погасити 32 млрд грн і залучити 48 млрд грн ОВДП з урахуванням додаткового запланованого випуску в 5 млрд грн для Державного аграрного фонду.

На початок березня 2011 р. сума державного та гарантованого державою боргу України збільшилася у гривневому еквіваленті на 13,5 млрд грн (3,12 %) і становить 445,7 млрд грн (35,6 % ВВП); 432,2 млрд грн – у грудні 2010 р., 316,9 млрд грн – у грудні 2009 р.; усього за три роки майже у п'ять разів (на початок 2008 р. – 88,7 млрд грн). Зокрема, державний зовнішній борг збільшився на 13,8 млрд грн (7,58 %) – до 195,6 млрд грн, державний внутрішній борг зменшився на 733,8 млн грн (0,52 %) – до 140,9 млрд грн.

За оцінками МВФ, державний та гарантований державою борг України у 2011 р. збільшиться до 42,4 % ВВП порівняно з 41,7 % ВВП на кінець 2010 р. і до 35,3 % – на кінець 2009 р. У 2012 р. державний борг країни може досягти 43,7 % ВВП. (Безпековий рівень для економік перехідного типу, за окремими експертними оцінками, не повинен перевищувати 40 % ВВП.)

В умовах браку коштів для обслуговування надмірного зовнішнього боргу уряд вдається до подальших запозичень для виплат за раніше взятими зобов'язаннями. Така перспектива не дає змоги проводити модернізацію економіки, адже всі кошти спрямовуються на обслуговування боргів.

Так, згідно з новим Меморандумом про співпрацю з МВФ, підписаним 6 червня 2010 р., Україна протягом 2,5 року отримає 10 траншів кредиту на загальну суму 15,6 млрд дол., при цьому третій транш кредиту мав надійти на рахунки Міністерства фінансів України в березні 2011 р.

Загалом, відповідно до оновленого графіку виконання урядових зобов'язань у 2011–2014 рр., уряду належить спрямувати на виплати за державним боргом майже 29,9 млрд дол. При цьому у 2011 р. виплати за боргом дорівнюють 10,06 млрд дол., або 88 млрд грн, що становить щонайменше чверть доходу бюджету і є найбільшим навантаженням у найближчі чотири роки.

Визначена ситуація ставить під загрозу фінансову безпеку держави і вказує на вичерпання можливостей нарощування боргових зобов'язань.

Слід зазначити, що у 2011 р. за рахунок запозичень на 19 % збільшилося фінансування державного бюджету. Обсяги чистих запозичень (запозичення мінус погашення) становили 8,322 млрд грн, або 12,5 % надходжень, при запланованих річних показниках 10,4 %.

Отже, темпи виконання плану фінансування державного бюджету (покриття дефіциту) за рахунок запозичень випереджають темпи виконання плану за доходами.

З огляду на це до негативних чинників, що можуть вплинути на виникнення та формування загроз у сфері державних фінансів, слід віднести: зростання державного боргу, фінансування державного бюджету за рахунок запозичень, значні суми переплат податків і зборів, заборгованість з відшкодування ПДВ та низький рівень капітальних видатків.

У зв'язку з цим основними напрямками нейтралізації загроз у цій сфері мають стати:

- підвищення ефективності бюджетно-податкової політики;
- забезпечення стабільності фінансування урядом поточних та капітальних зобов'язань (з огляду на потреби економічного зростання);
- вжиття заходів, спрямованих на погашення заборгованості з невідшкодованого ПДВ;
- посилення контролю за формуванням державного боргу.

О. В. Шишко

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Керівні принципи функціонування та розвитку елементів системи міжбюджетних відносин розроблені відповідно до положень ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, які були прийняті та ратифіковані більшістю держав – членів Ради Європи.

Основні вимоги до упорядкування бюджетної системи, розроблені для держав – членів Ради Європи, включають¹:

- 1) забезпечення справедливого розподілу державних фінансових ресурсів між різними рівнями влади з урахуванням обсягу повноважень, покладених на кожен з цих рівнів, внесення змін до складу таких повноважень, а також зміни соціально-економічних умов;
- 2) впровадження для органів місцевого самоврядування системи фінансування їх витрат, яка функціонує за такими принципами:
 - формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та їх розподіл повинні проводитися на умовах ефективного виконання своїх повноважень;
 - у рамках національної економічної політики органи місцевого самоврядування мають забезпечуватися додатковими власними фінансовими ресурсами;
 - більша частина трансфертів, що надаються місцевим бюджетам, повинна розраховуватися на блоковій основі, а застосування цільових трансфертів має бути обмежене;
 - розрахунок обсягу трансфертів, що надаються місцевим бюджетам з державного, має бути справедливим, прозорим та передбачуваним. Критерієм справедливості є універсальні та недискримінаційні правила розподілу трансферного фонду на стабільній та довгостроковій основі;

¹ Limitations of Local Taxation, Financial Equalisation and Methods for Calculating General Grants : Report of the Steering Committee on Local and Regional Democracy. – Strasbourg : Council of Europe, 1998. – 124 p.; Recommendation Rec(2000)14 of the Committee of Ministers to member states on local taxation, financial equalisation and grants to local authorities : Adopted by the Committee of Ministers on 6 September 2000 at the 719th meeting of the Ministers' Deputies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=370237&Site=COE>; Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities : Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 2005 at the 912th meeting of the Ministers' Deputies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131>.

- система фінансового вирівнювання має створити сприятливі фінансові умови для органів місцевого самоврядування з метою забезпечення громадян суспільними послугами з урахуванням їх фінансової спроможності. Ця система повинна враховувати як відмінності у фінансових можливостях бюджетів місцевого самоврядування, так і різницю в їх видаткових потребах.

Основними цілями при розробленні системи міжбюджетних трансфертів мають бути:

- забезпечення доходів для кожного рівня державного управління відповідно до обсягу повноважень та стандартних видаткових потреб (вертикальна збалансованість бюджетної системи);
- досягнення справедливого розподілу на базовому та регіональному рівнях місцевого самоврядування (горизонтальна збалансованість бюджетної системи);
- підвищення ефективності функціонування державного сектору.

У рамках національної економічної політики органи місцевого самоврядування мають бути забезпечені власними ресурсами, які повинні відповідати обсягам власних видаткових повноважень і якими вони можуть вільно розпоряджатися при їх реалізації в межах законодавчо визначеної фінансової автономії.

Якщо справляння податків, зборів спричиняє значні горизонтальні зовнішні ефекти, дисбаланс у структурі доходів місцевих бюджетів одного рівня бюджетної системи або між рівнями місцевих бюджетів внаслідок фіскальної конкуренції органів місцевого самоврядування, повноваження адміністрування таких податків і зборів закріплюється на вищому рівні державного управління (принцип субсидіарності). В іншому разі повноваження на встановлення податкових платежів, зборів, зміну податкових ставок, пільг тощо слід закріплювати за органами місцевого самоврядування.

Надане органам місцевого самоврядування право встановлення податкових платежів також має передбачати закріплення повноважень щодо їх адміністрування з метою підвищення ефективності їх справляння (принцип фіскальної автономії). Фіскальна автономія передбачає закріплення за органами місцевого самоврядування деяких елементів податкової політики, особливо в частині встановлення ставок податків та зборів².

Пріоритетним напрямом розмежування дохідних джерел між місцевими бюджетами є забезпечення максимального покриття витрат на фінансування власних повноважень органів місцевого самоврядування за рахунок власних

² Limitations of Local Taxation, Financial Equalisation and Methods for Calculating General Grants : Report of the Steering Committee on Local and Regional Democracy. – Strasbourg : Council of Europe, 1998. – 124 p.

фінансових ресурсів (принцип фінансової еквівалентності базового рівня державного управління).

Фінансова еквівалентність на рівні індивідуума передбачає, що в рамках загальної нормативно-правової бази кожен громадянин забезпечуватиметься місцевими суспільними послугами відповідно до надходжень податкових платежів, сплачених ним та місцевими підприємствами, а також з урахуванням використання місцевої інфраструктури (принцип співвідношення фіскальних платежів та суспільних вигод).

Місцеві органи влади повинні забезпечити збалансовані обсяги фінансування суспільних послуг на основі оподаткування і зборів, відповідно до одночасного максимального врахування державних та суспільних інтересів і вигод. У випадку прийняття урядового рішення надання допомоги визначеній категорії громадян у доступі до суспільних послуг необхідно виключити можливість застосування субсидій, надавати цільову фінансову допомогу для споживачів таких послуг і, наскільки це можливо, у персоналізований спосіб.

Для цілей стимулювання соціально-економічного розвитку території органи місцевого самоврядування повинні бути уповноважені стягувати плату (в тому числі за надання дозволів для суб'єктів господарювання), збори, штрафи тощо.

У випадку закріплення податків, зборів між рівнями місцевих бюджетів або між державним та місцевими бюджетами (податкові розщеплення) встановлена частка повинна бути еквівалентна визначеному на місцевому рівні податковому навантаженню з метою стимулювання органів місцевого самоврядування до зміцнення та розширення місцевої податкової бази (принцип походження).

За умови наявності значних відмінностей у фінансовій спроможності та видаткових потребах між юрисдикціями органи центральної влади мають забезпечити надання фінансової допомоги слабшим громадам. Трансферти такої допомоги повинні бути безумовними і забезпечувати надійне фінансування стандартного рівня суспільних послуг для всіх територіальних громад³.

Для суспільних послуг, що мають виняткове суспільне значення та для яких характерні вертикальні зовнішні ефекти, а також для тих суспільних послуг, гармонізація та упорядкування яких на державному рівні неможливі з різних причин, центральні органи влади повинні визначити порядок надання таких послуг органами місцевого самоврядування, а також забезпечити підтримку відповідних державних програм через цільові гранти та/або спеціальних елементів методики розрахунку обсягів загальних грантів.

³ Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities : Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 2005 at the 912th meeting of the Ministers' Deputies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131>.

У разі, якщо органи місцевого самоврядування забезпечують адміністрування реалізації державних програм, тобто виконують виключно агентські функції, центральний уряд повинен забезпечити покриття витрат на реалізацію таких програм органами місцевого самоврядування (принцип підключення). Місцеві органи влади можуть вимагати диверсифікації витрат таких програм для забезпечення реалізації цілей та ефективного управління їх виконання, а повна фінансова підтримка програм може мати місце у разі закріплення контрольних функцій за урядом.

Фінансова автономія органів місцевого самоврядування передбачає, що такі органи мають достатній обсяг власних фінансових ресурсів для фінансування значної частини витрат на виконання ними своїх повноважень відповідно до Конституції чи закону. Ця частина витрат має бути значною для забезпечення повноцінного бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів при визначенні видаткових потреб та планових обсягів фінансування в частині власних повноважень.

Загальні ресурси органів місцевого самоврядування повинні формуватися насамперед з нецільових додаткових ресурсів та/або нецільових загальних ресурсів, що визначаються відповідно до закону.

Тому необхідним є визначення адекватного ступеня податкової децентралізації, для якого можуть бути використані такі показники:

- частка податкових надходжень до місцевих бюджетів у загальному обсязі податкових надходжень зведеного бюджету;
- частка податкових надходжень у загальному обсязі надходжень місцевих бюджетів;
- співвідношення податкових надходжень до місцевих бюджетів до обсягу отриманих трансфертів від центральних органів влади;
- співвідношення власних податкових надходжень місцевих бюджетів до валового внутрішнього продукту;
- співвідношення максимального та мінімального обсягу фінансових ресурсів, що надійдуть до місцевих бюджетів при зміні ставок оподаткування місцевими податками та зборами у межах законодавчо визначеного діапазону.

Якщо за результатами обрахунку зазначених показників ступінь фіскальної децентралізації вважається низьким, урядом спільно з органами місцевого самоврядування повинні бути розглянуті шляхи збільшення частки власних податкових надходжень відповідних бюджетів (зокрема шляхом закріплення податкових джерел) без необхідності підвищення загального податкового тиску.

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ЯК ЧИННИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Л. І. Бурдонос

СТИМУЛЮВАННЯ ВИТРАТ НА НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ І РОЗРОБКИ

Відповідно до Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність”¹, бюджетне фінансування наукових досліджень здійснюється шляхом базового та програмно-цільового фінансування.

Стаття 34 згаданого закону передбачає, що базове фінансування надається для забезпечення:

- фундаментальних наукових досліджень;
- найважливіших для держави напрямів досліджень, у тому числі в інтересах національної безпеки та оборони;
- розвитку інфраструктури наукової і науково-технічної діяльності;
- збереження наукових об’єктів, що становлять національне надбання;
- підготовки наукових кадрів.

Тією самою статтею визначаються специфіка та функції програмно-цільового фінансування: “Програмно-цільове фінансування здійснюється, як правило, на конкурсній основі для:

- науково-технічних програм і окремих розробок, спрямованих на реалізацію пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки;
- забезпечення проведення найважливіших прикладних науково-технічних розробок, які виконуються за державним замовленням”.

Процитовані норми цілком відповідають прийнятій у світі практиці. Проте одним із найпроблемніших питань удосконалення механізмів фінансування наукових досліджень залишається вибір оптимального співвідношення між базовим та програмно-цільовим фінансуванням.

Як видно з таблиці, частка базового фінансування зменшилася з 71,8 % у 1996 р. до 49,9 % – у 2002 р., що, однак, зовсім не супроводжувалось збільшенням частки програмно-цільового фінансування.

Навпаки, остання зменшилася більш ніж утричі. Таку саму тенденцію демонструє й динаміка витрат на державне замовлення. У 2003–2008 рр. частка

¹ Про наукову і науково-технічну діяльність : закон України від 01.12.1998 № 285-ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 23. – Ст. 20.

Таблиця

Структура бюджетного фінансування науки в Україні, % від загальної суми

Показник	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Базове фінансування науково-дослідних установ	71,8	56,4	45,1	33,5	34,7	39,9	49,9	71,1	74,4	62,5	63,2	71,2
Частка програмно-цільового фінансування	11,6	7,2	7,6	3,7	13,1	3,77	3,37	6,2	6,7	3,7	3,6	3,7
Державне замовлення на науково-технічну продукцію	5,7	5,6	9,3	3,9	6,2	3,3	3,7	5,7	6,7	5,5	6,5	6,8
Інші кошти, що виділяються з бюджету через розподіл	10,9	30,8	38,0	58,9	46,0	47,0	57,0	11,0	11,7	11,0	12,5	13,0

Складено автором.

базового фінансування знову зростає і навіть у 2003, 2004 рр. перевищила рівень 1996 р. (якщо це, звичайно, не наслідок дуже нечіткої класифікації бюджетних витрат, яка дає змогу щоразу по-іншому обраховувати цей показник). Проте за всієї ненадійності цих підрахунків безсумнівним є факт, що нехтування можливостями програмно-цільового підходу лишалося практично незмінним протягом усіх цих років: жодного разу його частка навіть не наблизилась до визначених законом 30 %. До 2002 р. дедалі більша частина витрат на фінансування науки, передбачених державним бюджетом, розпорошувалась між численними розпорядниками, раціональність замовлень фактично ніким не контролювалася.

Не відбувається справжній конкурс і при формуванні державного замовлення на науково-технічну продукцію. Нині лише робляться спроби поставити це на конкурсну основу. Найпоспідовніше принцип конкурсного відбору проєктів втілюється при формуванні державних науково-технічних програм із пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, які формуються на конкурсних началах Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України.

У прийнятому в липні 2001 р. Законі України “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”² визначено: “Обсяг коштів на фінансування державних наукових і науково-технічних програм за пріоритетними напрямками науки і техніки затверджується у законі про Державний бюджет України на відповідний рік у розмірі не менше 30 відсотків загального обсягу фінансування видатків на науку з Державного бюджету України. Обсяги фінансування наукових і науково-технічних програм визначаються у законі про Державний бюджет України окремо по кожному затвердженому цим Законом пріоритетному напрямку розвитку науки і техніки” (ст. 6). Проте це цілком правомірне положення закону досі не реалізовано.

Зрозуміло, що державний бюджет не може бути єдиним джерелом фінансування науки. Для цього активно залучаються кошти промисловості, банків, окремих інвесторів. Будучи вкрай зацікавленими у збільшенні асигнувань на науку з усіх можливих джерел, лідери розвинутих країн намагаються робити все можливе для того, щоб стимулювати виділення таких коштів, зробити ці невиробничі та неприбуткові на початкових етапах витрати менш обтяжливими, а то й просто вигідними. Діяльність органів законодавчої та виконавчої влади в цьому напрямі є одним із найдієвіших механізмів реалізації науково-технологічної політики. Для цього доцільно в умовах України використати досвід інших країн щодо впровадження найпоширеніших форм стимулювання фінансової підтримки наукових досліджень і розробок.

Розглянемо приклад США. Одним із перших заходів такого плану вважається закон, прийнятий у 1954 р. (розділ 174 Кодексу внутрішніх витрат). Ним

² Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки : закон України від 11.07.2001 № 2623-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 253.

встановлювались податкові пільги для фірм, що виконують дослідження та розробки. Цьому передувала багаторічна боротьба прогресивно налаштованих науковців і політиків за формування в суспільстві та в Конгресі розуміння величезного значення наукових досліджень, громадської думки, націленої на інноваційний розвиток.

У 1976 р. було ухвалено Закон “Про національну політику в галузі науки і техніки, про організації і пріоритети”, який і досі є основою нормативної бази цієї сфери в США³.

У ньому п’ять розділів: національна політика в галузі науки і техніки та пріоритети; політика щодо департаменту науки і техніки; президентський комітет з науки і техніки; федеральна рада з питань науки і технологій; загальні положення. У ст. 101 цього закону сказано, що федеральне фінансування розвитку науки і техніки є інвестуванням у майбутнє, вкрай необхідним для стійкого розвитку країни і вдосконалення людини, що держава повинна постійно здійснювати інвестиції у науку й техніку, виходячи з національних потреб і можливостей. У законі закріплено приблизний перелік пріоритетних цілей, реалізація яких має сприяти прогресу науки і техніки (у тому числі забезпечення достатнього постачання продуктів, матеріалів та енергії, гарантування національної безпеки; підвищення якості охорони здоров’я; збереження навколишнього середовища; стимулювання повної зайнятості за допомогою корисних наукових і технологічних інновацій; удосконалення систем житлового будівництва, транспорту, зв’язку). Підкреслено, що здійснюючи політику щодо науки і техніки, федеральний уряд повинен зберігати елементи централізованого планування.

У прийнятому в 1980 р. у США законі Стівенсона – Уайдлера про технічні інновації декларується курс на підвищення економічного, екологічного і соціального благоустрою шляхом створення організацій, зокрема некомерційних, що діють із суто науковою та освітньою метою, різних центрів промислової технології, а також визначається межа стимулювання використання технічних розробок, які підтримуються федеральними фондами. У цьому законі передбачено заходи морального заохочення успішної інноваційної діяльності. Так, на підставі рекомендацій міністра торгівлі президент США може вручити Медаль національної технології особам чи компаніям, які роблять видатний внесок у розвиток техніки.

Подібні закони є і в інших промислово розвинутих країнах. Так, у Швейцарії діє федеральний закон про розвиток наукових досліджень. Його положення поширюються на всі науково-дослідні заклади, які використовують для своїх робіт кошти федерального казначейства.

³ Попович О. С. Стан формування цілісної системи пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки в Україні / О. С. Попович // Проблеми науки. – 2002. – № 7. – С. 31–35.

У Франції чинним законодавством наукові дослідження і психологічний розвиток визнаються загальнонаціональними пріоритетними завданнями. У пріоритетному порядку надаються державні асигнування і створюються робочі місця для виконання робіт у галузі фундаментальних досліджень, сприяння науковим розробкам на підприємствах, а також для підтримки створення новаторських підприємств і посилення передачі технологій малим і середнім підприємствам⁴.

Відповідно до податкового федерального законодавства США витрати фірм на науково-дослідні розробки в повному обсязі виключаються із сум, які підлягають оподаткуванню, що, за оцінками спеціалістів, дає чистий прибуток у 500 дол. на кожні витрачені 1000 дол. Крім того, до 1969 р. фірмам надавалось право зменшувати суму сплачуваного податку на прибутки на 7 % від загального обсягу капіталовкладень у виробничі фонди з терміном експлуатації вісім і більше років і на 2,33 % за терміну експлуатації чотири – шість років. Це означало пряме зниження цін на обладнання, що зараховувалось у розмірі вказаних знижок. Додатково до цих пільг дозволялося проводити амортизацію придбаного обладнання не за фактичною, а за номінальною ціною закупівлі. Очевидно, що в найвигіднішому становищі при використанні зазначених пільг були фірми таких галузей промисловості, як машинобудування, приладобудування, оскільки різницю між ціною реалізації продукції за номіналом і фактичною ціною покривав федеральний уряд.

Сьогодні стовідсоткове списання витрат на наукові дослідження та розробки при визначенні бази оподаткування й амортизації капіталовкладень практикується, крім США, в Японії, Великобританії, Німеччині, Франції, Нідерландах, Канаді, Австралії, Сінгапурі, Росії. Крім того, у США, Японії, Канаді податок на прибуток корпорацій зменшується на 20 % суми приросту їх витрат на НДДКР. У деяких країнах знижка ще істотніша: у Сінгапурі до 200 % таких витрат, в Австралії – на 125, у Франції – на 50 % (проте з обмеженням до певної суми).

Податкова знижка на інвестиції в науку є складовою законодавчих заходів, які здійснюються відповідно до концепції відповідальності уряду за стимулювання розвитку економіки, особливо тих галузей, які забезпечують зростання та модернізацію основного капіталу.

В Україні загальний рівень, структура і механізми фінансування науково-технічної сфери не тільки зовсім не відповідають вимогам амбіційно заявленого курсу на крутий поворот до інноваційної моделі розвитку економіки, а й практично виключають реальне використання можливостей все ще досить значного науково-технологічного потенціалу як потужного фактора розвитку економіки.

⁴ Попович О. С. Місце пріоритетів в реалізації державної науково-технологічної політики в Україні / О. С. Попович // Наука і наукознавство. – 2001. – № 2. – С. 65–73.

М. В. Волошин

НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ВИДАТКІВ НА СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА РОЗВИТОК ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ

За роки незалежності України погіршилась якість відтворення й розвитку “людського капіталу”. Катастрофічно знижується середній рівень здоров’я нації, збільшується кількість тяжких захворювань у працездатному віці, що призводить до зменшення чисельності населення. Посилюються процеси, які негативно впливають на інтелектуальний потенціал нації. Загальні показники рівня освіти населення свідчать про кризовий стан освіти і науки, що спричинило падіння престижу інтелектуальної праці, втрати набутих здібностей до інновацій. А саме останні забезпечують прогрес економіки.

Найбільшу питому вагу у видатках на розвиток людського капіталу становлять видатки на соціальний захист населення. Потреба у політиці соціального захисту і відповідних засобах її проведення при переході від адміністративно-командної економічної системи до системи з орієнтацією на ринок визначається необхідністю заходів, спрямованих на недопущення надмірного зниження рівня життя найменш забезпечених і найвразливіших верств населення. Деякі такі засоби соціального захисту здійснюватимуться тільки в період переходу до ринку, тоді як інша їхня частина діятиме й далі як невід’ємний елемент ринкового економічного укладу. До тимчасово чинних заходів соціального захисту належать різні види обмеженого субсидування, а також чітко спрямовані зусилля на скорочення безробіття. Ці зусилля можна віднести до категорії захисних чи компенсаційних заходів, необхідних у трансформаційний період, – у цьому й полягає їхня відмінність від організаційно оформлених механізмів “офіційного соціального забезпечення”, які спрацьовують у разі характерних для певних етапів життя людини фінансових труднощів. Тимчасові заходи соціального захисту мають суттєве значення у цілій низці випадків. Вважається, що вони можуть допомогти плавніше і в найкоротші терміни реалізувати програми системних перетворень¹.

Як наголошують західні вчені, зокрема Ш. Бланкарт, в умовах демократії соціальне забезпечення є найпріоритетнішою функцією держави, бо громадяни мають високий рівень потреби в соціальному захисті, а тому існує великий попит на цей вид суспільних благ. Соціальне забезпечення надається державою, а не ринком, оскільки є небезпека, що на ринку індивіди не зможуть без проблем застрахуватися від можливих фінансових ускладнень. До незаперечної функції

¹ Дятлов С. А. Основы теории человеческого капитала / С. А. Дятлов. – СПб. : Изд. СПбУЭФ, 1994. – 264 с.

держави належить також соціальний захист найбідніших громадян, яким поодинокі дуже важко знайти своє місце в суспільстві².

Державна бюджетна політика в соціальній сфері повинна спрямовуватися на ефективну взаємодію держави, бізнес-структур та недержавних організацій, що сприятиме задоволенню соціальних потреб шляхом цілеспрямованого використання фінансової підтримки держави для вирішення проблем конкретних груп, а також залучення ресурсів бізнес-структур і недержавних організацій для реалізації державних соціальних програм.

Обмеженість і неефективне використання бюджетних ресурсів зумовлюють необхідність удосконалення взаємовідносин між суб'єктами бюджетної політики при управлінні соціальною сферою шляхом виявлення упущень і недоліків організаційного, нормативно-правового характеру і коригування функціональних обов'язків органів управління.

Значний вплив на стан та розвиток людського капіталу чинять проблеми фінансового характеру. В Україні застосування програмно-цільового методу управління фінансами на сьогодні не є ефективним, що пов'язано з недосконалістю бюджетного планування, відсутністю зв'язку між бюджетними програмами, фінансуванням установ та стратегічним плануванням. Не визначено фінансові механізми розроблення та реалізації програм, важелі управління їх виконанням. На сьогодні досить гостро постають проблеми відбору програм, суспільних послуг та установ соціальної сфери для фінансування. За умов обмеженості фінансових ресурсів ідеться скоріше не про відбір, а про зменшення обсягів фінансування, що негативно впливає на стан та розвиток соціальної сфери. Відсутність чіткого механізму планування бюджетних видатків на соціальну сферу спричиняє планування коштів бюджету з порушенням чинного законодавства.

За цих обставин перспективним напрямом у плануванні бюджетних видатків на розвиток людського капіталу має стати широке застосування у бюджетній практиці програмно-цільового методу, за якого бюджетні видатки повинні здійснюватись на цілі, що відповідають середньо- або довгостроковій стратегії розвитку держави. Надзвичайно важливу роль у системі управління бюджетним забезпеченням соціальної сфери відіграють норми і нормативи, особливо при застосуванні нормативного методу розподільних відносин. Важливим аспектом у бюджетному нормуванні видатків у соціальній сфері є питання дослідження стандартів і нормативів соціальної сфери.

Чинні соціальні стандарти не відповідають сучасним соціальним реаліям та економічним можливостям держави, не враховують міжнародні норми та по-

² *Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт; пер. з нім., ред. В. М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.

требують перегляду. Застосування обґрунтованих та взаємопов'язаних підходів дає змогу об'єктивно та справедливо перерозподіляти бюджетні ресурси, з урахуванням соціально-економічного розвитку територій, демографічної ситуації, потреб у соціальних послугах, рівня доходів громадян та інших чинників.

Обмеженість бюджетних ресурсів та подекуди неефективне їх використання зумовлюють необхідність упровадження проектного підходу до управління бюджетними коштами, нових механізмів надання соціальних послуг, використання нових соціальних технологій — соціальних замовлень, соціального інвестування, цільового фінансування конкретних установ, що здійснюють соціальну діяльність, тощо. Серед основних форм реалізації соціальних завдань можна виокремити:

- цільове фінансування конкретних організацій;
- створення асоційованих структур (державно-суспільних, суспільно-державних, некомерційних організацій тощо);
- підписання тимчасових угод про співпрацю, у рамках яких можуть здійснюватися разові заходи або акції соціального спрямування;
- підписання довгострокових угод про співпрацю, що визначають принципи взаємовідносин між різними секторами суспільства, тощо³.

У кожній країні держава використовує певний господарський механізм для впливу на процес розвитку людського капіталу та його відтворення. Склад і структура господарського механізму визначаються рівнем розвитку економіки, відносинами власності, історичними та національними особливостями розвитку суспільства. Одним з елементів господарського механізму є фінансовий механізм.

Фінансовий механізм — це сукупність конкретних форм і методів забезпечення розподільчих і перерозподільних відносин, утворення доходів, фондів грошових коштів⁴.

Вихідною складовою фінансового механізму є фінансове планування й прогнозування, за допомогою яких залучаються інші його структурні елементи, такі як фінансові показники, норми і нормативи, ліміти, резерви, фінансові стимули.

Під час фінансового планування й прогнозування визначаються обсяги фінансових ресурсів, які створюватимуться в державі в цілому, обсяги ресурсів, що зосереджуватимуться й розподілятимуться через бюджетну систему та інші фінансові інститути, а також тих, які перебуватимуть у розпорядженні підприємницьких структур і населення. Бюджети як фінансові плани на рівні держави або її окремих територіальних підрозділів завжди мають дві частини — дохідну

³ Хананашвили Н. Формы финансирования социальных программ в обществе / Н. Хананашвили [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.good.cnt.ru/p7_7.htm.

⁴ Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) : навч. посіб. / В. М. Опарін. — 2-ге вид., допов. і перероб. — К. : КНЕУ, 2002. — 240 с.

і видаткову. Дохідна частина включає надходження та обов'язкові збори, неподаткові платежі, у видатковій частині вказуються напрями витрачання бюджетних коштів, які визначаються бюджетною політикою, а також чинним порядком розмежування видатків між окремими бюджетами.

Також у процесі фінансового планування і прогнозування розраховують відповідні фінансові показники. Фінансові показники – це абсолютні або відносні величини, які характеризують створення й використання фінансових ресурсів в економіці держави, її фінансове становище, результати господарської діяльності підприємницьких структур, рівень доходів населення, розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту за допомогою фінансів⁵.

Важливими елементами фінансового механізму є фінансові норми, нормативи, ліміти, резерви, стимули – їх також називають фінансовими важелями. Фінансові норми умовно поділяють на чотири групи. До першої належать норми, що централізовано затверджуються органами законодавчої та виконавчої влади, – ставки заробітної плати, розмір стипендій, ставки податків, деяких видів зборів і відрахувань. Друга група охоплює норми, що ґрунтуються на матеріальних потребах, – витрат на харчування в дошкільних та інших закладах освіти й охорони здоров'я, витрат на медикаменти, освітлення, опалення тощо. Третю групу становлять норми, що визначаються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, – зокрема, норми значної частини витрат бюджетних установ. Четверта група – це норми і нормативи, що характеризують пропорції економічного та соціального розвитку.

Серед усіх фінансових важелів особливе місце посідають податки і збори, за допомогою яких держава мобілізує кошти для виконання покладених на неї функцій, а також впливає на підприємницьку діяльність, сприяє інвестиційній активності, визначає пропорції нагромадження і споживання, забезпечує раціональне використання обмежених природних ресурсів тощо.

Фінансові стимули передбачають застосування як матеріального заохочення, так і економічних санкцій. До стимулів належать: бюджетне фінансування ефективних напрямів розвитку народного господарства (зокрема дотації підприємствам, діяльність яких має важливе значення для економіки), фінансування підготовки і перепідготовки кадрів, спеціальні фінансові пільги (пільги щодо податків та можливість проведення прискореної амортизації)⁶.

Важливою складовою фінансового механізму є управління фінансами – управління формуванням і використанням фондів фінансових ресурсів на рівні держави, підприємницьких структур, інших господарських об'єднань і

⁵ Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) : навч. посіб. / В. М. Опарін. – 2-ге вид., допов. і перероб. – К. : КНЕУ, 2002. – 240 с.

⁶ Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2000. – 416 с.

громадян, якщо вони здійснюють фінансові операції, за допомогою специфічних прийомів і методів.

Фінансовий контроль як одна з функцій управління фінансами становить особливу діяльність щодо перевірки формування й використання фондів фінансових ресурсів у процесі створення, розподілу та споживання валового внутрішнього продукту з метою оцінювання обґрунтованості й ефективності прийняття рішень і результатів їх виконання.

Задоволення потреб, які неможливо реалізувати в індивідуальному порядку, наприклад, у сфері освіти та базової охорони здоров'я, найкраще організовується та оплачується на рівні громади, у межах компетенції органів місцевого самоврядування, які повинні мати повноваження щодо збирання місцевих податків для фінансування базових місцевих громадських послуг. Це – найліпша гарантія ефективної місцевої соціальної політики. Така схема, у сукупності з розширенням прав і можливостей громадян, допомогла б оптимізувати розподіл ресурсів платників податків задля людського розвитку на рівні громади. Суспільні послуги, які не можуть надаватися на рівні громади, слід організувати на наступному рівні структур самоврядування – району та області. Уряд (або його спеціалізовані органи) має залучатися лише тоді, коли відповідні послуги вимагають підтримки з його боку. Супутня фіскальна децентралізація, разом із реальним джерелом місцевих податкових надходжень, є, таким чином, необхідною передумовою для децентралізації влади, яка б могла стати важливим інструментом сприяння людському розвитку в Україні.

Багато функцій, пов'язаних із забезпеченням людського розвитку, визнаються такими, що мають національне значення, і їх виконання передається місцевим органам влади (так звані делеговані завдання). Фінансування цих функцій здійснюється за рішеннями про міжбюджетні трансферти, спрямовані на вирівнювання диспропорцій між регіонами, районами й містами. Отже, певний обсяг доходів, які перевищують бюджетні норми, встановлені урядом, забирається у міст і районів і передається тим з них, у яких замало ресурсів для фінансування надання послуг у потрібному обсязі.

С. М. Голубка

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА УКРАЇНСЬКОГО ВІДРОДЖЕННЯ

Одним із головних завдань фінансово-господарського життя України є проведення бюджетної політики, яка віддзеркалює основні напрями соціально-економічного розвитку сьогодення та майбуття.

Особливо цікавим моментом в історії українського державотворення 1917–1921 рр. стало здійснення відповідної фінансово-економічної політики та укладання першого в Україні державного бюджету 1918 р., у період існування Української Держави за гетьманату П. Скоропадського. Слід зазначити, що бюджетна політика почала формуватися ще напередодні, коли Українській Центральній Раді, яку було створено 4 березня 1917 р., нашвидкуруч довелося вирішувати фінансові питання країни. Тому 19 березня 1917 р. у зверненні до українського народу Центральна Рада оголошує про відкриття збору грошей на заснування Національного фонду¹.

10 червня 1917 р. з'явився Перший Універсал Центральної Ради, що проголошував автономію України у складі єдиної Росії². 15 червня 1917 р. Комітет Центральної Ради ухвалив організувати власний виконавчий орган – Генеральний секретаріат³, який фактично став її урядом.

9 грудня 1917 р. було прийнято кілька важливих законопроектів, внесених Генеральним секретарством фінансів. Перший з них – Закон “Про державні кошти України”⁴. Обов'язки Головної скарбниці УНР, організованої з метою “прийняття і переховування прибутків Державного Скарбу і одпуску сум на Державні видатки”⁵, було покладено на Київську губерніальну скарбницю.

За Центральної Ради УНР, через воєнно-політичні події та інші причини організаційного характеру, бюджет не було складено. Зокрема, професор Л. Яснопольський так зазначав із приводу цього: “Для правильного розгляду бюджету необхідні: як негайна організація фінансового апарату – рахівничого і касового, так і найшвидше встановлення правильного законодавчого режиму, бо нормальне бюджетове господарство мислиме лише за наявності представницьких закладів”⁶.

¹ До Українського Народу // Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – № 1. – 19 берез.

² Універсал Української Центральної ради до українського народу, на Україні й поза Україною суцього // Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – № 9. – Трав.

³ Народна воля. – 1917. – 17 черв.

⁴ ЦДАВО України. – Ф. 1509. – Оп. 5. – Спр. 8. – Арк. 82.

⁵ Гай-Нижник П. Лебідь-Юрчик – директор Державної скарбниці України в 1917–1919 роках / П. Гай-Нижник // Вісник Національного банку України. – 2003. – № 9. – С. 68.

⁶ Гай-Нижник П. П. Перший державний бюджет у новітній історії України / П. П. Гай-Нижник // Фінанси України. – 2008. – № 6. – С. 111.

Перший бюджет був укладений у 1918 р., але прийнятий у січні 1919 р. іншим урядом – Директорією, як бюджет Української Народної Республіки. Укладанням бюджету займалася Бюджетна комісія, створена при Міністерстві фінансів. До її складу, крім представників Міністерства фінансів та Державного контролю, входили представники інших зацікавлених відомств та запрошені міністром фінансів науковці та представники громадськості.

У червні 1918 р. уряд ухвалив Правила про порядок розгляду державного бюджету й фінансових кошторисів на 1918 рік, згідно з якими такі кошториси мали бути надіслані до Державної скарбниці не пізніше 5 липня 1918 р. Однак процес складання бюджету загальмував, оскільки переважна кількість кошторисів надійшла значно пізніше. Разом із тим Бюджетна комісія на основі даних за 1918 р. розпочала обчислювати очікувані доходи і розробляти бюджет уже на наступний рік.

Слід зауважити, що новостворена держава не мала відповідної законодавчої бази і тому під час складання першого бюджету було обрано за основу бюджетне право Російської імперії. Безумовно, керівництво держави розуміло, що на такій основі неможливо створити власний бюджет. Тому 6 грудня 1918 р. уряд П. Скоропадського ухвалив проект Правил про закінчення рахунків по кредитах кошторисів 1918 року та провадження видатків у 1919 році. Правилами, зокрема, наголошувалося: “Всі Міністерства, Головні Управління та інші центральні установи заздалегідь, не чекаючи остаточного затвердження державного розпису прибутків та видатків на 1918 рік, приступають до складання встановлених існуючими кошторисними правилами розписань прибутків, очікуємих до впливу, та видатків, які встановлені при розгляді кошторисів в Бюджетовій Комісії”. Такі розписи мали пересилатися до Державної скарбниці одразу після затвердження державного розпису на 1918 р. З моменту затвердження державного розпису доходів та видатків на 1918 р., не пізніше 1 січня 1919 р., припинялося “провадження видатків з так званого 10-ти мільйонного фонду, який був асигнований на утримання нового ладу на Україні...”⁷.

Порядок був таким: видаткові розписи підлягали обговоренню на окремій нараді при Міністерстві фінансів і подавалися міністром на ухвалення уряду. Після їх затвердження видаткові розписи розсилалися через Державну скарбницю до Головної скарбниці та у Фінансові палати.

19 грудня 1918 р. Директорія прийняла Закон “Про сплату податків”, згідно з яким гетьманський закон про перегляд земельних кошторисів і виплату до цього перегляду земських податків і зборів за перше півріччя 1918 р. у розмірі повної ставки річного оподаткування 1917 р. скасовувався, а натомість “земські

⁷ Гай-Нижник П. П. Перший державний бюджет у новітній історії України / П. П. Гай-Нижник // Фінанси України. – 2008. – № 6. – С. 111.

податки і збори за біжучий 1918 р. вносяться згідно з затвердженими черговими Повітовими і Губернськими Народними Радами розкладок”⁸. Бюджетна комісія завершила роботу 30 грудня 1918 р., але через зміну влади подала до розгляду проект бюджету новому уряду – Директорії УНР.

17 січня 1919 р. уряд затвердив державний розпис (бюджет) за 1918 р. Рада народних міністрів доручила міністрові фінансів Б. Мартосу в терміновому порядку видрукувати цей бюджет по розділах і розіслати їх окремим відомствам. Крім того, він повинен був до 15 березня внести до Ради народних міністрів попередній розпис на 1919 р. 24 січня 1919 р. Директорія затвердила бюджет України на 1919 р., насправді бюджет Української Держави П. Скоропадського, працю над яким 30 грудня 1918 р. завершила Бюджетна комісія на чолі з Х. Лебедем-Юрчиком⁹.

Уряд вдавався до різних заходів для отримання грошей. Зокрема, було ухвалено Закон “Про державний податок на деякі предмети розкоші”, а саме: шкіряні, золоті й хутряні вироби та ін. Що саме і якою мірою оподатковувалося, пояснював спеціальний додаток до закону. Так, оподаткуванню підлягали: на 30 % – коштовне каміння, вироби з золота; на 25 % – вироби вартістю більш як 200 грн, зокрема, срібло, бронза, нефрит, косметика, фарфор, кришталь, художні картини, килими, хутра; на 15 % – вироби вартістю понад 100 грн (товари з лайки, лосини, шкіри тисненої, шкіряні валізи, саквояжі, мотоцикли, одяг з шовку)¹⁰.

5 лютого 1919 р. Рада народних міністрів доручила міністрові фінансів у найкоротший термін виконати її постанову від 17.01.1919 і скласти обмежений (“вкорочений”) державний кошторис на 1919 р., та вже 6 березня 1919 р. уряд було евакуйовано з Вінниці до Проскурова. Слід зазначити, що з різних причин, насамперед через ескалацію воєнних дій та слабку, нестабільну вертикаль влади, обчислити власні прибутки міністерствам було майже неможливо. Суттєвою причиною такого стану бюджетного процесу було й те, що український уряд часом контролював дуже незначні території, що відповідно негативно впливало як на податковий збір, так і на проведення фінансової політики загалом.

Однак навіть на території Поділля та Волині, контрольованій у цей час військами Директорії, вертикалі державної влади практично не було. До того ж населення цих територій становило переважно розорене селянство, тому здобути істотні кошти до державної скарбниці явно не було звідки. Важливою негативною причиною щодо поповнення казни було й те, що уряд не мав чіткої структурної організації, постійного місця дислокації, а також майже не здій-

⁸ Державний вістник. – 1918. – № 47.

⁹ *Гай-Нижник П.* Податкова і митна політика уряду Директорії УНР / П. Гай-Нижник // Історія торгівлі, податків та мита : зб. наук. пр. – Д. : АМСУ, 2010. – Вип. 3.

¹⁰ Вістник Державних Законів УНР. – 1919. – 9 лип.

снював належного контролю. Тобто Міністерству фінансів залишалося тільки намагатися визначати і контролювати грошовий обіг у певній місцевості, яка перебувала під контролем військ С. Петлюри, залежно від поточних обставин. Наприклад, протягом 1919 р. уряд УНР, а разом з ним інституції Міністерства фінансів змінили кілька резиденцій: Вінниця, Кам'янець-Подільський, Рівне, Тернопіль, знову Кам'янець-Подільський.

Нарешті, у серпні 1919 р. було зроблено спробу скласти новий бюджет на поточний рік. 23 серпня 1919 р. до всіх міністерств та відомств УНР було надіслано лист про необхідність складання державного бюджету. В ньому голова Ради народних міністрів І. Мазепа, міністр фінансів Б. Мартос та державний контролер І. Кабачків зазначали, що всім центральним урядовим установам Республіки доручається виробити і затвердити свої штати, а потім (не пізніше 10 жовтня 1919 р.) надіслати їх та свої кошториси до Фінансової комісії при Народному міністерстві фінансів (у чотирьох примірниках) та до Державного контролю (у двох примірниках). Проте сформувати бюджет через воєнно-політичні обставини знову не вдалося¹¹.

Отже, згодом процес становлення української державності та бюджетна політика урядів тодішньої України припинилися, адже Україною опанували більшовицькі війська і встановилася радянська влада. Всі фінансово-економічні інституції функціонували вже під диктатом і за формою більшовицько-комуністичної структури.

¹¹ *Гай-Нижник П.* Податкова і митна політика уряду Директорії УНР / П. Гай-Нижник // *Історія торгівлі, податків та мита* : зб. наук. пр. – Д. : АМСУ, 2010. – Вип. 3.

А. М. Дишлева

РОЛЬ ДЕРЖАВИ В РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКРИЗОВОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Ринковій економіці властиві нестабільність і неминучість періодичного виникнення криз, що зумовлено циклічністю її розвитку. Світова криза 2008–2009 рр. є найгострішою за останні десятиліття, має системний і багатовимірний характер, уперше після Великої депресії призвела до синхронного падіння всієї глобальної економіки. Виникнення криз – об'єктивна, необхідна форма суспільно-економічного прогресу. Суб'єктивний фактор не здатен відмінити кризу, хоча може пом'якшувати або загострювати кризові процеси¹. Криза є закономірним та динамічним явищем, що, незважаючи на всі негативні наслідки, дає можливість виявляти та усувати диспропорції, які виникають в економіці.

Сучасна глобальна економічна криза виявила не тільки негативні наслідки від посилення взаємозв'язків у глобальному економічному просторі, а й внутрішні структурні суперечності національних економік. Сьогодні основними диспропорціями в економічному розвитку країн світу та України є неузгодженість розвитку фінансового і реального секторів економіки, зростання боргової залежності країн, недостатнє усвідомлення економічної ролі держави в коригуванні дії ринкового механізму та згладжуванні негативних наслідків криз в умовах циклічного розвитку економіки.

Наприкінці ХХ ст. вважалося, що ринкове регулювання є найефективнішим механізмом перерозподілу ресурсів та ризиків, а втручання держави в економіку має бути мінімальним. Ринкові закони справді ефективні, але існування таких об'єктивних явищ, як відмови ринку, циклічність економічного розвитку та періодичне виникнення криз потребують державного регулювання, підтвердженням чого і стала світова економічна криза. Ще у 1997 р. у річному звіті Світового банку Дж. Вулфенсон зазначав, що без ефективною держави неможливий як стійкий економічний розвиток, так і соціальний. За його словами, ринок та держава мають взаємодоповнювати одне одного, держава повинна створювати відповідні інституційні основи ринку, а державна політика та програми – не тільки сприяти економічному зростанню, а й впливати на діяльність ринку в інтересах суспільства та забезпечувати справедливий розподіл результатів економічного розвитку².

¹ Чухно А. А. Сучасна фінансово-економічна криза та її особливості в Україні / А. А. Чухно // Фінансово-бюджетна стратегія в сучасних соціально-економічних умовах / наук.-практ. конф., м. Київ, 26 лют. 2009 р. – К. : НДФІ, 2009. – С. 15–29.

² Опалева О. И. Государственное управление инновационной деятельностью / О. И. Опалева // Финансы и кредит. – 2010. – № 15 (399). – С. 30.

За словами Я. А. Жаліла, “завдання держави – впорядкувати загальні правила господарювання так, щоб досягти найвищої ефективності рішень, що приймаються в рамках всього народного господарства”³. Економічна роль держави передбачає діяльність з регулювання економіки як єдиної системи. З одного боку, вона підтримує функціонування ринкового механізму, а з другого – забезпечує коригування його дій та елімінування негативних наслідків⁴. Саме з цією метою необхідна реалізація антикризової політики держави.

Таку політику можна визначити як комплекс заходів організаційно-правового, інституціонального, економічного характеру впливу, спрямованих на регулювання коливань економічної активності у суспільстві в періоди передкризового стану, стабілізацію та згладжування негативного впливу кризи, зменшення її руйнівних наслідків, а також ужиття превентивних заходів у періоди економічного зростання та запобігання виникненню та розвитку економічних (зокрема фінансових) криз у майбутньому.

Послідовність реалізації антикризової політики держави можна поділити на декілька етапів: 1) попереджувальна антикризова політика, нехтування якою і призводить до переростання фінансових криз у глибокі та затяжні економічні кризи, складного та тривалого виходу із них; 2) стабілізація кризової ситуації та застосування невідкладних антикризових заходів за умови настання кризи; 3) посткризова політика, що полягає у стимулюванні та прискоренні економічного зростання. Антикризова політика держави буде ефективнішою, якщо проводитиметься з метою профілактики та попередження кризових явищ в економіці.

Антикризова політика повинна здійснюватися шляхом узгодження всіх складових фінансової політики держави. Ефективна реалізація антикризових заходів у бюджетній політиці неможлива без злагодженого їх здійснення у грошово-кредитній політиці. Податкова політика безпосередньо впливає на обсяги доходів державного бюджету. У свою чергу, бюджетні видатки необхідно враховувати у процесі вдосконалення оподаткування. Не менш важливе значення має узгодження й інших складових фінансової політики: цінової, митної, інвестиційної.

Для реалізації будь-якого напрямку політики держави в економічній чи соціальній сфері потрібне відповідне ресурсне забезпечення. Таким забезпеченням є бюджет, який за сучасних умов залишається основним інструментом державного регулювання економіки, відіграє активну роль у досягненні її стабільності та розвитку. За допомогою бюджету держава здійснює перерозподіл ВВП між

³ Жаліло Я. А. Економічна стратегія держави: теорія, методологія, практика : монографія / Я. А. Жаліло. – К. : НІСД, 2003. – С. 21.

⁴ Ткач А. А. Інституціональна економіка. Нова інституціональна економічна теорія : навч. посіб. / А. А. Ткач. – К. : ЦНЛ, 2007. – С. 214.

галузями економіки, адміністративно-територіальними утвореннями, окремими економічними суб'єктами. Мета такого перерозподілу полягає в сприяттні розвитку пріоритетних галузей економіки, підтримці тих секторів, що мають високу соціальну значущість, зміцненні зовнішньої та внутрішньої безпеки, подоланні надмірної диференціації доходів населення, вирівнюванні соціально-економічного розвитку окремих територій.

Антикризова бюджетна політика повинна проводитись не лише у разі настання кризи та у період виходу із неї, а й протягом усього економічного циклу. Л. В. Лисяк зазначає: "...державний бюджет є стрижнем реалізації антициклічної політики. Антициклічні заходи бюджетної політики здійснюються з метою виведення економіки з кризового стану (рівно як і стримування її економічного перегріву)"⁵.

Основними антициклічними заходами бюджетної політики є зміна обсягів та структури доходів і видатків державного бюджету, а також розміру бюджетного дефіциту. Останній, за кейнсіанською теорією державних фінансів, розглядається як стимулятор економічного розвитку⁶. З метою пом'якшення циклічних коливань мають використовуватися відповідні інструменти бюджетного регулювання та розроблятися бюджетна політика держави, що відповідатиме кожній фазі економічного циклу.

У фазі кризи доцільно збільшувати державні витрати (якщо фіскальна політика спрямована на розширення державного сектору) або знижувати податки (якщо фіскальна політика має на меті скорочення державного сектору). За умов соціально орієнтованої ринкової економіки можливе поєднання вказаних заходів. Якщо зниження податків дає незначний стимулюючий ефект, що проявляється у довгостроковій перспективі, то збільшення державних витрат зумовлює сильні стимулюючі наслідки у короткостроковому періоді. Під час буму з метою стримування інфляційного піднесення відносно м'яким обмежувальним заходом є збільшення податків, а також зменшення витрат задля швидкого зниження рівня інфляції⁷.

Згідно з концепцією циклічного балансування бюджету в періоди зменшення обсягів національного виробництва дефіцит бюджету стимулює сукупний попит, а в період стрімкого збільшення виробництва профіцит (бюджетний надлишок) стримує його зростання, попереджаючи бум⁸. Політика балансуван-

⁵ Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л. В. Лисяк. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – С. 472.

⁶ Запатріна І. В. Бюджетний механізм економічного зростання / І. В. Запатріна. – К. : Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. – С. 29.

⁷ Базилевич В. Д. Макроекономіка : підручник / В. Д. Базилевич, К. С. Базилевич, Л. О. Баластрик ; за ред. В. Д. Базилевича. – К. : Знання, 2004. – С. 721.

⁸ Там само. – С. 731.

ня бюджету в процесі економічного циклу дає можливість згладити амплітуду циклічних коливань на 30–35 %. Разом із тим бюджетний дефіцит є ефективним інструментом посткризового відновлення тільки в короткостроковому періоді, тоді як у середньо- та довгостроковому періоді надмірні бюджетні дефіцити можуть стати загрозою борговій стійкості країни. Тому необхідно чітко розмежовувати заходи антикризової бюджетної політики у коротко-, середньо- та довгостроковому періодах.

Заходи антикризової бюджетної політики у короткостроковому періоді. При реалізації антикризової політики держави на етапі стабілізації кризової ситуації зниження податкового навантаження на економіку країни та збільшення видатків бюджету підсилює додатковий попит в економіці, але здійснення зазначених антикризових заходів призводить до зростання дефіциту бюджету. Тому необхідно враховувати обсяги державного боргу країни та можливості утримання боргової стійкості, оскільки високий рівень заборгованості призводить до підвищення процентних ставок та сповільнення економічного зростання. Водночас передчасні дії, спрямовані на скорочення бюджетного дефіциту, до досягнення стійкого позавлення економічної активності суб'єктів господарювання можуть перешкодити економічному піднесенню в короткостроковій перспективі. Використання бюджетного дефіциту як ефективного інструменту посткризового відновлення виправдане лише в тому разі, якщо його зростання супроводжуватиметься відповідним зростанням капітальних видатків, оскільки витрачання запозичених коштів на поточні видатки (зокрема видатки споживчого спрямування) тільки посилює негативні наслідки кризи та продовжить її тривалість.

Заходи антикризової бюджетної політики у середньо- та довгостроковому періодах. У середньо- та довгостроковому періодах високий рівень боргу підвищує ризики платоспроможності та вартості запозичень для суверенних позичальників, обмежує простір використання бюджетної політики як антициклічного інструменту в разі настання кризи (здатність брати додаткові боргові зобов'язання). Крім того, високі процентні ставки внаслідок значного обсягу боргу негативно впливають на зростання обсягів виробництва та продуктивності. Тому пов'язані з кризою заходи бюджетного стимулювання необхідно застосовувати тільки в короткостроковому періоді. Після досягнення стійкої активності економічних суб'єктів та економічного зростання пріоритетними заходами є сприяння гнучкості бюджету та забезпечення тенденції зниження боргу.

На стадії економічного піднесення доцільною стає політика консолідації бюджету, що полягає у стримуванні видатків та збільшенні надходжень. Країни, що розвиваються, мають ширші можливості для підвищення доходів, як за рахунок удосконалення податкових інструментів, так і шляхом зміцнення механізму стягнення податків. Разом із тим спроможність країн, що розвиваються,

отримувати доходи обмежена значними обсягами тіньової економіки, їх податкова база є більш мінливою, ніж у країнах з розвинутою економікою. Саме на стадії економічного піднесення головним завданням держави є створення резервів, які стануть буфером у разі настання кризи в майбутньому.

Отже, необхідність антикризової політики держави зумовлена тим, що, з одного боку, держава створює інституційні основи ринку, підтримує його функціонування, а з другого — пом'якшує негативні наслідки його дії. Коригування бюджетної політики з урахуванням циклічності економічного розвитку та реалізація антикризових заходів з метою профілактики та попередження кризових явищ в економіці знижують негативний вплив світових криз на економіку країни та надають змогу виходити з кризи із мінімальними втратами. З метою пом'якшення циклічних коливань слід використовувати відповідні інструменти бюджетного регулювання та розробляти бюджетну політику держави, що відповідатиме кожній фазі економічного циклу.

Р. Л. Жебчук

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТА БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ: ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ТА ВЗАЄМОЗАЛЕЖНІСТЬ

Необхідність державного регулювання соціально-економічних процесів доводять апробовані діаметрально протилежні концепції – кейнсіанська й неокейнсіанська (передбачають посилення ролі держави засобами бюджетної, інвестиційної, грошово-кредитної політики) та класична і неокласична (засвідчують прагнення до автоматичного регулювання ринкових законів). Порушення гармонії взаємодії держави та ринку неминуче призводило до глибоких криз, що наочно простежується на прикладі Великої депресії в США (1929–1933 рр.) та повної стагнації, кризи і розпаду СРСР (80-ті роки ХХ ст.)¹. Наведені екстремальні варіанти розвитку соціально-економічної системи підтверджують актуальність і важливість пошуку та формування компромісного варіанта, так званого неокласичного синтезу зазначених моделей, та створення на цій основі модифікованої моделі економічної політики держави², для якої завдання держави – впорядкувати загальні правила господарювання так, щоб досягти найвищої ефективності рішень, що приймаються в рамках всього народного господарства³. Економічна роль держави передбачає діяльність із регулювання економіки як єдиної системи. З одного боку, вона підтримує функціонування ринкового механізму, а з другого – забезпечує коригування його дій та елімінування негативних наслідків⁴.

Для реалізації будь-якого напряму політики держави в економічній чи соціальній сфері потрібне відповідне ресурсне забезпечення. Таким забезпеченням є бюджет, який за сучасних умов залишається основним інструментом державного регулювання економіки, відіграє активну роль у досягненні її стабільності та розвитку. В процесі реалізації політики щодо бюджету держава здійснює перерозподіл валового внутрішнього продукту між галузями економіки, адміністративно-територіальними утвореннями, окремими економічними суб'єктами. Мета такого перерозподілу – сприяння розвитку пріоритетних галузей економіки, підтримка секторів, що мають високу соціальну значущість, зміцнення

¹ Колесник Л. М. Світовий досвід та напрями трансформації державного впливу на економіку України / Л. М. Колесник // Наукові праці НДФІ. – 2010. – № 2 (51). – С. 52.

² Віскузі В. К. Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика / В. К. Віскузі, Д. М. Вернон, Д. Е. Гарингтон. – К. : Основи, 2004. – 1047 с.

³ Жаліло Я. А. Економічна стратегія держави: теорія, методологія, практика : монографія / Я. А. Жаліло. – К. : НІСД, 2003. – С. 21.

⁴ Ткач А. А. Інституціональна економіка. Нова інституціональна економічна теорія : навч. посіб. / А. А. Ткач. – К. : ЦНЛ, 2007. – С. 214.

зовнішньої та внутрішньої безпеки, подолання надмірної диференціації доходів населення, вирівнювання соціально-економічного розвитку окремих територій. Відображенням цього перерозподілу, на нашу думку, є якісний бюджетний план, що становить результат ефективного бюджетного планування.

Зважаючи на це, виникає необхідність дослідження взаємозв'язку бюджетного планування та бюджетної політики як інструменту державного регулювання соціально-економічного розвитку.

Питання бюджетної політики та формування її розподілу бюджетів різних рівнів знайшли широке відображення у працях зарубіжних науковців Дж. Кейнса, А. Сміта, Д. Рікардо, А. Вагнера, Й. Шумпетера, Р. Харрода, Е. Хансена, М. Фрідмана, Ф. Хайєка та вітчизняних учених Ю. Пасічника, М. Сивульського, І. Януля, К. Павлюка, В. Піхоцького, І. Малярчука, В. Базилевича та ін.

Бюджетна політика в Україні постійно перебуває в центрі уваги суспільства, що зумовлено як її місцем серед основних інструментів економічної політики, так і гострою критикою, якій вона регулярно піддається з боку органів влади, громадських і міжнародних організацій, засобів масової інформації. І це не дивно, оскільки саме в бюджетній політиці найяскравіше проявляються та найбільш жорстко конфліктують інтереси різних суспільних груп.

У цих умовах виникає необхідність тлумачення суті поняття “бюджетна політика”. Під бюджетною політикою слід розуміти цілеспрямовану діяльність держави (в особі органів державної влади та місцевого самоврядування) з використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики. З огляду на конкретну соціально-економічну й політичну ситуацію та наявну стратегію соціально-економічного розвитку країни бюджетна політика передбачає різний ступінь перерозподілу національного доходу держави з допомогою бюджету, більший чи менший рівень централізації фінансових ресурсів у рамках бюджетної системи, посилення чи послаблення регламентації використання бюджетних коштів, пріоритетність бюджетного фінансування певних заходів, вибір шляхів досягнення збалансованості бюджетних доходів і видатків тощо⁵.

Разом з тим бюджетна політика як комплекс рішень не можлива і потребує механізму реалізації таких рішень. Одним із важливих методів для досягнення цілей бюджетної політики є бюджетне планування.

Сьогодні найгострішими проблемами економічного й соціального розвитку України є оптимізація структури доходів населення, реформування соціальної сфери, подолання бідності, нераціональна структура господарського комплексу й низький рівень конкурентоспроможності вітчизняних підприємств,

⁵ Піхоцький В. Ф. Ефективність бюджетної політики як інструмент соціально-економічного розвитку України / В. Ф. Піхоцький // Фінанси України. — 2010. — № 3. — С. 30.

значне навантаження на бюджет і державні цільові фонди із фінансування соціальних програм. Здійснення ефективного бюджетного планування становить запоруку досягнення мети національної бюджетної політики – формування нової моделі соціального й економічного розвитку, що передбачає побудову соціальної ринкової економіки з рівнем доходів громадян, що відповідає світовим стандартам. Для цього така політика повинна спрямовуватися на підвищення конкурентоспроможності вітчизняного бізнесу та поглиблення зв'язків національної економіки зі світовим співтовариством. Основними завданнями бюджетної політики є забезпечення поступального розвитку підприємництва, прискорення економічного зростання й підвищення ефективності державного регулювання економічних і соціальних процесів. Важливу роль бюджетна політика відіграє у формуванні ринкової інфраструктури та раціональної структури господарського комплексу країни, а також у зменшенні навантаження на бюджет і державні цільові фонди шляхом забезпечення оптимального (для розвитку вітчизняної економіки) рівня оплати праці зайнятого населення.

З метою забезпечення поступального і стабільного економічного розвитку бюджетна політика повинна спрямовуватися на здійснення структурної перебудови господарського комплексу країни, створення адекватної ринковим умовам інфраструктури, підвищення конкурентоспроможності вітчизняного бізнесу, забезпечення економічного зростання за рахунок інновацій, проведення активної політики формування справедливих відносин між бізнесом і найманими працівниками, що має стати основою забезпечення зростання доходів населення, передусім приросту заробітної плати й посилення її стимулюючої ролі.

За таких умов постає потреба в переорієнтації бюджетної політики на нові цілі та пріоритети, а саме в переході від моделі економічного розвитку, орієнтованого на стимулювання споживання, до моделі сприяння інвестиційній активності й розвитку вітчизняного виробництва. На переконання як науковців, так і практиків, проведення активної політики підтримки національного виробника, вітчизняного експорту й розвитку певних галузей дасть змогу досягти реальних (а не проміжних, нерідко мізерних) результатів, зокрема зменшення залежності України від імпорту. Націленість на підтримку вітчизняного господарського комплексу – єдина реальна основа забезпечення його прискореного зростання⁶. Досягти зазначеного можна за допомогою використання в процесі переорієнтації бюджетної політики бюджетування, орієнтованого на результат, як основного методу бюджетного планування.

⁶ Піхоцький В. Ф. Ефективність бюджетної політики як інструмент соціально-економічного розвитку України / В. Ф. Піхоцький // Фінанси України. – 2010. – № 3. – С. 31.

Важливо зауважити, що процес ефективного бюджетного планування, який враховує пріоритети бюджетної політики, не можливо уявити без урахування завдань програми соціально-економічного розвитку держави.

На сьогодні стратегічною метою такої програми український уряд визначає саме інвестиційно-інноваційний розвиток, і необхідно розуміти, що передумовою для її досягнення є проведення ефективної бюджетної політики. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність здійснення бюджетного планування з урахуванням таких аспектів⁷:

- з огляду на обмеженість державних коштів потрібно чітко окреслити пріоритетні напрями діяльності інноваційних структур, які фінансуються з бюджету;
- необхідно визначити пріоритетні галузі промисловості, які створюють інноваційний ефект в економіці, для того щоб із допомогою пільг стимулювати надходження приватного капіталу, що дасть змогу зробити пільги прозорішими;
- слід стимулювати інноваційну діяльність суб'єктів господарювання через виведення з-під оподаткування коштів, які вкладаються в наукові дослідження, розробки, технічне переозброєння, освоєння високотехнологічних продуктів, використання інших податкових преференцій для венчурних фірм, малих інноваційних підприємств;
- пріоритетом національної економіки мають стати виробництво і споживання знань, основним джерелом вартості – інтелект працівника та інтелектуальна власність;
- створення бізнес-інкубаторів і технопарків доцільно стимулювати податково-бюджетними інструментами, що дасть змогу поєднати зусилля наукової сфери та виробництва.

Україна належить до країн із високим науковим потенціалом, тому пріоритетом для діяльності органів державної влади повинно бути створення умов, які забезпечують не лише збільшення такого потенціалу, а насамперед його максимальну реалізацію в інтересах суспільства. Держава має бути безпосереднім провідником інноваційно-інвестиційного розвитку, замовником і організатором досліджень та розробок на найсучасніших напрямках науково-технічного прогресу і сприяти їх упровадженню в усі сфери економічної діяльності.

Отже, для накопичення науково-технічного потенціалу, включно з людським капіталом, і запровадження досягнень науки й техніки в економіці потрібно використовувати різноманітні фінансові інструменти для стимулювання пріоритетних інноваційних напрямів, зважаючи на тенденції світової економіки,

⁷ Рожко О. Д. Інноваційно-інвестиційна спрямованість бюджетної політики в Україні / О. Д. Рожко // Фінанси України. – 2011. – № 1. – С. 64.

фінансові можливості держави й необхідність досягнення пріоритетів розвитку суспільства.

У свою чергу, як активізація інвестиційно-інноваційних процесів, так і по-
жвавлення економічних відносин неможливі без активної бюджетної політики,
що є потужним державним фінансовим механізмом впливу на соціально-
економічний розвиток, а найкращим засобом досягнення цілей такої політики
є якісний бюджетний план як результат ефективно діючої системи бюджетного
планування.

А. В. Козоріз

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ЩОДО ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ СОЦІАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Сучасне цивілізоване суспільство вимагає від держави забезпечення низки гуманітарних потреб. Такими потребами є: 1) піклування про незахищені верстви населення; 2) забезпечення певного мінімального рівня споживання для всіх членів суспільства; 3) турбота про осіб похилого віку та непрацездатне населення; 4) надання певних соціальних гарантій; 5) дотримання принципу гуманізму в організації державних фінансів. З метою задоволення цих потреб суспільства держава використовує інструменти фінансового регулювання, спрямовуючи фінансові потоки від різноманітних донорів до реципієнтів (верств населення, що потребують фінансової підтримки). Під час організації такого перерозподілу необхідно напрацювати методологію, яка була б прийнятною як для донорів, так і для реципієнтів. Крім того, Україна має досить складні соціально-історичні передумови для формування державних фінансів, а отже, методологія фінансового регулювання видатків соціального призначення повинна створюватися з урахуванням української ментальності.

Методологія фінансового регулювання соціальних видатків держави викликає досить значну зацікавленість в економічних наукових колах. Цій темі присвячені праці таких зарубіжних учених, як Г. Беккер, Дж. Мінцер, Р. Бар, М. Блауг, Р. Гейлбронер, Л. Тароу, Дж. Сакс та ін. Великий внесок у поглиблене вивчення цієї теми зробили вітчизняні вчені І. Лукінов, М. Долішній, Л. Безчасний, С. Злупко, В. Мандибур, В. Куценко, В. Гришкін, С. Вовканич, Г. Башнянин та ін. Однак у наукових працях питання фінансового регулювання соціальних видатків здебільшого досліджується з позицій безпосередньої оцінки видатків держави соціального спрямування та визначення впливу цих видатків на рівень життя мало захищених верств населення, тоді як методологічний аспект досліджено недостатньо.

Пільги та прями державні виплати здійснюються у двох загальних випадках: 1) для надання підтримки слабким верствам населення; 2) для стимуляції певної поведінки населення. У першому випадку держава ставить за мету подолання бідності та дотримання гуманістичних принципів організації суспільства, а у другому – впровадження відповідної соціальної політики та досягнення певного ефекту (наприклад, збільшення народжуваності через виплати за народження дітей).

Будь-яка пільга або виплата потребує фінансового забезпечення, оскільки блага, що надаються безоплатно (або за зниженою ціною) мають бути так чи

інакше профінансовані суспільством у повному обсязі. Фактично отримувач пільги завжди є реципієнтом та потребує донора. Класично виокремлюють два методологічні підходи до здійснення видатків соціального призначення.

1. *Пряме бюджетне фінансування.* Фінансування всіх пільг та державних виплат здійснюється з бюджету; держава стає універсальним донором, який концентрує бюджетні кошти та використовує їх для надання пільг. Такий підхід є прозорим, зрозумілим, соціально справедливим, але створює високий тиск на державний бюджет та провокує виникнення дефіциту (внаслідок розширення видаткової частини). Соціальна справедливість такого підходу впливає з твердження, що будь-який член суспільства, котрий сплачує податки (і є донором для здійснення захисту) потенційно може стати реципієнтом (з тих чи інших обставин потребувати пільг), а отже, кожен член суспільства, беручи участь у наповненні бюджету, фактично фінансує власну ймовірну потребу в захисті у майбутньому.
2. *Надання права на знижки, безкоштовні послуги та запровадження “соціальних цін”.* Таким чином держава зменшує тягар на бюджет і перекладає частину соціальних видатків безпосередньо на підприємства, що надають певні соціально важливі послуги (наприклад, галузь транспорту). Підприємства змушені здійснювати квазіфіскальні функції та недоотримують прибуток. З погляду фінансового регулювання такий підхід є небажаним через непрозорість схем, децентралізацію та безконтрольність фінансових потоків “донор – реципієнт”, що виникають у суспільстві.

В Україні склалася ситуація, коли поєднуються негативні риси обох підходів. З одного боку, прямі виплати з державного бюджету є неефективними, генерують високий дефіцит та не забезпечують позитивного соціального ефекту. З другого боку, законодавство України щодо надання пільг є надзвичайно складним та непорядкованим (більше 800 нормативно-правових актів, що надають право на різні пільги), покладає пільговий тягар безпосередньо на організації, що надають певні соціально значущі послуги та змушують їх виконувати квазіфіскальні функції.

Для розв’язання цих проблем можна запропонувати третій методологічний підхід – самофінансування. Як визначено вище, кожен донор є потенційним реципієнтом у майбутньому, а отже, в разі потреби зацікавлений у можливості отримання захисту. Відповідно, упорядкувати соціальний захист можна через розвиток системи обов’язкового соціального страхування. Заміна сплати податку до загального фонду (бюджету) на сплату обов’язкових внесків до фонду власного соціального захисту зумовить низку позитивних наслідків:

- 1) підвищиться дисципліна сплати внесків, громадяни з меншою ймовірністю ухилятимуться від внесків у власний фонд, ніж від податків до загального бюджету;

- 2) накопичені кошти становитимуть інвестиційний ресурс, а інвестиційний дохід захистить фонди від інфляційних процесів;
- 3) суттєво знизиться навантаження на бюджет у поєднанні з припиненням нав'язування певним підприємствам квазіфіскальних функцій;
- 4) забезпечуватимуться прозорість і контрольованість індивідуальних рахунків, неможливість зловживань цими коштами з боку державного апарату;
- 5) система набуде здатності до саморегулювання: під час рецесій внески самі собою зменшуватимуться, а під час зростання – збільшуватимуться; такий принцип стане позитивною альтернативою зростанню державного боргу, спричиненому потребою в забезпеченні сталого рівня соціального забезпечення.

Отже, наявні методологічні підходи до фінансового регулювання соціальних видатків держави передбачають пряме державне фінансування та перенесення тягаря соціального забезпечення на підприємства, що надають соціально значущі послуги. З огляду на український менталітет та особливості фінансового устрою України, доцільно розробити нову методологію, основу на принципі самофінансування та саморегулювання соціального забезпечення населення. Така методологія потребує подальшого дослідження.

Н. В. Корень

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У системі завдань бюджетної політики, спрямованих на досягнення фінансової стабілізації, актуальними є питання вдосконалення міжбюджетних відносин, забезпечення ефективності яких — одне з найважливіших і складних завдань управління державними фінансами для будь-якої держави. Необхідність перерозподілу бюджетних ресурсів між ланками бюджетної системи для вирівнювання фінансування суспільних благ та послуг у регіонах унаслідок відмінностей економічних потенціалів адміністративно-територіальних одиниць та зміцнення їх фінансового потенціалу, а також невідповідності бюджетних повноважень обсягам доходів не дають змоги збалансувати бюджети одного рівня лише шляхом узгодження їх дохідних та видаткових статей, що є головною передумовою існування міжбюджетних відносин¹.

В економічній літературі виокремлюють такі принципи функціонування міжбюджетних відносин:

- правове визначення розмежування дохідних джерел, видаткових повноважень та відповідальності між різними рівнями бюджетів;
- рівність бюджетів у взаємовідносинах із державним бюджетом та узгодження інтересів усіх учасників міжбюджетних відносин;
- обґрунтованість показників потреб місцевих бюджетів у додаткових ресурсах;
- рівність бюджетних прав органів місцевого самоврядування;
- ефективність контролю за характером використання міжбюджетних трансфертів².

Практика бюджетного регулювання свідчить, що в останні десять років міжбюджетні трансферти передбачені бюджетами всіх адміністративно-територіальних одиниць, що перетворило їх із засобу надання фінансової допомоги на інструмент забезпечення перерозподільчих процесів. Збільшення дотаційних ресурсів призводить до незацікавленості органів місцевого самоврядування в пошуку додаткових джерел доходів бюджетів, зниження ефективності використання одержаних трансфертних коштів і, як наслідок, низької результативності всієї системи міжбюджетних відносин³.

¹ *Лисяк Л. В.* Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л. В. Лисяк. — К. : ДННУ "АФУ", 2009. — С. 290–291.

² *Музика О. А.* Неподаткові доходи місцевих бюджетів України (фінансово-правове дослідження) : монографія / О. А. Музика. — К. : Атіка, 2006. — С. 19–160.

³ *Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід : монографія / В. Г. Бодров, О. П. Кириленко, Н. І. Балдич та ін. ; за ред. В. Г. Бодрова.* — К. : НАДУ, 2006. — С. 10.

Сучасний стан міжбюджетних відносин характеризують такі фактори:

- високий рівень централізації бюджетних ресурсів;
- незбалансованість місцевих бюджетів як загалом, так і в розрізі окремих їх видів;
- висока залежність місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів;
- відсутність дієвих засобів стимулювання органів місцевого самоврядування до збільшення власної дохідної бази місцевих бюджетів;
- неузгодженість нормативно-правового забезпечення планування, розподілу та контролю за розподілом міжбюджетних трансфертів.

За період 2002–2010 рр. частка офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів зростає майже у два рази, збільшуючись щороку: у 2002 р. цей показник становив 31,2 %, а у 2009 р. – 44,3 %. Крім того, відбулася зміна їх структури (таблиця).

Зростаюча залежність місцевих бюджетів від трансфертних ресурсів державного бюджету суперечить принципам бюджетної децентралізації. Аналіз розмежування міжбюджетних трансфертів між рівнями бюджетної системи дає змогу констатувати, що найбільша частка трансфертів має місце у доходах районних бюджетів (80–85 %), майже 50 % доходів сільських бюджетів становлять трансферти. Від 30 до 40 % доходів обласних, міських, селищних бюджетів, бюджету АР Крим та міст Києва та Севастополя формуються за рахунок міжбюджетних трансфертів. Слід зазначити, що внаслідок викривлення структури та делегування великого спектра повноважень органам місцевого самоврядування на частку власних доходів у містах припадає 20 % і не більше 1 % у сільських бюджетах⁴. Різний ступінь дотаційної залежності обумовлений діючим механізмом розмежування доходів і видатків між бюджетами різних рівнів.

Домінуючу частку міжбюджетних трансфертів з державного бюджету становить дотація вирівнювання – важливий інструмент бюджетного регулювання,

Таблиця

Динаміка офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %

Показники	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Дотація вирівнювання	48,2	50,3	43,7	47,4	47,3	38,2	45,3	52,5	55,3
Додаткова дотація	4,6	4,9	11,6	14,4	3,0	9,7	2,6	4,3	0,7
Субвенції	47,2	44,5	43,7	38,2	44,5	43,8	45,1	41,1	42,5
Інші трансферти	0,017	0,3	1,0	–	5,2	8,3	7,0	2,1	1,4
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Складено за даними Державної казначейської служби України.

⁴ Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку : у 3 т. Т. 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації / А. І. Даниленко, О. М. Алимов, О. І. Барановський та ін. ; за ред. А. І. Даниленка. – К. : Фенікс, 2008. – С. 312–313.

що дає змогу забезпечувати стійкість бюджету протягом бюджетного року (строк дії права на отримання дотації). Попри те, що вона є головним інструментом збалансування бюджетів, у загальному обсязі міжбюджетних трансфертів її частка за період 2002–2009 рр. знизилася з 48,2 % у 2002 р. до 38,2 % у 2007 р. Але в період подолання наслідків світової фінансово-економічної кризи частка дотації вирівнювання в доходах місцевих бюджетів зростає і дорівнювала у 2008 р. 45,3 %, а у 2010 р. – 55,3 %. Незважаючи на те, що суть дотаційної системи полягає в тому, що центр надає регіонам додаткові бюджетні ресурси, сьогодні дотації надаються не лише з державного бюджету місцевим, а й з місцевих бюджетів до інших місцевих бюджетів.

Нормами Бюджетного кодексу України удосконалено систему міжбюджетних відносин. Відповідно до ст. 101 чинного Кодексу, розрахунки трансфертів з районного бюджету до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ здійснюються за формулою розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Використання формульного підходу при визначенні дотації вирівнювання місцевим бюджетам сприяло уніфікації обсягів тих видатків місцевих бюджетів, які пов'язані з виконанням делегованих повноважень: фінансового забезпечення галузей освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення. Але головним недоліком при її розрахунку є відсутність ув'язки з основними показниками розвитку певної адміністративно-територіальної одиниці⁵. Також недосконалість формульного розрахунку зумовлена необґрунтованістю коригувальних коефіцієнтів та нормативів бюджетної забезпеченості. Для вдосконалення останніх важливим питанням є розроблення мінімальних державних соціальних стандартів. Негативним чинником, що знижує ефективність використання дотацій як елементів бюджетного регулювання, є щорічна зміна правил їх одержання. Слід зазначити, що на практиці трапляються випадки, коли обсяг перерахованих дотацій менший від планового показника або кошти не були перераховані взагалі. Поширення набула практика, коли кошти перераховувалися наприкінці бюджетного року і тому залишалися невикористаними. Як наслідок, знижується ефективність використання бюджетних ресурсів і результативність надання суспільних благ та послуг.

Бюджетним кодексом України встановлюється додаткова дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості, яка розподіляється обласними радами між обласним бюджетом, бюджетами міст обласного значення, районними бюджетами. Це – додатковий важіль для фінансового вирівнювання, але визначити його ефективність сьогодні неможливо, оскільки не визначаються обсяги

⁵ Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку : у 3 т. Т. 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації / А. І. Даниленко, О. М. Алімов, О. І. Барановський та ін. ; за ред. А. І. Даниленка. – К. : Фенікс, 2008. – С. 308.

цієї додаткової дотації та критерії її надання. Недоліком є те, що обсяги вказаної дотації можуть перерозподілятися між бюджетами в процесі їх виконання.

Іншою складовою міжбюджетних трансфертів є субвенції – міжбюджетні трансферти, що використовуються на визначені цілі соціально-економічного розвитку в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Їх частка в загальному обсязі міжбюджетних трансфертів за аналізований період має незначні коливання, і у середньому цей показник дорівнює 39,2 %. Значну частку в їх структурі мають субвенції соціального характеру – близько третини всього обсягу. Якщо у період 2003–2006 рр. їх частка знизилася з 40,4 до 23,3 %, то в подальшому вона зростала і у 2009 р. становила 36,7 %. Таке зростання питомої ваги субвенцій соціального характеру (номінальний обсяг збільшився на 7,3 млрд грн) пов'язане зі збільшенням виплат на допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам і тимчасової державної допомоги дітям унаслідок як збільшення рівня виплат відповідним категоріям одержувачів, так і у зв'язку із переходом у 2007 р. на облік до органів праці та соціального захисту населення певних категорій одержувачів, яким раніше виплачувалася соціальна пенсія органами Пенсійного фонду. У 2008 р. частка субвенцій соціального характеру зменшилась і дорівнювала 30,9 %. Її зростання у 2009 р. до рівня 36,7 % обумовлене змінами напрямів фінансування при плануванні бюджету 2009 р.⁶ Незважаючи на вдосконалення системи міжбюджетних відносин шляхом закріплення прозорих формалізованих процедур у Бюджетному кодексі України, тривалий час залишається невідрегульованим механізм виділення цільових субвенцій місцевим бюджетам, що стає причиною безсистемного розподілу бюджетних ресурсів між регіонами, створюючи різні інвестиційні можливості та посилюючи диспропорції соціально-економічного розвитку. У новій редакції Бюджетного кодексу України закріплена щорічна практика надання субвенцій на соціальний захист населення. Субвенції надаються через обласний рівень, який перерозподіляє їх між бюджетами міст обласного значення та районними бюджетами. Вказані програми, по суті, є державними і повинні фінансуватися з державного бюджету, оскільки кошти проходять через місцеві бюджети транзитом, органи самоврядування не мають впливу на їх надходження та порядок використання. Для підвищення ефективності використання цих ресурсів рішення щодо їх розподілу повинні приймати обласні державні адміністрації (Рада міністрів АР Крим).

У Бюджетному кодексі України визначено принципи і засади надання інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам, а також критерії їх розподілу між місцевими бюджетами, що підвищить рівень об'єктивності та неупередженості

⁶ Бюджет та економіка. Основні тенденції 2007 року / І. Ф. Щербіна, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко, І. В. Самчинська. – К. : ІБСЕД, 2008. – С. 10.

під час їх розрахунку. Проте не визначено загального обсягу таких субвенцій відповідно до основних параметрів державного бюджету. Це заважатиме органам місцевого самоврядування розраховувати обсяги державної підтримки при плануванні та реалізації інвестиційних проектів, що негативно впливатиме на показники середньострокового планування.

Частка інших трансфертних ресурсів у доходах місцевих бюджетів у середньому за аналізований період становить 20,5 %. Максимальний показник цих ресурсів у 2006 р. – 26,8 %, а мінімальний у 2009 р. – 9,7 %. Слід зазначити, що рівень виконання річних планових показників щодо надання трансфертів є неоднорідним. Практика бюджетного регулювання останніх років свідчить, що при забезпеченні повного фінансування дотацій вирівнювання та додаткових дотацій фінансування субвенцій, особливо до спеціального фонду місцевих бюджетів, було виконано не в повних обсягах, а в окремих випадках навіть не було розпочато. Зауважимо, що заходи з удосконалення системи міжбюджетних трансфертів здебільшого були орієнтовані лише на забезпечення необхідного рівня видатків місцевих бюджетів, при цьому не забезпечувався чіткий розподіл відповідальності між рівнями влади. Питання відповідальності місцевих органів влади, а також обґрунтування механізмів підвищення їх зацікавленості у збільшенні дохідної частини бюджетів потребують подальшого опрацювання.

Для реформування міжбюджетних відносин важливим є врегулювання таких позицій:

- визначення оптимальних шляхів розмежування загальнодержавних податків та зборів за рівнями бюджетної системи;
- зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування та розмежування державного та комунального майна;
- узгодження механізму надання бюджетних трансфертів адміністративно-територіальним одиницям із виконанням найважливіших макроекономічних показників соціально-економічного розвитку територій.

Н. М. Корнієнко

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ПЛАНУВАННЯ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

Сучасний етап соціально-економічного розвитку держави потребує поглибленого розуміння ролі бюджету в економічній системі держави, поліпшення прозорості бюджету для громадськості, підвищення якості надання державних послуг і ефективності використання бюджетних коштів. Важливого значення з огляду на це набуває застосування відповідних методів формування бюджету.

Програмно-цільове планування є найдосконалішим методом планової роботи, вищим ступенем порівняно з раніше використовуваними директивним та індикативним методами, які не відповідали ринковим перетворенням. Програмно-цільовий метод на відміну від цих методів дає змогу впливати на пріоритетні напрями соціально-економічної політики держави.

Наявність деяких проблем у бюджетній політиці держави, пов'язаних з об'єктивними та суб'єктивними чинниками, зумовлює необхідність пошуку шляхів удосконалення її організації, розвитку та оптимізації.

Запровадження програмно-цільового методу (ПЦМ) в Україні розпочато з 2001 р. з прийняттям Бюджетного кодексу України. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 було схвалено Концепцію застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Однак процес запровадження зазначеного методу ще триває.

Значну роль у цьому процесі також відіграла технічна допомога від міжнародних організацій (Міжнародного валютного фонду, Світового банку та ін.), експертів (у рамках міжнародної технічної допомоги, наприклад від USAID), програм обміну досвідом між різними країнами (зокрема, Францією, Польщею, Кореєю, Німеччиною), які реалізуються в Україні з 90-х років минулого століття.

Слід зауважити, що формування державного бюджету в попередні роки із застосуванням елементів програмно-цільового методу виявило низку проблем організаційного та нормативно-методологічного характеру, розв'язання яких залишається найважливішим завданням, зокрема:

- доопрацювання нормативно-правової бази формування та виконання бюджету за ПЦМ;
- удосконалення методичного забезпечення і практичного використання ПЦМ на державному та місцевому рівнях;
- удосконалення методики оцінки кінцевих фінансово-економічних результатів виконання бюджетних програм;

- оптимізація кількості бюджетних програм, з метою забезпечення ефективного управління, моніторингу й контролю за їх виконанням¹.

На особливу увагу заслуговує наявний механізм державних цільових програм. Слід зазначити, що цільові програми є ефективним інструментом координування діяльності центральних і місцевих органів влади, відповідальних за їх виконання. В Україні є певні проблеми, які ускладнюють реалізацію таких програм: по-перше, недостатня розвинутість середньострокового планування не дає змоги врахувати поступову реалізацію цільових програм протягом кількох років, що в деяких випадках призводить до часткового їх фінансування (а часто й цілковитої його відсутності), по-друге, цільові програми не завжди узгоджуються з бюджетними ресурсами².

З метою розв'язання зазначених проблемних питань та забезпечення переходу на програмно-цільовий метод у липні 2010 р. було прийнято нову редакцію Бюджетного кодексу України.

Прийняття нової редакції Кодексу передбачає розширення сфери застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, впровадження середньострокового планування, а також поліпшення бюджетного адміністрування і посилення контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Зокрема, у Кодексі з'явилось поняття програмно-цільового методу в бюджетному процесі (п. 42 ст. 2), додано нову статтю, що визначає сферу застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі (ст. 20) та порядок складання бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. Механізм середньострокового планування викладено у ст. 21.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі передбачає середньострокове планування бюджету головними розпорядниками коштів державного бюджету: складання планів діяльності відповідно до визначених програмними документами напрямів економічного і соціального розвитку³.

Міністерством економічного розвитку і торгівлі України укладено Методичні рекомендації щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим, затверджені наказом від 06.04.2011 № 327. Метою Методичних рекомендацій є визначення організаційно-методичних засад упровадження у практику роботи головних розпорядників

¹ Дьяченко Я. Я. Теоретико-методологічні основи забезпечення цільового використання бюджетних коштів / Я. Я. Дьяченко // *Фінанси України*. – 2010. – № 2. – С. 13–26.

² Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : монографія / В. Г. Дем'янишин. – Т. : ТНЕУ, 2008. – 496 с.

³ Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2010. – № 50–51.

бюджетних коштів стратегічного планування, орієнтованого на результат. Це – один із кроків на шляху до поетапного запровадження системи стратегічного планування як невід’ємної частини програмно-цільового методу.

Для повноцінного застосування програмно-цільового бюджетування в Україні потрібні подальші системні зміни. По-перше, модернізація системи стратегічного планування. Цей крок має також урахувати структурні реформи в Україні, спрямовані на підвищення ефективності функціонування галузей і підвищення якості надання державних послуг. По-друге, удосконалення методики планування бюджету з огляду на світовий досвід, перехід до середньострокового планування на всіх рівнях бюджетної системи. По-третє, розроблення методології оцінювання узгодженості бюджетних призначень та здійснення державних послуг.

Подальший розвиток програмно-цільового методу у бюджетному процесі дасть змогу оптимально розподілити бюджетні кошти за пріоритетними напрямками бюджетної політики та підвищити рівень ефективності використання державних коштів.

С. С. Корсаков

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ РОЗРАХУНКУ ОБСЯГУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ В УКРАЇНІ

Система міжбюджетних трансфертів, що передаються з державного бюджету до місцевих на формульній основі, повинна усувати як горизонтальний, так і вертикальний фіскальний дисбаланс, що виникає внаслідок невідповідності фінансового забезпечення дохідних повноважень видатковим потребам, делегованим місцевим органам влади.

Удосконалення порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів потребує перегляду алгоритму розрахунку Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, зокрема в таких елементах формульного розрахунку, як індекс податкоспроможності, на основі якого і визначається розрахунковий обсяг доходів відповідного бюджету. Порядок розрахунку таких показників закріплено у Формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів відповідною постановою Кабінету Міністрів України¹.

Відповідно до ч. 3 ст. 98 Бюджетного кодексу України визначено параметри Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, що затверджується Кабінетом Міністрів України, зокрема: фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригувальні коефіцієнти до них, кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг, індекс відносної податкоспроможності відповідного бюджету, розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів, коефіцієнт вирівнювання, норматив кількості працівників органів місцевого самоврядування в розрахунку до кількості населення².

У Бюджетному кодексі України вказано, що розрахунковий обсяг кошика доходів відповідного бюджету визначається із застосуванням індексу відносної податкоспроможності такого бюджету, який розраховується з використанням економіко-математичних методів та коригувальних коефіцієнтів на основі даних про фактичне виконання відповідного бюджету за три останні бюджетні періоди. Індекс відносної податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності відповідного бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по Україні у розрахунку на одну людину³.

Перші зміни в елементі обрахунку індексу податкоспроможності пов'язані з введенням у 2004 р. податку на доходи фізичних осіб замість прибуткового податку з громадян. З метою забезпечення відповідності Формули вирівнюван-

¹ Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів: постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 97. – Ст. 3441.

² Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

³ Там само.

ня новим умовам оподаткування доходів громадян було запроваджено додаткові коефіцієнти: поправочний коефіцієнт та коефіцієнт приведення до нових умов законодавства. Для підвищення якості прогнозних показників для обрахунку індексів було застосовано методи математичної статистики: метод середньої ковзної та метод екстраполяції⁴.

Розрахунок індексу податкоспроможності за базові три роки, що передують поточному, знижує якість прогнозу. Також варто зазначити, що об'єктивна відсутність показників фактичних доходів місцевих бюджетів у поточному році зумовлює низьку ефективність застосування статистичних методів.

Методологія розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів між державним та місцевими бюджетами передбачає застосування “елементу стимулювання” (коефіцієнт вирівнювання). Відповідно до Бюджетного кодексу України він застосовується до обчисленого за формулою обсягу коштів, що підлягають передачі до державного бюджету, і визначається в межах від 0,6 до 1 з метою стимулювання нарощування доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, та диференціюється залежно від рівня виконання таких доходів⁵. Коефіцієнт вирівнювання застосовується у формулі на завершальному етапі здійснення розрахунків, коли отримано планові показники доходів та видатків, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Протягом 2001–2011 рр. до Формули неодноразово вносилися зміни, зокрема в частині порядку розрахунку коефіцієнта вирівнювання. У табл. 1 показано зміни складових “елементу стимулювання” формули розподілу міжбюджетних трансфертів за період 2008–2011 рр.

З таблиці бачимо, що з внесенням змін постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2008 № 1157 було припинено використання індексу виконання плану. Подальші зміни до елемента стимулювання не передбачали повернення до практики застосування індексного підходу на основі якого б розраховувався коефіцієнт вирівнювання. Натомість було введено додаткові умови, що передбачали коригування коефіцієнта вирівнювання відповідно до коефіцієнта приросту коштів, які передаються з місцевих бюджетів до державного у плановому бюджетному періоді, та чисельності наявного населення обласних центрів.

При розробленні пропозицій до елементів Формули вирівнювання слід передбачити: індивідуальний підхід до кожної з груп місцевих бюджетів, що

⁴ Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами : постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.2001 № 1195 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 38. – С. 9.

⁵ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

Таблиця 1
Зміни складових “елементу стимулювання” формули розподілу міжбюджетних трансфертів

Постанова Кабінету Міністрів України, якою вносилися зміни	Індекси, на основі яких розраховується коефіцієнт вирівнювання	Діапазон значень коефіцієнта вирівнювання	Особливі умови та рекомендації
Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1036	Середнє за 3 роки, що передують плановому, значення індексу виконання плану	1 – для дотаційних бюджетів; 0,81 – для м. Києва; 0,6–1,0 – для бюджетів, які передають кошти до державного бюджету	Рекомендується 50 % обсягу додаткового фінансового ресурсу спрямовувати на реалізацію інвестиційних проєктів
Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2008 № 1157	Те саме	1 – для дотаційних бюджетів; 0,95 – для м. Києва; 0,95 – для бюджетів, які передають кошти до державного бюджету	Коефіцієнт приросту коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету у планованому бюджетному періоді, після застосування коефіцієнта вирівнювання (a_1) не повинен перевищувати показника 2 до обсягу коштів, що передаються до державного бюджету, у році, що передувє планованому
Постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2010 № 327	–” –	1 – для дотаційних бюджетів; 0,93 – для м. Києва; 0,95 – для бюджетів, які передають кошти до державного бюджету	Бюджетів міст – обласних центрів, чисельність наявного населення яких становить більш як 950 тис. осіб і для яких встановлено коефіцієнт вирівнювання (a_1) 0,6
Постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149	–” –	1 – для дотаційних бюджетів; 0,95 – для бюджетів, які передають кошти до державного бюджету; 0,75 – для м. Києва	Бюджетів міст – обласних центрів, чисельність наявного населення яких становить більш як 950 тис. осіб, зведених бюджетів міст Славутича, Южноукраїнська, Сімферополя, для яких встановлено коефіцієнт вирівнювання (a_1) 0,6

Складено за: постановою Кабінету Міністрів України від 05.09.2001 № 1195 (зі змінами та доповненнями); постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 (зі змінами та доповненнями).

беруть участь у фінансовому вирівнюванні; збільшення періоду для обрахунку планових показників; забезпечення дієвості елемента стимулювання шляхом закріплення порядку обрахунку коефіцієнта вирівнювання на період три – п'ять років. Перспективним варіантом було б застосування двофакторної моделі з використанням індексу виконання плану та частки доходів бюджету в групі⁶.

Для підвищення якості прогнозних показників доходів на етапі обрахунку індексу податкоспроможності необхідно збільшити кількість років з трьох до п'яти. Зокрема, для більшої ефективності доцільно застосовувати метод екстраполяції до елементів розрахунку індексу податкоспроможності, а саме: показника обсягу доходів I кошика i -го місцевого бюджету (D_i) та чисельності населення i -ї адміністративно-територіальної одиниці (N_i) (табл. 2).

Таблиця 2

Пропозиції щодо вдосконалення розрахунку індексу податкоспроможності

Показник	Сучасний стан	Пропозиції
Часовий проміжок	Три роки, що передують поточному	П'ять років, що передують поточному
Застосування методу екстраполяції	Індекс податкоспроможності (K_i)	Обсяг доходів I кошика i -го місцевого бюджету (D_i). Чисельність населення i -ї адміністративно-територіальної одиниці (N_i)

Особливу увагу слід приділити аналізу відносних показників варіації та показників диференціації для індексу податкоспроможності, оскільки для цього показника важливий максимально низький ступінь диференціації в умовах значної різниці у можливостях формування доходів місцевими бюджетами однієї групи⁷.

⁶ Шишко О. В. Методологія застосування індексів при розрахунку коефіцієнта вирівнювання / О. В. Шишко // Наукові праці НДФІ. – 2008. – № 3 (44). – С. 88.

⁷ Шишко О. В. Методологічні підходи вдосконалення прогнозування доходів місцевих бюджетів у формуванні розподілу міжбюджетних трансфертів вирівнювання / О. В. Шишко // Наукові праці НДФІ. – 2008. – № 4 (45). – С. 64–75.

Д. П. Костиця

ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

При аналізі бюджетної політики слід розглядати підвищення ефективності бюджетної політики з позицій виконання державного бюджету – фіскальної ефективності, та впливу на соціально-економічну динаміку в країні – стратегічної ефективності. До найважливіших показників фіскальної ефективності бюджетної політики належать мобілізація бюджетних доходів, виконання бюджетних зобов'язань, управління бюджетним дефіцитом і державним боргом. Стратегічна ефективність залежить від того, яким чином бюджетна політика пов'язана з іншими складовими макроекономічної політики держави (податковою, грошово-кредитною, зовнішньоекономічною, інвестиційною тощо). При цьому аналіз фіскальної ефективності бюджетної політики здійснюється в Україні останнім часом досить активно, на відміну від аналізу стратегічної ефективності.

Ефективність бюджетної політики оцінюється на основі двох критеріїв: фіскальної та соціально-економічної ефективності бюджетної політики. До показників фіскальної ефективності бюджетної політики відносять: рівень виконання завдань з надходжень до бюджету; рівень виконання намічених бюджетних зобов'язань; обсяг простроченої заборгованості в організаціях, що фінансуються з бюджету, включаючи заробітну плату; величину бюджетного дефіциту і структуру його фінансування за рахунок внутрішніх і зовнішніх джерел; обсяг державного боргу; обсяг бюджетних коштів, які спрямовуються на фінансування обслуговування державного боргу; сальдо платіжного балансу країни; рівень бюджетної дисципліни та ступінь виконання законодавчих і нормативних функцій щодо бюджету.

Сучасна економічна ситуація в Україні потребує значно уважнішого ставлення до оцінки ефективності бюджетної політики. Для забезпечення адаптації до швидкозмінних умов бюджетна політика повинна формуватися на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку держави, з урахуванням зміни податкової бази шляхом ліквідації адміністративних перешкод розвитку бізнесу та з одночасним залученням ресурсів, і відповідати таким цілям:

- створення сприятливих умов для розвитку виробництва, стимулювання сталої економічної і соціальної розбудови держави;
- здійснення виваженої боргової політики;
- надання послуг для задоволення суспільних потреб, виходячи з принципу забезпечення їх надання з урахуванням реальних державних ресурсів;
- поступове підвищення соціальних стандартів;
- реформування міжбюджетних відносин з метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку регіонів;

- концентрація ресурсів бюджету на виконанні пріоритетних державних цільових програм, спрямованих на створення “точок зростання”;
- забезпечення умов для реалізації державної політики у сфері зовнішніх відносин.

Зважаючи на викладене, можна зробити висновок, що ефективність бюджетної політики залежить як від ефективної податкової політики, так і від політики бюджетних видатків. Ефективна бюджетна політика – це політика підтримання бюджетного дефіциту або профіциту на рівні, що відповідає таким макроекономічним цілям, як контроль за інфляцією, підвищення інвестиційної активності всіх фінансових ресурсів, зростання загального економічного потенціалу суспільства, що у свою чергу забезпечує приріст дохідної бази бюджету і, відповідно, збільшення обсягу державних послуг.

Ефективність державних доходів повинна насамперед бути представлена дієвою податковою системою. За умов ринкового середовища створення абсолютно справедливої щодо всіх платників системи оподаткування є неможливим. Ефективність оподаткування та його спрямованість на суспільний розвиток визначаються рівнем володіння механізмом погодження інтересів сторін податкових відносин. Проте від того, наскільки ефективною є податкова політика держави, значною мірою залежить виконання нею соціально-економічних завдань і, відповідно, збалансування інтересів усіх учасників ринкових відносин.

Глобальна економічна криза, яка суттєво вплинула на економіку України, сформувала передумови для “перезавантаження” всієї системи державних фінансів та її податкової складової, у результаті чого було прийнято нову редакцію Бюджетного та Податкового кодекси України. Однак процес реформування має тривати, забезпечуючи адаптацію фінансової системи до швидкозмінних економічних умов.

До основних цілей реформування системи державних фінансів загалом та її податкової складової зокрема належать:

- стабілізація економіки України;
- підвищення її конкурентоспроможності;
- забезпечення стійкого економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі за умови збільшення сукупних податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів та державних цільових фондів;
- проведення збалансованої бюджетної політики на середньо- і довгострокову перспективу.

Прийнятий Податковий кодекс України містить значну кількість новацій, які формують прозорість податкової системи, спрощують адміністрування податків, зменшують податкові навантаження, гармонізують податкову складову в системі державних фінансів.

При аналізі сучасної податкової системи слід ураховувати, що рівень податкового навантаження (податковий тягар) на платників податків є потужним макроекономічним регулятором, утім серйозним недоліком є відсутність загальноприйнятої методології його визначення. Серед основних методик слід виокремити такі: розрахунки частки прибутку, яка йде на сплату податків; використання показників жорсткості шкали оподаткування (середньозваженого навантаження за основними податками) та рівня збору цих податків; послідовне зменшення доданої вартості пропорційно податковим ставкам тощо.

Під податковим навантаженням нерідко мають на увазі зіставлення податкових ставок різних податків у різних країнах з їх максимальними ставками, що не дає змоги оцінити надходження податків та їхнє місце у формуванні узагальнювального показника економічної діяльності країни. Часто податкове навантаження ототожнюють із середньою податковою ставкою (відношенням реальної суми усіх податків до величини доходів фірм і домогосподарств) або відношенням суми всіх вилучених з платників податків до ВВП, незалежно від того, до бюджетів якого рівня чи до якого позабюджетного фонду їх спрямовують.

Водночас варто звернути увагу на проблему податкової заборгованості. Така заборгованість призводить до недоотримання державою запланованого обсягу податкових надходжень та ускладнює виконання її зобов'язань як перед розпорядниками бюджетних коштів, так і перед експортерами. Зрозуміло, що розпорядники бюджетних коштів теж не мають можливості вчасно розплатитися з постачальниками, а ті, у свою чергу, з кредиторами, тобто підприємствами, які у підсумку не можуть погасити свої борги перед бюджетом.

Ефективність податкової системи є одним з головних критеріїв ефективності податкової політики і має відобразитися відповідно до принципів оподаткування. Держава повинна гарантувати стабільність основних принципів оподаткування, а механізм та правила їх дії мають бути зафіксовані в Податковому кодексі України. За результатами проведеного аналізу порушеними виявилися такі основоположні принципи оподаткування, як простота нарахування та сплати платежів, зручність, гнучкість і нейтральність.

Розглядаючи ефективність бюджетної політики крізь призму бюджетних видатків, слід ураховувати часові аспекти: довго- та короткостроковий. Так, довгострокова ефективність бюджетних видатків означає ступінь досягнення запланованих стратегічних цілей і оцінку ефекту для суспільства від надання державою вироблених товарів, наданих послуг і виконаних робіт, а також зміну структури добробуту (споживання) їх платника. Тобто довгострокова ефективність відображає якісну відповідність запланованих і отриманих результатів. Щодо короткострокової ефективності бюджетних видатків, то вона є мінімізацією витрат фінансових ресурсів держави, отже, відображає кількісне виконан-

ня плану з надання суспільних благ, профінансованих за рахунок сплачених податків.

Особливість дефіциту як критерію бюджетної ефективності полягає в тому, що він може як відображати фінансову кризу внаслідок накопичення значного обсягу боргу, так і бути пов'язаним з необхідністю здійснення державних вкладень у розвиток економіки. У другому випадку дефіцит віддзеркалює державне регулювання економічної кон'юнктури та прагнення уряду забезпечити прогресивні зрушення в структурі суспільного виробництва. У свою чергу, утворення профіциту бюджету в економіці країни повинно мати серйозні обґрунтування.

Слід зауважити, що за економічною природою бюджетний дефіцит має певний інтервал дії, який визначається законами як зростання вартості, так і інфляції. Коли бюджетний дефіцит тяжіє до законів зростання вартості, то він об'єктивно набирає активної економічної форми, а якщо до законів інфляції – то пасивної. Отже, допускаючи бюджетний дефіцит, держава стимулює внутрішнє виробництво через підтримання сукупного попиту. Скорочення обсягу бюджетного дефіциту призводить до скорочення внутрішнього попиту, що мультиплікативно зменшує ВВП та знижує рівень зайнятості, а це, у свою чергу, знову веде до падіння попиту на товари виробничого призначення, зниження споживчих витрат домашніх господарств та інвестиційних витрат підприємств.

Залежно від досягнення довгострокових цілей видатки державного бюджету України доцільно поділити на бюджет для потреб суспільства, бюджет економічного розвитку, бюджет майбутнього. Протягом останніх років тенденція зростання притаманна видаткам на поточні потреби населення та економічний розвиток, а видатки на майбутній розвиток, навпаки, зменшилися, незважаючи на їх номінальне збільшення. Це свідчить про необхідність змін у бік збільшення видатків для бюджету майбутнього, яке має орієнтуватися на вирішення завдань якнайшвидшого накопичення людського капіталу, формування економіки знань, екологізації виробництва, соціального вирівнювання доходів.

На основі даних про фактичні бюджетні дефіцити досить важко оцінювати ефективність впливу інструментів фіскальної політики на економічне зростання, оскільки наявність циклічно незбалансованого бюджету не наближає економіку до стану повної зайнятості ресурсів і взагалі можлива за будь-якого рівня випуску. Зважаючи на це, для оцінки стратегічної ефективності потрібно оперувати даними про структурні та циклічні дефіцити державного бюджету.

Ефективна бюджетна політика – це політика підтримання бюджетного дефіциту або профіциту на рівні, що відповідає таким макроекономічним цілям, як контроль за інфляцією, підвищення інвестиційної активності всіх фінансових ресурсів, зростання загального економічного потенціалу суспільства, що, у свою чергу, забезпечує приріст дохідної бази бюджету і, відповідно, збільшення обсягу державних послуг.

М. В. Ливдар

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ СУТНОСТІ БЮДЖЕТНОГО МЕХАНІЗМУ

З моменту проголошення незалежності України в центрі уваги перебуває питання про створення ефективної бюджетної системи держави та провадження дієвої бюджетної політики. Найдинамічнішою частиною бюджетної політики, безсумнівно, є бюджетний механізм. Справляючи активний вплив на ефективність суспільного виробництва, зростання валового внутрішнього продукту, сприяння накопиченням у народному господарстві, він широко застосовується при регулюванні соціальних процесів у державі. Зрозуміло, що від належної якості та рівня законодавчого і нормативного забезпечення, бюджетного планування, бюджетного регулювання, бюджетного нормування, оподаткування, неподаткових методів мобілізації доходів, кошторисного фінансування, бюджетного резервування, міжбюджетних відносин, бюджетного контролю залежать рівень практичної реалізації бюджетних відносин у кожній ланці бюджетної системи і якість виконання державою своїх функцій. Тому дослідження ролі бюджетного механізму, вивчення важелів та методів його використання у формуванні й перерозподілі бюджетних ресурсів на всіх рівнях мають надзвичайно важливе значення і потребують чіткого визначення термінологічного апарату.

У науковій літературі немає єдиного тлумачення бюджетного механізму. Науковці, які досліджують теоретичні й практичні проблеми бюджетного механізму держави, акцентують увагу на різних аспектах цього складного та універсального поняття. Так, характеризуючи бюджетний механізм, О. Д. Василик та К. В. Павлюк зазначають, що він є практичним використанням бюджету для здійснення фінансової політики в державі. Також учений наголошує, що бюджетний механізм включає форми і методи мобілізації фінансових ресурсів у розпорядження органів законодавчої й виконавчої влади та їх використання на цілі економічного і соціального розвитку¹. У цьому формулюванні акцентується увага на тому, що за допомогою бюджетного механізму органи влади і управління мобілізують фінансові ресурси для виконання своїх функцій. Російський фахівець О. Богачова трактує бюджетний механізм як арсенал прямих і додаткових засобів державного регулювання².

Підкреслюючи роль бюджетного механізму у вирішенні завдань соціально-економічного розвитку суспільства, С. Булгакова та Л. Єрмошенко стверджують,

¹ Василик О. Д. Бюджетна система України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : ЦНЛ, 2004. – С. 44.

² Богачова О. Бюджетные механизмы в мировой практике развития депрессивных и отсталых регионов / О. Богачова // Вопросы экономики. – 1996. – № 6. – С. 100.

що бюджетний механізм – це “сукупність способів організації бюджетних відносин, які застосовує держава з метою забезпечення належних умов для економічного і соціального розвитку”³. На їхню думку, бюджетний механізм розкриває конкретну цілеспрямованість бюджетних відносин на вирішення економічних і соціальних завдань. За його допомогою бюджет практично використовують як інструмент державного регулювання економіки, стимулювання виробничих і соціальних процесів. М. І. Крупка визначає бюджетний механізм як сукупність форм, методів, важелів та інструментів використання державного бюджету і впливу на соціально-економічний розвиток⁴. Зазначені науковці підкреслюють дуже важливу роль бюджетного механізму у функціонуванні та розвитку економіки і соціальної сфери.

На думку І. Я. Чугунова, бюджетний механізм – це сукупність певних видів бюджетних відносин, специфічних методів формування та використання бюджетних коштів⁵.

Доволі повне визначення бюджетного механізму дає В. Г. Дем’янишин: як сукупності фінансових форм, методів, важелів, інструментів, стимулів і санкцій, за допомогою яких забезпечуються здійснення широкої системи розподільчих і перерозподільчих процесів, формування і використання централізованого фонду грошових коштів держави, функціонування бюджетної системи загалом та реалізація засад бюджетної доктрини й бюджетної політики держави⁶.

Досліджуючи економічну сутність бюджетного механізму, звернемось до двох основних підходів в економічній теорії щодо визначення поняття механізму як економічної категорії. Згідно з першим підходом, механізм – це організація, налагодження роботи економіки і фінансів⁷, другий – визначає механізм як систему впливу держави і підприємств на економіку та суспільство⁸.

Саме на останньому напрямі, на нашу думку, слід зосередити увагу та детальніше його розглянути, оскільки бюджет є головним інструментом впливу

³ Формування і функціонування бюджетної системи України : монографія / С. О. Булгакова, О. Т. Колодій, Л. В. Єрмошенко та ін. ; за заг. ред. А. А. Мазараки. – К. : Книга, 2003. – С. 100.

⁴ *Крупка М. І.* Фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку економіки України / М. І. Крупка ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Л. : Видав. центр Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка, 2001. – С. 212.

⁵ *Чугунов І. Я.* Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / І. Я. Чугунов. – К. : НІОС, 2003. – С. 22.

⁶ *Дем’янишин В. Г.* Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : монографія / В. Г. Дем’янишин. – Т. : ТНЕУ, 2008. – С. 232.

⁷ *Львовичкін С. В.* Макрофінансова стабілізація в Україні у контексті економічного зростання : монографія / С. В. Львовичкін. – К. : Наша культура і наука, 2003. – С. 79.

⁸ *Опарін В. М.* Фінанси (загальна теорія) : навч. посіб. / В. М. Опарін. – 2-ге вид., допов. і перероб. – К. : КНЕУ, 2004. – С. 54.

на соціально-економічні процеси в державі, використання якого неможливе без розроблення відповідного механізму.

Бюджетний механізм розглядається нами як фінансова категорія, що є частиною фінансового механізму, а тому характеризується тими самими ознаками, що притаманні й фінансовому механізму загалом. До них можна віднести такі:

- бюджетний механізм, як і фінансовий, характеризує сферу використання розподільчих відносин, що об'єктивно існують, є складовою загальної системи управління економікою;
- бюджетний механізм, з одного боку, обумовлений реальним існуванням бюджетних відносин, з другого – активно впливає на них;
- існування бюджетного механізму обумовлено дією як економічних законів загалом, так і законів, на яких базується фінансова система зокрема.

Слід зауважити, що водночас зі спільними ознаками бюджетний механізм має такі особливості:

- виконуючи свої функції, обмежений лише тими коштами, які є в бюджеті держави;
- бюджет щороку встановлюється законом, тому його напрями завжди закріплені законодавчими нормами;
- інформаційне забезпечення, тобто головні завдання та особливості його функцій, визначаються відповідно до бюджетної політики держави.

Використовуючи бюджетний механізм, держава активно впливає на економічні перетворення, сприяє підвищенню рівня суспільного добробуту, визначає методи розподілу валового внутрішнього продукту, принципи і шляхи формування та використання бюджету, схеми та інструменти впливу на соціально-економічний розвиток.

Зауважимо також, що така економічна категорія, як бюджетний механізм, будучи явищем об'єктивним, має суб'єктивний бік. Функціонування його базується на дії об'єктивних економічних законів, що необхідно враховувати при дослідженні бюджетного механізму і його впливу на ті чи інші аспекти економічних і соціальних процесів.

Нагальна потреба в розробленні методології та принципів використання бюджетного механізму виникає з появою бюджету в Англії у XV ст. Проте навіть за наявності бюджету, бюджетний механізм тривалий час не був виокремлений зі складу фінансового механізму та розглядався, відповідно, як одне ціле. Однак подальший розвиток держави та товарно-грошових відносин зумовив виокремлення бюджетного механізму в самостійну економічну категорію, що стало можливим у зв'язку з такими його відмінностями:

- частка перерозподілу ВВП через бюджетний механізм є набагато більшою, ніж в інших ланках фінансового механізму, що зумовлено потребами суспільства у забезпеченні потрібними благами та необхідністю вирішен-

ня конкретних економічних завдань на кожному етапі економічного розвитку;

- сфера перерозподілу ВВП охоплює майже всі аспекти життєдіяльності суспільства. Перерозподіл бюджетних ресурсів через бюджет торкається інтересів усіх без винятку суб'єктів господарювання;
- за допомогою бюджету здійснюється перерозподіл ВВП між галузями економіки, адміністративно-територіальними одиницями, верствами населення, суб'єктами держави;
- у ринкових умовах бюджетний механізм є інструментом державного регулювання економіки.

Отже, бюджетний механізм – органічна складова фінансового механізму, що посідає в ньому провідне місце.

На нашу думку, є достатньо підстав стверджувати, що розроблення методології використання бюджетного механізму має насамперед здійснюватися з урахуванням функцій бюджету, на забезпечення яких спрямований бюджетний механізм, а саме: регулювальної, стимулювальної та контрольної. З огляду на скерованість на виконання цих функцій, його можна розглядати як інструмент розподілу і перерозподілу ВВП, контролю за його виробництвом, розподілом і використанням, стимулювання раціонального використання трудових і матеріальних ресурсів для підвищення ефективності виробництва.

Роль бюджетного механізму як інструменту регулювання, контролю й стимулювання виявляється в процесі планування та прогнозування бюджету, а також бюджетування, тобто бюджетного забезпечення заходів економічного і соціального розвитку. В процесі бюджетного планування, прогнозування та бюджетування фінансові ресурси перерозподіляються в галузевому і територіальному розрізах, що створює передумови для здійснення прогресивних зрушень у структурі виробництва та підвищення його ефективності.

Поряд із завданнями, спрямованими на розвиток економіки, бюджетний механізм водночас покликаний сприяти підвищенню суспільного добробуту в державі. За його допомогою суспільство отримує унікальні товари та послуги, витрати на виробництво яких частково або повністю забезпечуються за рахунок бюджету держави. До таких товарів і послуг належать: державне управління, національна оборона, забезпечення охорони правопорядку тощо. Ринковий механізм не спроможний постачати їх узагалі, адже до них неможливо застосувати принцип виключення, притаманний приватним товарам (якщо громадянин бажає та має кошти придбати товар, він його отримує, якщо не бажає, або не може – виключається з числа споживачів).

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що у руках держави постійно має концентруватися частина національного доходу, необхідна для забезпечення розширеного відтворення в масштабах суспільства, задоволення економічних і

соціально-культурних потреб громадян. Тому бюджет є важливим фінансовим інструментом, для виконання функцій якого формується бюджетний механізм держави.

Наведені визначення бюджетного механізму по-різному характеризують його сутність. Серед основних недоліків цих визначень вітчизняних та зарубіжних дослідників є відсутність у них або характерних рис, які відрізняють бюджетний механізм від фінансового механізму, або упущення окремих елементів бюджетного механізму.

Отже, підсумовуючи аналіз визначення сутності бюджетного механізму та враховуючи застосування різних підходів, надамо власне визначення цієї категорії: бюджетний механізм – це сукупність законодавчо закріплених методів, важелів та інструментів, за допомогою яких здійснюються мобілізація і використання бюджетних ресурсів для забезпечення розподільчих і перерозподільчих процесів, формування та використання централізованого фонду грошових коштів держави з метою стимулювання економічного розвитку і покращання суспільного добробуту відповідно до завдань бюджетної політики держави.

Я. О. Молохова

ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСІВ

Нині в соціально-економічному розвитку країни провідне місце відводиться державному регулюванню фінансової сфери, адже сталий суспільний розвиток неможливий без втручання держави, що необхідно в умовах неспроможності ринку самостійно забезпечувати необхідні пропорції та масштаби гармонійного розвитку соціально-економічних процесів.

Державне фінансове регулювання має спрямовуватися на забезпечення ефективності державних фінансів та фінансову стабільність. Ефективний механізм державного регулювання повинен упроваджуватися за умов створення збалансованої фінансової системи держави. Тобто виникає першочергове завдання створення механізму управління збалансованістю фінансової системи як на регіональному, так і на державному рівнях.

У вітчизняній науковій літературі проблемі формування механізму збалансованої фінансової системи приділяють увагу такі науковці, як О. Д. Василик, В. М. Опарін, М. І. Крупка, Б. А. Карпінський та ін.

Зокрема, Б. А. Карпінський, досліджуючи економіко-організаційний механізм формування та управління збалансованістю фінансової системи, визначає його сутність як "...раціональне поєднання конкретних методів, форм, важелів та інструментів, а також відповідних правового, нормативного та інформаційного забезпечень, що сприяють підтримці величини збалансованості фінансової системи на оптимальному рівні"¹.

Збалансованість фінансової системи держави Б. А. Карпінський трактує як оптимальне поєднання окремих важелів, що забезпечують регулювання державою фінансових заходів, спрямованих на розроблення та реалізацію планів економічного розвитку.

Слід зазначити, що збалансованість фінансової системи визначається низкою фінансових, соціально-економічних та інших факторів, а також наявністю регулюючих важелів впливу на підтримання фінансової системи країни у рівноважному стані за рахунок постійного державного регулювання.

Зокрема, державне управління процесом балансування фінансової системи надає можливість проведення постійного аналізу поточного стану збалансованості країни, відстеження проявів негативних тенденцій та розроблення своєчасних заходів щодо їх усунення, а існування відповідних органів в областях забезпечує глибше розуміння проблем окремих регіонів та полегшує розв'язання цих проблем.

¹ Карпінський Б. А. Розробка економіко-організаційного механізму формування та управління збалансованістю фінансової системи території / Б. А. Карпінський, О. В. Герасименко // Актуальні проблеми економіки. – 2005. – № 6. – С. 30–33.

Щодо державного управління процесом балансування фінансової системи територій, то проведення відповідних заходів дає змогу отримувати додаткові дані та розрахунки рівня загальнодержавної збалансованості за окремий період, розглядати пропозиції щодо використання отриманих розрахунків та, за умови їх раціональності, — впроваджувати в систему державного регулювання, а також здійснювати поточний контроль за впровадженням ефективних методів ліквідації будь-яких відхилень².

В. Л. Плєскач зазначає, що головною метою державного регулювання є забезпечення сталого економічного розвитку за допомогою ефективнішого використання ресурсів держави, забезпечення належного рівня зайнятості населення, додатного сальдо платіжного балансу країни тощо³.

Необхідними умовами виконання державного управління фінансовою сферою, що надають можливість здійснювати відповідні завдання, є прогнозування, стратегічне планування та програмування, які реалізуються через державні цільові програми.

Державні цільові програми — важливий інструмент стратегічного управління, комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на вирішення проблем соціально-економічного розвитку держави.

Застосування програмно-цільового методу підвищує результативність функціонування органів влади, сприяє оптимізації обмежених ресурсів та зосередженню їх на досягненні найважливіших для суспільства завдань.

Запровадження програмно-цільового методу на рівні виконання окремих цільових програм забезпечує чітке визначення цілей та завдань, а отже, й цілеспрямований контроль за результатами здійснюваних заходів, аналіз причин неефективного виконання бюджетних програм, що в сукупності дає змогу раціонально розподіляти бюджетні ресурси згідно з пріоритетами державної політики⁴. Тому необхідно мати повний комплекс інструментів та механізмів, що забезпечують ефективність державних цільових програм та контроль у системі управління суспільними фінансами.

Варто зазначити, що у вітчизняній науці проблемі державного фінансового контролю приділяється багато уваги, зокрема, у працях О. Василика, О. Барановського, І. Чугунова, В. Федосова, М. Никоневича та ін. Однак сутність державного фінансового контролю трактується науковцями по-різному.

² Карпінський Б. А. Збалансованість фінансової системи території: механізм формування та державного управління / Б. А. Карпінський, О. В. Герасименко // Статистика України. — 2007. — № 4. — С. 52–53.

³ Плєскач В. Л. Методологічні засади державного регулювання фінансово-економічного розвитку / В. Л. Плєскач, А. В. Кулик // Фінанси України. — 2009. — № 10. — С. 28.

⁴ Плєскач В. Л. Сучасні підходи щодо фінансового регулювання механізму реалізації регіональних цільових програм / В. Л. Плєскач, Ю. Г. Желябовський // Фінанси України. — 2009. — № 1. — С. 60–62.

Наприклад, М. О. Никонович вбачає сутність державного фінансового контролю у виявленні будь-яких відхилень від установлених правил⁵.

Водночас такі науковці, як І. К. Дрозд та В. О. Шевчук метою державного фінансового контролю вважають "...сприяння зростанню секторів і галузей національної економіки шляхом стеження за досягненням цільових орієнтирів та перевірки дотримання обмежувальних параметрів їх розвитку на мікро- й макроекономічному рівнях"⁶.

І. Б. Стефанюк, розглядаючи проблеми державного фінансового контролю, зазначає, що першорядним завданням фінансового контролю є не нагляд за дотриманням певних норм, а сприяння ефективному та прозорому використанню фінансових ресурсів країни⁷.

І. Я. Чугунов розглядає механізм державного фінансового контролю як вагомий складову фінансової системи держави та наголошує, що важливим інструментом державного управління, завдяки якому здійснюється виконання певних завдань органами державної влади, є саме внутрішній фінансовий контроль, що сприяє фінансово-економічній збалансованості.

Необхідно постійно проводити оцінку державного внутрішнього фінансового контролю, а також розв'язувати завдання щодо організації та оптимізації функціонування системи внутрішнього фінансового контролю.

Для ефективного функціонування системи державного внутрішнього контролю І. Я. Чугунов пропонує низку заходів, а саме: запровадити щорічне звітування про функціонування системи внутрішнього контролю; спираючись на міжнародний досвід, здійснювати навчання працівників центральних органів виконавчої влади з питань внутрішнього контролю та аудиту; проводити з представниками органів державної влади відповідні консультації та посилити їх взаємодію з громадськістю і ЗМІ; утворити в Міністерстві фінансів України підрозділ, що відповідає за реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю⁸.

Загалом, незважаючи на деякі розбіжності в поглядах науковців на визначення категорії державного фінансового контролю, єдиною є точка зору щодо значущості контролю у сфері державного фінансового регулювання та необхідності його вдосконалення, особливо в сучасних умовах дефіциту фінансових ресурсів.

⁵ Никонович М. О. Необхідність системної стандартизації державного фінансового контролю / М. О. Никонович // Збірник праць всеукраїнської науково-практичної конференції "Сучасний стан та перспективи розвитку державного контролю і аудиту в Україні" / за заг. ред. проф. В. Д. Базилевича. – К., 2009. – С. 250.

⁶ Стефанюк І. Б. Державний фінансовий контроль: проблеми ідентифікації й визначення системи / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2009. – № 11. – С. 12.

⁷ Там само. – С. 14.

⁸ Чугунов І. Я. Державний внутрішній фінансовий контроль: стратегія розвитку / І. Я. Чугунов, В. М. Федоров // Фінанси України. – 2009. – № 4. – С. 3–12.

О. В. Озерчук

МЕТОДИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙ

Центральне місце в державному регулюванні інвестицій належить державній фінансовій політиці. На сучасному етапі її роль обумовлюється необхідністю забезпечення сталого розвитку економіки (англ. sustainable). При цьому під “сталим” розуміється такий розвиток, що є стійким до будь-яких ризиків. Актуальність такого підходу стає особливо зрозумілою у контексті глобальної фінансово-економічної кризи та посткризового відновлення. Тобто замало того, щоб державна фінансова політика спрямовувалась лише на стимулювання інвестицій. Підхід має бути ширшим, а саме: фінансову політику слід вибудувати так, щоб інвестиції мали сталий (ризикостійкий) характер.

Для визначення ролі державної фінансової політики у сталому розвитку інвестицій потрібно чітко розуміти її сутність та складові, цілі та методи їх реалізації.

У сучасній ринковій економіці такі складові державної фінансової політики, як (а) податкова політика, (б) політика державних видатків, (в) політика державного кредиту та (г) політика участі держави у власному статутному капіталі підприємств, є дієвими регуляторами інвестиційних потоків (рисунк).

Фінансову політику державного регулювання інвестиційної діяльності, на нашу думку, можна структурувати за двома напрямками: як систему прямого державного регулювання та опосередкованого державного регулювання.

Здійснюючи пряме регулювання, держава інвестує ресурси на програми, передбачені державним бюджетом, бере участь в інвестиційних проектах у формі надання гарантій, субсидій, субвенцій і бюджетних позичок на умовах повернення, а також бере участь у власному капіталі підприємств. Проекти, що претендують на державну підтримку, мають пройти ретельну експертизу, рішення про таку підтримку приймається за результатами конкурсного відбору за найбільш пріоритетними напрямками з точки зору держави.

Опосередковане державне регулювання інвестиційних процесів відіграє величезну роль у створенні прийнятних умов для залучення інвестицій. На рисунку представлена сукупність методів державної фінансової політики регулювання інвестицій.

Складовими державної фінансової політики, яка справляє прямий вплив на ринок інвестицій, є а) політика державного кредиту та б) державна політика участі у статутному капіталі підприємств.

Через механізми (1) залучення коштів шляхом позик на внутрішньому та міжнародному фінансових ринках, (2) державних гарантій, (3) надання креди-

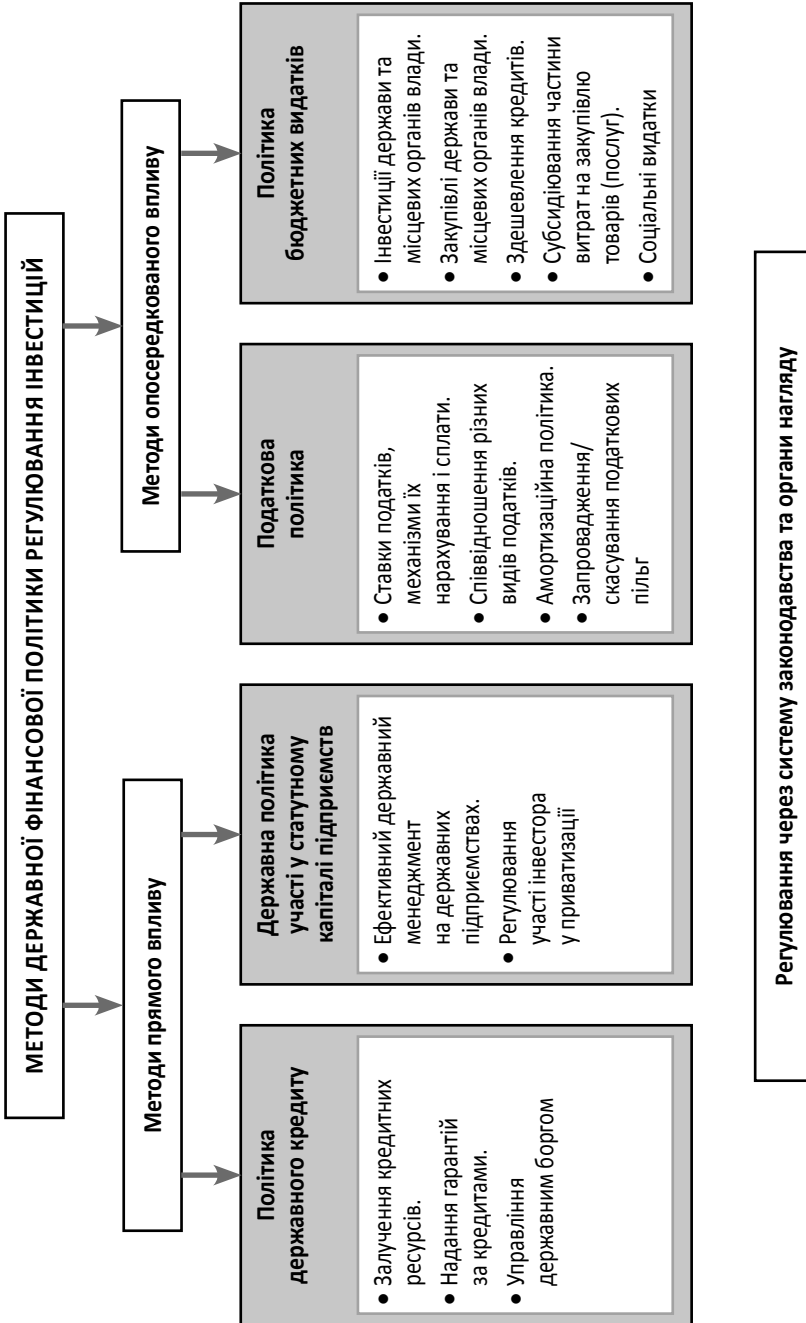


Рисунок. Методи державної фінансової політики регулювання інвестицій

тів держава може заохочувати або стримувати надходження інвестицій від національних та іноземних інвесторів, обсяги внутрішнього споживання, інноваційну діяльність, експорт та імпорт товарів та послуг, розвиток галузей економіки України тощо.

Використання державних позик має різносторонній вплив на інвестиційну діяльність, зокрема:

- завдяки зовнішнім запозиченням держави з'являється можливість прискорити темпи збільшення національного доходу країни за рахунок додаткових інвестицій;
- надходження кредитів від міжнародних фінансових організацій у країну-позичальницю є сигналом для іноземних інвесторів щодо вкладення коштів;
- збільшуючи обсяги державних запозичень на внутрішньому ринку, держава позбавляє підприємства ресурсів, які можна було б інвестувати у виробництво;
- нерідко позичені державою кошти використовуються неефективно, що не сприяє вирішенню макроекономічних завдань і призводить до зростання внутрішньої та зовнішньої заборгованості.

Безпосереднє фінансування державою інвестицій проявляється і у формі участі держави у статутних капіталах підприємств. Ринкова економіка передбачає вагомую роль держави і як власника активів підприємств. Наприклад, у таких економічно розвинутих країнах, як Франція, Великобританія, Австрія, Італія, високою є питома вага державної власності у галузях телекомунікації, електроенергетики, залізничного транспорту тощо. Досвід країн із розвинутою ринковою економікою демонструє широку різноманітність організаційних форм участі держави в економічних процесах як власника. Така різноманітність свідчить про велику увагу, що приділяється в сучасній фінансовій політиці державному підприємництву.

Як зазначалося, до системи непрямого державного регулювання інвестиційної діяльності належать а) податкова політика та б) політика бюджетних витратків.

Практика свідчить, що державна податкова політика є дієвим інструментом впливу на розподіл інвестиційних потоків між різними територіями та галузями економіки. Через механізми (1) звуження або розширення бази оподаткування, (2) збільшення або зменшення податкових ставок, (3) надання або скасування податкових пільг, а також (4) введення нових податків і зборів або скасування наявних держава може заохочувати або стримувати обсяги внутрішнього споживання, інвестиції, інноваційну діяльність, експорт та імпорт товарів і послуг, розвиток окремих галузей, регіонів та економіки загалом.

Погоджуючись із висновками однієї з науково-практичних конференцій щодо податків¹, зауважимо, що заохочувати надходження інвестиційних потоків у країну можна шляхом використання різних податкових стимулів:

- встановлення мінімуму або максимуму бази оподаткування, що не оподатковується;
- зменшення об'єкта оподаткування;
- звільнення від оподаткування окремих осіб або категорій платників податків;
- зменшення податкових ставок;
- зменшення обчисленої суми податку (застосування податкового кредиту);
- спеціальні податкові пільги, до яких, зокрема, можна віднести:
 - перенесення терміну сплати податку на більш пізній період (відстрочка);
 - сплата податку частинами (розстрочка податкових зобов'язань);
 - застосування спеціальних методів податкового обліку для окремих господарських операцій (наприклад, касового методу для визначення податкових зобов'язань та податкового кредиту з ПДВ, валового доходу та валових витрат для податку на прибуток підприємств тощо);
 - збільшення податкового (звітного) періоду для окремих категорій платників.

На нашу думку, найбільша проблема полягає в тому, щоб у кожному конкретному випадку при здійсненні державою податкового регулювання інвестиційної діяльності вона застосовувала той важіль, який би: по-перше, був максимально ефективним для цього регіону або галузі у певний момент часу, а по-друге, узгоджувався із загальноекономічною ситуацією в країні та особливостями обраного регіону або галузі.

Українська практика застосування методів податкового регулювання свідчить про те, що регулюючий потенціал податків поки що використовується мало, переважає їх фіскальна спрямованість. Стимулювання інвестиційних процесів, структурних новацій в економіці залишається другорядним напрямом після задоволення фіскальних цілей.

У ринковій економіці держава за допомогою політики бюджетних видатків та низки її механізмів здатна прямо або опосередковано (1) регулювати обсяги ресурсів, що можуть спрямовуватися на цілі інвестування, а також (2) сприяти оптимізації ризику та дохідності інвестицій на національному ринку.

На інвестиційному ринку України, що нині характеризується високими ризиками, роль інвестиційних державних видатків є значною. Вкладення, які здійснює держава в тій або іншій формі, є суттєвими гарантіями для недержав-

¹ *Іванов Ю. Б.* Податкові пільги: проблеми визначення та класифікації / Ю. Б. Іванов // Бюджетно-податкова політика: теорія, практика, проблеми : матер. наук.-практ. конф. (Ірпінь, 18–19 груд. 2003 р.). – Ірпінь : Нац. акад. ДПС України, 2004. – 492 с.

них інвесторів. Навіть неістотний обсяг державних вкладень стимулює більші за обсягом приватні вкладення та реінвестування, створюючи своєрідний ефект мультиплікатора.

Американський економіст Л. Тейлор зазначає, що в сучасному суспільстві з панівною змішаною власністю ефективні великі капітали підприємств взагалі не можуть існувати без підтримки з боку держави. Важливим аспектом постсоціалістичної економіки є те, що державні капіталовкладення полегшують і стимулюють приватні інвестиції, а після перехідних шоків державні капіталовкладення можуть виявитися єдиним засобом, що стимулює інвестиційний процес².

Останніми роками в Україні інвестиції в основний капітал зростали досить високими темпами, при цьому швидше збільшувалися вкладення в основний капітал з боку приватного сектору економіки: спостерігається стійкий приріст інвестицій за рахунок власних коштів підприємств. Частка державного фінансування інвестицій у інвестиціях в основний капітал дорівнює приблизно 6 %, а місцевих бюджетів у середньому – 4,4 %. Незважаючи на те, що протягом 2000–2009 рр. обсяг державних інвестицій залишався практично сталим, вони посідали третє місце після власних коштів підприємств, організацій і кредитів банків. При цьому особливу роль непрямі гарантії держави відігравали для мобілізації приватних інвестицій.

Для формування господарського комплексу, спроможного наблизитися до рівня розвинутих країн, Україна потребує значного збільшення обсягу державних інвестицій. За оцінками Світового банку, сума державних капітальних вкладень, необхідних для розвитку економіки України протягом наступних 10 років, має досягати 100 млрд дол. США³.

При цьому фахівці Світового банку звертають увагу на низькі показники обсягів державних капітальних видатків в Україні, зазначаючи, що близько третини таких видатків фактично не можна віднести до інвестицій, оскільки вони є субсидіями державним і приватним підприємствам.

Підбиваючи підсумки, важливо наголосити, що головною рисою застосування методів державної фінансової політики для регулювання інвестиційної діяльності мають стати їх комплексність, сталість та врахування якнайбільшої кількості соціально-економічних параметрів.

² Тейлор Л. Постсоциалистический переход с точки зрения экономики развития / Л. Тэйлор // МЭ и МО. – 1993. – № 1. – С. 60–74.

³ Кудряшов В. П. Державна підтримка економічного зростання в Україні / В. П. Кудряшов // Фінанси України. – № 8. – 2008. – С. 42–53.

Ю. В. Остріченко

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Питання ефективного бюджетного управління набуває особливої актуальності в сучасних економічних умовах. Використання програмно-цільового методу (ПЦМ) на місцевому рівні, особливо за значної обмеженості фінансових ресурсів державного та місцевих бюджетів, дає змогу підвищити кредитний рейтинг адміністративно-територіальної одиниці та забезпечити надходження додаткових інвестиційних і кредитних ресурсів.

Питання запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів урегульовано численними нормативно-правовими актами, зокрема Програмою економічних реформ Президента України на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р, яким схвалено Концепцію реформування місцевих бюджетів (далі – Концепція).

Відповідно до Концепції одним із завдань перетворення місцевих бюджетів на ефективний інструмент соціально-економічного розвитку територій є запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу, зокрема шляхом розроблення теоретико-методологічних засад програмно-цільового методу та проведення експерименту із запровадження його елементів на рівні місцевих бюджетів в окремих регіонах (далі – Експеримент).

На виконання зазначеного наказом Міністерства фінансів України від 02.08.2010 № 805 затверджено Основні підходи до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, якими визначено етапи запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів, завдання по кожному етапу та заходи щодо їх реалізації. Відповідно до Основних підходів пілотними регіонами для проведення Експерименту є Автономна Республіка Крим, Житомирська, Луганська, Львівська області та м. Київ (залучено у 2010 р.). На сьогодні в експерименті з запровадження ПЦМ на місцевому рівні беруть участь 37 бюджетів: республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, 2 обласних, 11 районних, 22 міських (міст обласного та республіканського Автономної Республіки Крим значення) бюджети та бюджет м. Києва.

Бюджетний процес із застосуванням ПЦМ розпочинається з окреслення соціально-економічних проблем регіону, для вирішення яких розробляються орієнтовані на результат бюджетні програми, на основі чого формується бюджет. Такі підходи були враховані під час реалізації у 2008–2010 рр. місцевими органами влади пілотних регіонів бюджетної політики, коли паралельно з традиційними бюджетами затверджувались бюджети, сформовані у програмно-цільовому

форматі. Аналітичні дослідження результативності виконання таких бюджетів та їх бюджетних програм допоможуть зробити висновки щодо ефективності та доцільності запровадження програмно-цільового бюджетування на місцевому рівні.

На основі моніторингу та оцінки реалізації експерименту із запровадження ПЦМ на місцевому рівні у 2009 р. отримано такі результати: у галузі охорони здоров'я затверджено 50 програм, фактичний обсяг фінансування яких становив 1025,2 млн грн; у галузі освіти затверджено 53 програми, які профінансовано у сумі 714,7 млн грн. Більше того, у містах Житомир, Коростень та Луганськ місцеві ради затвердили 12 програм, спрямованих на розвиток інфраструктури та житлово-комунального господарства, на загальну суму 41,9 млн грн¹.

У 2010 р. 28 учасників експерименту, у тому числі новозалучені учасники – міста Саки та Краснодар, розробили та затвердили 156 бюджетних програм, загальний обсяг фінансування яких дорівнював 2247,1 млн грн, зокрема у галузі охорони здоров'я – 71 бюджетну програму на загальну суму 1277 млн грн, у галузі освіти – п'ять програм на загальну суму 918 млн грн. Крім того, у містах Джанкой, Саки, Житомир, Коростень, Новоград-Волинський та Луганськ місцеві ради затвердили 20 програм у галузі житлово-комунального господарства на загальну суму 52,2 млн грн².

Нижче подано кращі практики та результати впровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів. Протягом 2008–2010 рр. у м. Житомир було розроблено низку стратегічних цільових програм за основними галузями міської інфраструктури.

Основою для їх розроблення стали Стратегія економічного і соціального розвитку області на 2001–2015 роки та Стратегічний план розвитку міста Житомир на 2008–2017 роки. У сфері бюджетної політики міста основними завданнями було визначено забезпечення збалансованості та соціальної спрямованості бюджету, оптимальності й ефективності витрачання бюджетних коштів.

З метою поліпшення стану здоров'я населення міста, забезпечення його доступною, якісною первинною медико-санітарною та кваліфікованою медичною допомогою, профілактичними медичними обстеженнями у 2009 р. було розроблено та затверджено програму “Медичне забезпечення населення міста Житомир”, одними з пріоритетних напрямів реалізації якої визначено: запровадження сучасних методів діагностики та лікування; поліпшення якості надання медичної допомоги жінкам та новонародженим; реалізація завдань державних програм, спрямованих на боротьбу з туберкульозом, серцево-судинними та судинно-мозковими захворюваннями.

¹ Розраховано на основі звітної інформації місцевих фінансових органів пілотних регіонів щодо обсягів фінансування та результативності виконання бюджетних програм.

² Там само.

У рамках реалізації програми для центральної міської лікарні придбано сучасне медичне обладнання на загальну суму 6,3 млн грн, зокрема апарат штучної вентиляції легенів для анестезіології, комп'ютерний томограф для променевої діагностики, інкубатор для новонароджених, стіл реанімаційний, апарат ультразвукової діагностики для відділення новонароджених.

Економічний ефект від використання новітнього обладнання становив 2,6 млн грн на рік. Наприклад, за період функціонування лапароскопічної стійки хірургічного відділення з 2008 р., вартість якої дорівнює 100 тис. грн, виконано близько 500 малоінвазивних хірургічних та діагностичних втручань, що забезпечило економію близько 200 тис. грн на рік за рахунок зменшення застосування дорогих препаратів. Прооперовані хворі перебувають у стаціонарі в середньому на п'ять днів менше, ніж пацієнти, прооперовані традиційним методом.

Унаслідок реалізації бюджетної програми у 2010 р. досягнуто таких результатів: зменшення рівня летальності майже на 20 % порівняно з 2009 р.; скорочення на 15 % терміну перебування хворого у лікарні, що сприяло економії бюджетних коштів у сумі 22,5 тис. грн; зростання на 0,5 % показника рівня виявлення захворювань на ранніх стадіях; зниження показника смертності новонароджених з 7,2 до 5,9 у розрахунку на 1000 новонароджених; забезпечення позитивних вражень пацієнтів від проходження унікальних з точки зору складності обстежень протягом декількох годин у рідному місті.

З метою вдосконалення системи освіти, її переорієнтації на забезпечення рівного доступу до якісної освіти, культурних надбань у навчанні та вихованні молодого покоління, створення умов для саморозвитку дітей, комп'ютеризації та запровадження інформаційних технологій міською радою м. Житомир у 2008 р. було розроблено та затверджено бюджетну програму “Учебний заклад міста – простір для навчання та розвитку здорової дитини”.

У рамках реалізації програми майже 2 млн грн було спрямовано на забезпечення 33 навчальних закладів сучасними комп'ютерами, 650 тис. грн – на придбання 216 комплексів лабораторного обладнання для виконання практичних робіт з фізики, 718 тис. грн – на заміну наявних теплових лічильників на сучасні енергозберігаючі. Результати реалізації програми такі: модернізовано навчально-матеріальну базу закладів, що сприяло підвищенню якості засвоєння учнями навчального матеріалу природничих дисциплін, запроваджено дистанційне навчання, покращено умови перебування дітей у навчальних закладах. Економія споживання теплової енергії становить у середньому 22 % на рік.

З метою забезпечення повноцінної реалізації права дітей на здобуття освіти, підвищення якості дошкільної та середньої освіти відповідно до новітніх інноваційних досягнень міська рада м. Алuşта протягом 2008–2010 рр. упроваджувала бюджетні програми “Забезпечення дошкільної освіти, догляду і виховання дітей” та “Забезпечення повної середньої освіти”. Загалом обсяг їх фінансування

у 2010 р. дорівнював 30,8 млн грн, що на 23 % більше, ніж у 2009 р. (25 млн грн) та у 2008 р. (25,3 млн грн). Зазначені програми спрямовувалися на збільшення кількості дітей, охоплених дошкільною освітою; забезпечення виховання, освіти і розвитку дитини шляхом функціонування різних типів дошкільних навчальних закладів; поетапну комп'ютеризацію закладів освіти; проведення енергозберігаючих заходів, спрямованих на впровадження енергоефективних технологій та обладнання.

Виконання завдань за бюджетними програмами у галузі “Освіта” забезпечило можливість: збільшити відсоток дітей дошкільного віку, охоплених дошкільною освітою і вихованням, до загальної кількості дітей дошкільного віку – з 52 % у 2008 р. до 66 % у 2010 р.; здійснити поетапну комп'ютеризацію закладів освіти – у 2010 р. – 75 %; заощадити 60 тис. грн за рахунок проведення енергозберігаючих заходів, спрямованих на впровадження енергоефективних технологій.

З метою покращання стану житлово-комунального господарства м. Житомир у 2008–2010 рр. було розроблено та затверджено п'ять бюджетних програм, спрямованих на реконструкцію та ремонт електричних мереж зовнішнього освітлення, поліпшення благоустрою та озеленення міста, утримання та поточний ремонт зливових мереж, мереж водопостачання та водовідведення. Зокрема, у рамках реалізації програми “Підвищення рівня благоустрою” здійснено реконструкцію мереж зовнішнього освітлення вулиць із застосуванням енергозберігаючих заходів: реконструйовано 112 км електричних мереж та замінено 3779 ліхтарів, впроваджено безпроводну систему керування зовнішнім освітленням міста.

У результаті проведених заходів забезпечено освітлення 92 % вулиць м. Житомира, тоді як у 2007 р. освітлювалось менше ніж 50 %; зекономлено електричну енергію завдяки застосуванню енергозберігаючих заходів (у 2007 р. спожито 4 млн кВт·год, у 2009 р. – 4,2 млн кВт·год при збільшенні кількості вулиць, що освітлюються, майже на 42 %); скорочено витрати на проведення ремонтних робіт та обслуговування електричних мереж у денний час: денний тариф – 82,32 коп., нічний тариф – 21 коп., ураховуючи запровадження безпроводної системи, яка дала можливість регулювати режими включення освітлення.

У м. Джанкой Автономної Республіки Крим успішно реалізуються заходи, націлені на виконання Загальнодержавної програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства. З метою виконання програми у 2010 р. місцеві органи влади сформували та затвердили п'ять бюджетних програм (на загальну суму 2,6 млн грн), реалізація яких спрямована на підвищення рівня надання житлово-комунальних послуг, покращання умов життя жителів міста, запровадження енергозберігаючих технологій. Зокрема, завдяки реалізації прийнятих бюджетних програм встановлено енергозберігаючі конвектори у 105 квар-

тирах малозабезпечених громадян міста, запроваджено комплексну систему автономного опалення міських бібліотек, що дало змогу уникнути значних витрат теплової енергії та досягти річної економії коштів у 10 тис. грн, проведено капітальний ремонт дахів у чотирьох житлових будинках, поліпшено умови проживання їх жителів, забезпечено регулярне прибирання вулиць та скверів міста, обслуговування 40 світлофорів, замінено 615 ліхтарів, встановлено 46 дорожніх знаків, відремонтовано 55 тис. м² доріг.

Проведений аналіз результативності бюджетних програм місцевого самоврядування, які протягом 2008–2010 рр. виконувались у рамках реалізації експерименту із запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів, дає можливість зробити такі висновки. Формування бюджету за програмно-цільовим методом передбачає встановлення логічного зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Це покладає відповідальність на виконавців бюджетних програм, яка, згідно з програмно-цільовим бюджетом, включає вимірювання обсягів здійснених робіт, оцінку їх виконання та досягнення поставлених цілей. Хоча цільовим бюджетом важче управляти, ніж постатейним, а також виконувати його та аналізувати, він надає значно більше інформації для обговорення питань, прийняття управлінських рішень у сфері бюджетного менеджменту.

Л. П. Пилипенко

МІСЦЕ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМИ ФІНАНСАМИ

Бюджетне планування посідає центральне місце в системі управління суспільними фінансами та поєднує всі його сфери, а саме: надання бюджетних послуг, управління державним боргом, управління бюджетними закупівлями, планування бюджетних інвестицій, планування міжбюджетних відносин тощо.

Розвиток бюджетного планування тісно пов'язаний із реформуванням фінансових засад суспільних відносин та місцевого самоврядування в Україні, результатом якого є створення передумов для переходу до перспективного бюджетного планування. Стабілізація фінансової системи і міжбюджетних відносин становлять підґрунтя для планування майбутніх надходжень до державного бюджету.

Впровадження бюджетування, орієнтованого на результат, зумовлює необхідність виходу за межі річного горизонту планування для досягнення поставлених цілей. Доцільно зазначити, що необхідність у середньостроковому бюджетуванні тісно пов'язана з місією держави у сфері суспільних фінансів, показниками дефіциту бюджету та державного боргу, а також окресленими цілями податково-бюджетної політики на довгострокову перспективу¹. Середньостроковий (перспективний) фінансовий план формується, як правило, на підставі середньострокового економічного і фінансового прогнозу, однак способи формування середньострокового фінансового плану на підставі такого прогнозу мають відмінності в різних країнах.

Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччині фінансове планування було запроваджене у 1967 р. з метою виявлення необхідного ступеня доцільності запропонованих заходів, прогнозування можливих змін в економічному та соціальному розвитку держави та оцінки можливих наслідків прийняття нових нормативно-правових актів тощо.

Уповноваженим органом щодо розробки основних параметрів середньострокового фінансового планування у Федеративній Республіці Німеччині є Рада з фінансового планування – структурний орган на рівні міністрів федерації та земель за участю представників общин з метою координації між бюджетами різних рівнів влади. За підсумками переговорів на Раді з фінансового планування визначаються параметри та сукупний обсяг державних витрат на середньострокову перспективу, розподіл бюджетних ресурсів між бюджетами

¹ Впровадження середньострокового бюджетного планування як механізму узгодження соціально-економічної та бюджетної політик. Біла книга / Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України. – 2006. – С. 30.

трьох рівнів та модифікація бюджетів відповідно до параметрів, які визначені у середньостроковому фінансовому плані. Таким чином, багаторічні бюджетні показники функціонують відповідно до фінансового плану, внаслідок чого забезпечується узгодженість бюджетної політики та бюджетних рішень на всіх рівнях влади для досягнення цілей політичної стабільності, економічного зростання та зменшення соціальної напруженості.

Необхідно зазначити, що у Федеративній Республіці Німеччині фінансове планування є ковзним, на п'ятирічний період, із щорічним уточненням (за необхідністю) показників фінансового плану та зміщенням періоду планування на один рік вперед.

У межах середньострокового фінансового планування забезпечення рівня відповідності доходів і витрат загальноекономічному потенціалу економіки Федеративної Республіки Німеччина досягається завдяки складанню макроекономічного прогнозу із врахуванням змін у господарській кон'юктурі та темпів інфляції.

Доцільно наголосити, що всі федеральні землі та общини у Федеративній Республіці Німеччина здійснюють фінансове планування за єдиною бюджетною класифікацією. У фінансовому плані витрати згруповані у 40 блоків за функціональними ознаками, а для внутрішнього користування уповноваженими органами державної влади запроваджено майже 1500 статей доходів та 8000 статей витрат бюджету².

У країнах Співдружності націй повноваження щодо розроблення та уточнення фінансового плану на середньостроковий період покладені на казначейство або міністерство фінансів відповідно до положень економічної програми уряду. У Канаді та Великобританії фінансова стратегія відображається у лімітах витрат міністерств на довгострокову перспективу. У Новій Зеландії у законі “Про фіскальну відповідальність” містяться вимоги щодо надання урядом до парламенту офіційної доповіді (положення) “Про бюджетну політику” ще до початку бюджетного процесу.

У США засади економічної та фіскальної стратегії уряду проголошуються у щорічній економічній доповіді Президента. Крім того, багаторічні ліміти щодо розміру бюджетного дефіциту у США визначаються в законодавчому порядку (Закон “Про обов’язкове виконання бюджету”)³.

- Перспективне бюджетне планування дає змогу вирішувати такі завдання:
- визначення пріоритетів розвитку території та їх відображення в перспективному фінансовому плані, бюджетах різних рівнів з урахуванням обмежень доходів;

² Миргородська Л. О. Фінансові системи зарубіжних країн : навч. посіб. / Л. О. Миргородська. – К. : ЦНЛ, 2003. – 240 с.

³ Управління фінансами. – 2009. – 8 мая [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://geoims.com>.

- формування обґрунтованих і реалістичних програм щодо реалізації пріоритетів розвитку територій;
- здійснення моніторингу та аналізу ступеня досягнення поставлених цілей та якості прогнозів;
- підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів.

Враховуючи складність визначення точності прогнозування макроекономічних показників, прогнозні та планові документи в межах бюджетного планування повинні розроблятися в різних варіантах за консервативним, оптимістичним та песимістичним сценаріями відповідно.

Важливим напрямом щодо вдосконалення бюджетного планування стало розширення його меж за рахунок включення в нього бюджетного проектування, яке виходить за межі чергового фінансового року і відображає основні напрями бюджетної політики на середньострокову перспективу, що відображається у підготовці перспективних фінансових планів та подальшому переході до середньострокових (трирічних) бюджетів.

Процес середньострокового фінансового планування включає етапи: розроблення, прийняття, моніторингу та коригування середньострокового фінансового плану (після прийняття бюджету або в межах “ковзної трихрічки”). Розроблення й прийняття бюджету лише на черговий рік не сприяє виробленню і здійсненню необхідних заходів щодо коригування прогнозованих змін та застосування адекватних заходів для формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення пропорційного й динамічного соціально-економічного розвитку суспільства.

Як один із важливих інструментів організації управління економікою бюджетне планування створює передумови для повного і своєчасного забезпечення фінансовими ресурсами соціально-економічного розвитку суспільства. Процес бюджетного планування передбачає застосування планових показників, що характеризують розвиток економіки у майбутньому: економічних нормативів, які визначають взаємовідносини з бюджетною системою, та лімітів як об'єктивно існуючу обмеженість ресурсів, на яку може розраховувати суспільство у плановому періоді.

Бюджетне планування має науковий характер, базується на теорії суспільного відтворення і пов'язане з усіма аспектами економічного та соціального розвитку суспільства, діяльністю суб'єктів господарювання, організацією управління, національною обороною, правоохоронною діяльністю і забезпеченням безпеки держави, наукою, культурою, охороною здоров'я, освітою тощо. У процесі бюджетного планування встановлюються зв'язки всіх суб'єктів господарювання, соціальної інфраструктури та інших інституцій з бюджетною системою, причому бюджету належить провідна, організуюча та координуюча роль.

Бюджетне планування посідає центральне місце в управлінні фінансовою системою для досягнення необхідних пропорцій у розподілі валового внутрішнього продукту в секторальному та регіональному аспектах, а також фондів споживання і нагромадження.

Подальше удосконалення бюджетного планування безпосередньо пов'язане з програмно-цільовим методом, який застосовується при формуванні Державного бюджету України, починаючи з 2002 р.

Особливість програмно-цільового методу полягає у формуванні бюджету за програмами, зосередженні на результатах, стратегічному підході у плануванні, посиленні відповідальності при виконанні програм, обґрунтованості та аналізі прийнятих бюджетних рішень, прозорості у розпорядженні бюджетними коштами. Основою програмно-цільового методу складання бюджетів є бюджетні програми⁴.

Загалом слід зазначити, що дослідження кращої практики застосування програмно-цільового методу середньострокового бюджетного планування з козним плануванням у розвинутих зарубіжних країнах свідчить про можливість його застосування в Україні для вирішення завдань ефективного функціонування системи управління суспільними фінансами.

⁴ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-IV. – Ст. 20.

О. О. Пукач

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ФІНАНСУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ПОСЛУГ ЧЕРЕЗ МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ

Соціальна функція центральних та місцевих органів влади полягає у своєчасному та якісному наданні суспільних послуг населенню. Підходи до фінансування таких послуг є визначальними для реалізації цієї функції держави. Як показує досвід розвинутих країн, максимальна ефективність системи фінансування суспільних послуг досягається за умови максимального наближення її до кінцевого споживача. У такому разі основним інструментом системи фінансування суспільних послуг є місцевий бюджет. Система фінансування суспільних послуг через місцеві бюджети в Україні, як і бюджетна система в цілому, пройшла певні етапи. Дослідження історичної складової цієї системи в Україні дасть можливість точніше визначити її місце та роль у бюджетній системі держави, розглянути в комплексі із системою фінансового вирівнювання.

Окремі аспекти розвитку системи фінансування суспільних послуг на місцевому рівні висвітлені у дослідженнях таких відомих учених, як В. П. Андрущенко, С. К. Бойко, С. А. Буковинський, В. В. Зайчикова, В. І. Кравченко, І. О. Луніна та ін. У працях вітчизняних та зарубіжних науковців з цієї тематики досліджено розвиток місцевих фінансів, міжбюджетних відносин, формування державної фінансової політики підтримки місцевого самоврядування тощо. Але розвиток системи фінансування суспільних послуг через місцеві бюджети в науковій літературі не є окремим предметом досліджень.

Мета роботи полягає в дослідженні розвитку системи фінансування суспільних послуг через місцеві бюджети в Україні, визначенні її ролі на сучасному етапі та перспективних напрямів розвитку в майбутньому.

Формування системи фінансового забезпечення надання суспільних послуг в Україні тісно пов'язане зі становленням бюджетної системи. Основні засади та принципи бюджетної системи України були закладені у Законах Української РСР “Про бюджетну систему Української РСР”¹, “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”². Цими нормативними актами декларувався вихід бюджетної системи Української РСР зі складу бюджетної системи СРСР. Відповідно до Закону УРСР “Про бюджетну систему Української РСР” бюджетну систему склали республіканський бюджет³ та місцеві бюджети. Поняття “республіканський бюджет” у Законі Української

¹ Про бюджетну систему Української РСР : закон УРСР від 05.12.1990 № 513-ХІІ.

² Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : закон УРСР від 07.12.1990 № 533-ХІІ.

³ Про Республіканський бюджет Української РСР на 1991 рік : закон УРСР від 25.12.1990 № 579-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 5. – Ст. 23.

РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” було замінено поняттям “державний бюджет республіки”. До переліку місцевих бюджетів віднесли обласні, районні, міські, селищні і сільські бюджети. Таким чином, було закладено основу дворівневої бюджетної системи, що відповідала унітарному державному устрою країни.

Фінансове забезпечення надання суспільних послуг здійснювалося відповідно до повноважень місцевих органів влади на основі принципу самостійності. Законодавчо також встановлювалось, що до місцевих бюджетів можуть передаватися кошти у вигляді субсидій, субвенцій та дотацій. Передача коштів з бюджетів адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня до бюджетів адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня здійснювалась за взаємною згодою, оскільки принципи та порядок надання міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів ще не були законодавчо врегульовані. Закон “Про бюджетну систему Української РСР” лише визначав, що передача у відання органів місцевого самоврядування додаткових повноважень повинна супроводжуватись передачею їм відповідних коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень. У 1992 р. було припинено міжбюджетні відносини з союзним бюджетом та вперше прийнято Закон України “Про Державний бюджет України на 1992 рік”⁴. Таким чином, основи та принципи новоствореної бюджетної системи визначали основні засади функціонування системи фінансового забезпечення надання суспільних послуг в Україні.

До 1995 р. в організації бюджетної системи та міжбюджетних відносин на законодавчому рівні проводились окремі зміни, що стосувалися переважно доходної частини державного та місцевих бюджетів і суттєво не змінювали елементів системи фінансування суспільних послуг. З метою реформування бюджетної системи України у 1995 р. було прийнято низку нормативних актів. Україна перейшла на казначейську модель виконання державного бюджету. Указом Президента України при Міністерстві фінансів України було створено Державне казначейство України⁵. Касове виконання державного бюджету через органи Державного казначейства дало змогу ефективніше та оперативніше здійснювати бюджетне фінансування, з’явилася можливість проводити оперативний та поточний контроль. З-поміж іншого реформування бюджетної системи було спрямоване на децентралізацію. Закон України “Про бюджетну систему України” від 29.06.1995 № 253/95 визначає, що сукупність усіх бюджетів, які входять до складу бюджетної системи України, є зведеним бюджетом України⁶. При

⁴ Про Державний бюджет України на 1992 рік : закон України від 18.06.1992 № 2477-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 35. – Ст. 513.

⁵ Про Державне казначейство України : указ Президента України від 27.04.1995 № 335/95.

⁶ Про бюджетну систему України : закон України від 29.06.1995 № 253/95.

цьому зазначено, що зведений бюджет України використовується для аналізу і визначення засад державного регулювання економічного і соціального розвитку України, тобто не з метою централізованого управління коштами. Також на цьому етапі було законодавчо закріплено джерела фінансування суспільних послуг. У Законі “Про бюджетну систему України” наводився вичерпний перелік тих видатків, що здійснювалися з державного бюджету та з республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і з місцевих бюджетів. Розмежування видів видатків між бюджетами, що входили до складу бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, здійснювалися відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими радами народних депутатів та районними і міськими радами народних депутатів. Вперше видатки було поділено на поточні видатки та видатки розвитку.

Порядок надання і використання міжбюджетних трансфертів визначався Верховною Радою України щорічно в законі про Державний бюджет України на відповідний рік. Основні параметри міжбюджетних відносин, крім закону, також декларувалися у Бюджетній резолюції (Основні напрями бюджетної політики на наступний рік). Вперше Бюджетна резолюція була прийнята 7 липня 1995 р. на 1996 р.⁷

У 1996–1997 рр. було прийнято важливі нормативні акти, які великою мірою визначали подальший розвиток не лише бюджетної системи та міжбюджетних відносин, а й фінансової системи загалом. Статтею 140 Конституції України було змінено статус районних та обласних рад. Вони визнавалися органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст⁸. Ця норма Конституції була також закріплена в ст. 5 Закону України “Про місцеве самоврядування”, прийнятому замість Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”⁹.

У ст. 64 Закону України “Про місцеве самоврядування” визначалося, що у видатковій частині місцевих бюджетів окремо передбачаються видатки поточного бюджету і видатки бюджету розвитку. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань і не належать до бюджету розвитку. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов’язаних зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов’язаних із розширенням

⁷ Про основні напрями бюджетної політики на 1996 рік : постанова Верховної Ради України від 07.07.1995 № 272/95 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 28. – Ст. 214.

⁸ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁹ Про місцеве самоврядування : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

відтворенням. У цій же статті вказувалося, що з бюджетів місцевого самоврядування здійснюються видатки двох видів: видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування, і видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. Фінансування делегованих повноважень забезпечувалося державою.

Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначалися на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій з огляду на рівень мінімальних соціальних потреб, встановлений законом. Використання нормативу мінімальної бюджетної забезпеченості гарантувало надання суспільних послуг населенню на всій території країни не нижче зазначеного рівня за допомогою системи міжбюджетних трансфертів. Удосконалення системи міжбюджетних відносин відобразилося в Постанові Верховної Ради України “Про структуру бюджетної класифікації” від 12.07.1996 № 327/96-ВР¹⁰. Цей документ визначив структуру офіційних трансфертів від органів управління інших рівнів, з-за кордону та з недержавних джерел. Усі вони поділялися на капітальні та поточні. Закон також встановлював загальну структуру видатків бюджетів України. Функціональна класифікація видатків стала основою подальшого їх розмежування між різними рівнями державної та місцевої влади. На цьому етапі змінилася бюджетна політика у функціональній структурі фінансування суспільних послуг. Зменшилася питома вага видатків на фінансування галузей економіки на користь збільшення частки видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення. У системі міжбюджетних відносин на цьому етапі спостерігається стрімке зростання кількості дотаційних областей: з 11 у 1996 р. до 24 у 1999 р. Причиною такого зростання, на думку багатьох фінансистів, стала практика прямого розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів.

З прийняттям Бюджетного кодексу України у 2001 р. у розвитку системи фінансування суспільних послуг розпочався новий важливий етап. Порівняно із Законом України “Про бюджетну систему України” в Бюджетному кодексі України подавався значно ширший перелік принципів, на яких ґрунтується бюджетна система України. З точки зору становлення системи фінансування суспільних послуг в Україні було введено важливий принцип – принцип субсидіарності. Він означав, що розподіл видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача¹¹. Це сприяло децентралізації бюджетної системи

¹⁰ Про структуру бюджетної класифікації : закон України від 12.07.1996 № 327/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 42. – Ст. 208.

¹¹ Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.

України та наближенню її до вимог Європейського Союзу. Принцип субсидіарності є однією з фундаментальних засад європейського законодавства і базовою вимогою Європейської хартії про місцеве самоврядування¹².

Сучасний етап розвитку системи фінансування суспільних послуг характеризується подальшим реформуванням та впровадженням прогресивних методів бюджетування. З 2001 р. з цією метою прийнято закони та підзаконні акти, серед яких: Концепція реформування місцевих бюджетів¹³, Концепція застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі¹⁴ та ін. Вони спрямовані на підвищення ефективності, гнучкості та самостійності органів місцевого самоврядування в процесі забезпечення суспільних потреб територіальної громади. Такі самі принципи задекларовані в новому Бюджетному кодексі України¹⁵.

Отже, система фінансування суспільних послуг на місцевому рівні в процесі розвитку пройшла ряд послідовних етапів: від періоду становлення до сучасного стану. На сьогодні система функціонує у тісному взаємозв'язку з іншими елементами фінансової системи, виступаючи самостійним дієвим механізмом поступального розвитку регіону. Наявні тенденції дають підстави прогнозувати подальший розвиток системи фінансування суспільних послуг із застосуванням прогресивних методів бюджетування: програмно-цільового методу та методу бюджетування ефективності. Для удосконалення системи міжбюджетних відносин необхідно ширше застосовувати середньострокове планування та вдосконалити методику визначення видаткових потреб місцевих бюджетів на основі впровадження мінімальних стандартів надання суспільних послуг.

¹² Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовт. 1985 р.), ратифікована законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР // Збірка договорів Ради Європи. – К. : Парламентське вид-во, 2000.

¹³ Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р.

¹⁴ Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=52487&cat_id=51705.

¹⁵ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

О. Т. Роман

РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ БЮДЖЕТУВАННЯ

Зважаючи на обмеженість фінансових ресурсів, зокрема бюджетних коштів, неможливість відшкодувати завдані збитки, набувають актуальності застосування нових методів контролю та посилення відповідальності за їх законне, цільове та ефективне використання. Це зумовило модернізацію державних фінансів.

Позитивним досвідом європейських країн є постійне удосконалення державного внутрішнього фінансового контролю (ДВФК) у частині фінансового управління і контролю (внутрішнього контролю), внутрішнього аудиту й гармонізації контролю та аудиту. Модель європейського ДВФК ґрунтується на відповідальності керівника за ефективне управління бюджетними коштами і розвитком організації загалом.

Згідно з базовими рекомендаціями COSO та стандартами INTOSAI система внутрішнього управління і контролю включає такі компоненти: середовище управління та контролю (control environment), оцінка ризиків (risk assessment), контрольна діяльність (control activities), інформація та комунікація (information and communication), моніторинг (monitoring). Спільні дії та зв'язки між усіма компонентами формують інтегровану систему, яка має динамічно реагувати на зміни умов. Система внутрішнього управління і контролю переплетена з операційною діяльністю бюджетної установи та фундаментальними управлінськими чинниками¹.

Програмно-цільовий метод бюджетування широко використовується у США та європейських країнах. Як свідчить практика, на сьогодні кращого методу формування, реалізації, моніторингу й контролю виконання бюджету, оцінки результативності бюджетної програми немає². В Україні запровадження ПЦМ перебуває на початковій стадії, проте з ухваленням нової редакції Бюджетного кодексу України³ розпочався перехід до європейської моделі ДВФК та удосконалення бюджетування за програмно-цільовим методом.

Зокрема, ст. 20 Бюджетного кодексу України визначено застосування програмно-цільового методу на всіх стадіях бюджетного процесу. Його учасни-

¹ Мамишев А. Зовнішнє оцінювання системи внутрішнього управління і контролю бюджетної установи / А. Мамишев // Фінансовий контроль. – 2010. – № 7. – С. 43–45.

² Огонь Ц. Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 20–29.

³ Бюджетний кодекс України від 23.12.2010 № 2856-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

ки в межах своїх повноважень здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів.

Статтею 26 визначено, що контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до Бюджетного кодексу України та іншого законодавства. Державний внутрішній фінансовий контроль повинен забезпечити належне (законне, економічне, ефективне, результативне та прозоре) управління державними фінансами і розглядається як сукупність трьох складових: внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту та їх гармонізації.

Важливим кроком в удосконаленні системи ДВФК було затвердження Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю⁴, відповідно до якої державний внутрішній фінансовий контроль – це система здійснення внутрішнього контролю, проведення внутрішнього аудиту, інспектування, провадження діяльності щодо їх гармонізації з метою забезпечення якісного управління ресурсами держави на основі принципів законності, економічності, ефективності, прозорості та результативності.

Базовим принципом державного внутрішнього фінансового контролю є чітке розмежування внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту. Внутрішній аудит повинен визначати, яким чином здійснюється внутрішній контроль, включаючи способи попереднього контролю.

Розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах.

Внутрішній контроль – інструмент управління, що дає змогу керівництву органів державного і комунального сектору перевірити стан виконання завдань органу. Метою цього процесу є забезпечення достатньої впевненості керівництва зазначених органів у досягненні належного рівня економії, ефективності і результативності відповідно до завдань органів; достовірності фінансової, статистичної та управлінської звітності; у виконанні встановлених законодавством та керівництвом норм і правил; належному захисті активів від втрат.

Внутрішній аудит – діяльність з надання незалежних та об'єктивних гарантій (забезпечення впевненості у досягненні органами державного і комунального сектору мети та функціонуванні системи управління у спосіб, який максимально знижує ризик шахрайства, марнотратства, допущення помилок чи нерентабельності) і консультацій.

⁴ Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р.

Метою внутрішнього аудиту є надання незалежних та об'єктивних рекомендацій і консультацій, спрямованих на удосконалення діяльності органів державного і комунального сектору, підвищення ефективності процесів управління, сприяння досягненню мети такими органами.

На сьогодні в Україні внутрішній аудит не здійснюється. Лише ГоловКРУ та підпорядковані йому територіальні органи відповідно до Закону України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” та Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 № 1017, здійснюють централізований внутрішній аудит ефективності⁵.

В Україні не утворено органу гармонізації фінансового управління і контролю та внутрішнього аудиту. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України “Про проведення внутрішньої контрольно-ревізійної роботи в системі центрального органу виконавчої влади” від 06.01.2010 № 2 ГоловКРУ відповідає за координацію та методичне забезпечення (гармонізацію) діяльності контрольно-ревізійних підрозділів центральних органів виконавчої влади, а також здійснює контроль за станом їх роботи.

Система програмно-цільового бюджетування містить такі складові: перелік виконавців бюджетних програм, бюджетні програми, стратегічні цілі та проміжні завдання, результативні показники (критерії) їх виконання, систему моніторингу та оцінки виконання бюджетних програм⁶.

В управлінні бюджетною програмою одним із етапів є систематичний контроль, тобто внутрішній контроль, який здійснюється за допомогою моніторингу і оцінки на всіх етапах виконання програми, за якістю та результатами передбачених програмою робіт.

На цьому етапі, головні розпорядники бюджетних коштів водночас виконують чимало бюджетних програм, які не завжди є доцільними, економічно обґрунтованими, переплітаються з бюджетними програмами інших головних розпорядників бюджетних програм. Нерідко бюджетні програми не реалізуються до кінця за браком достатнього фінансування або через визнання певної програми неефективною, що є наслідком недбалого запровадження без реальних розрахунків і ґрунтовних вимірів для досягнення поставленої мети, без визначення чітких результатів її реалізації. Цьому слід приділяти увагу ще на початковій стадії, коли тільки-но складають та проводять попередню оцінку ефективності бюджетної програми.

⁵ Офіційний вісник України. – 2004. – № 32. – Ст. 2144; 2006. – № 13. – Ст. 868.

⁶ Жибер Т. В. Удосконалення процесу бюджетування в Україні / Т. В. Жибер // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 76–78.

Своєчасна оцінка та реагування на хід виконання бюджетної програми дають змогу прийняти управлінські рішення щодо уникнення нецільового та неефективного управління бюджетними коштами. Тому потрібно приділити значну увагу реформуванню ДВФК у частині моніторингу та оцінки виконання бюджетних програм, удосконаленню та законодавчому закріпленню процесу складання, запровадження та звітування за бюджетною програмою. Зокрема, необхідно забезпечити відкритість і прозорість діяльності всіх суб'єктів ДВФК, посилити їх взаємодію з громадськістю й засобами масової інформації.

I. В. Романов

ЗЕЛЕНІ ІНВЕСТИЦІЇ ТА ДЖЕРЕЛА ЇХ ФІНАНСУВАННЯ

На світовій арені питання забруднення навколишнього середовища має фінансовий характер і безпосередньо пов'язане з економічною діяльністю країн¹. Законодавство багатьох держав світу містить вимоги щодо дотримання норм екологічної безпеки й поліпшення екологічних показників. Боротьба за збереження навколишнього середовища завершилася, натомість розпочалося планомірне втілення в життя проектів і програм з енерго-, ресурсо-, водозбереження, переробки й утилізації відходів, що приносить фінансовий прибуток. Наразі така тенденція прогресує. Вона передусім пов'язана з поетапним перетворенням екологічних ресурсів на економічну складову бізнес-процесів². Сьогодні очевидно, що економіка, яка перша впровадить “зелену” революцію, отримає найбільшу економічну користь.

Усвідомлення вичерпності таких ресурсів, як свіже повітря, чиста вода, родюча земля, які донедавна не враховувалися при розрахунках бізнес-процесів, спонукало розвинуті економіки до створення механізмів надання фінансової оцінки їх використання³. Чи не першими дієвими механізмами поєднання екологічного ефекту від реалізації бізнес-процесів з їх фінансовою складовою стали схеми Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції ООН, ратифікованої Україною у лютому 2004 р.⁴ Використання механізмів Кіотського протоколу дає змогу знизити ризики інвестиційних проектів, забезпечити велику рентабельність, до того ж виводячи одиничні проекти на міжнародний рівень, поліпшити імідж окремих компаній і країни загалом.

Метою статті є визначення поняття зелених інвестицій та їх ролі у фінансово-економічних процесах.

У результаті аналізуючи введення вже запроваджених та потенційних проектів зеленого інвестування в різних сферах діяльності, з'ясовано, що промислове виробництво є головним реципієнтом унікальних фінансових ресурсів зазначених механізмів, оскільки завдає найбільшої шкоди навколишньому середовищу. Багато проектів, які сприяють поліпшенню екологічної ситуації в Україні, підприємства фінансують із різних джерел – зовнішніх і банківських інвестицій,

¹ *Sagoff M.* The Economy of the Earth: Philosophy, Law and the Environment / M. Sagoff. – 2nd ed. – Cambridge : Cambridge University Press, 2008. – 226 p.

² *Luo J.* Learning to complete in a transition economy: experience, environment and performance / J. Luo, M. Peng // Journal of International Business Studies. – 1999. – 30 (2). – P. 269–295.

³ *Sagoff M.* The Economy of the Earth: Philosophy, Law and the Environment / M. Sagoff. – 2nd ed. – Cambridge : Cambridge University Press, 2008. – 226 p.

⁴ Про ратифікацію Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату : закон України від 04.02.2004 № 1430-IV.

а також коштів власників підприємств. Проте кіотську складову при цьому зазвичай не враховують, тому що на підприємствах немає фахівців, які б могли підрахувати, наскільки зменшуються викиди вуглекислого газу і як частково можна відшкодувати витрати за рахунок Кіотського протоколу в рамках зелених інвестицій. Суть цього механізму полягає у підписанні договору між урядами двох країн, зокрема України і країни-партнера, про передачу надлишкових одиниць установленної кількості (ОУК), тобто одиниць CO₂. В Україні такий надлишок утворився після 1990 р. у зв'язку зі зниженням ВВП та зменшенням завантаженості промисловості.

Чи не єдиною умовою отримання та використання коштів, залучених від продажу ОУК у рамках зелених інвестицій, є їх спрямування у проекти, які передбачають зменшення викидів CO₂ в атмосферу. Таким чином, система зелених інвестицій – це турбота виробника про навколишнє середовище, що водночас дає змогу збільшити прибутки за рахунок лояльного ставлення до природи. З кожним роком кооперація зусиль у захисті навколишнього природного середовища набуває дедалі глобальнішого характеру. Щороку збільшується і кількість компаній, екологічна політика яких стає однією з основних частин корпоративної стратегії. До того ж вкладення в екологію автоматично підвищують ринкову вартість активів та їх інвестиційну привабливість.

Сьогодні вже можна чітко визначити найефективніші напрями зелених інвестицій⁵.

По-перше, це переведення виробництва на екологічно чисті й ресурсозберігаючі технології. Відповідний внесок у збереження навколишнього середовища може проявлятися у використанні енерго- і водозберігаючих технологій і устаткування. Наприклад, провідні підприємства вводять системи рециркуляції води, використовуюваної з технологічною метою, що водночас сприяє економії водних ресурсів і попереджає викиди шкідливих речовин у водойми.

По-друге, у наукових лабораторіях при великих промислових виробництвах постійно ведеться пошук нових технологій і матеріалів, які могли б замінити шкідливі хімічні сполуки або сприяти збереженню природних ресурсів.

По-третє, спостерігається спрямування підприємств на розроблення й використання технологій утилізації й переробки відходів. На сьогодні цей напрям – одна з основних цілей загальносвітової екологічної політики. Розв'язання проблеми забезпечить зменшення витрат на закупівлю сировинної бази і зменшення відходів на промислових смітниках і похованнях. Так, з погляду енергоефективності вигідніше використовувати саме вторинну сировину. В такому разі

⁵ *Mulki S.* Green Investment Horizons: Effects of Policy on the Market for Building Energy Efficiency Technologies / S. Mulki, A. Hinge / World Resources Institute Working Paper. – 2010. – Nov.

енерговитрати при виробництві знижуються на 50–80 % залежно від типу перероблюваного матеріалу⁶.

Наприклад, підприємство з виробництва мінераловатної теплоізоляції можуть використовувати залишкові продукти інших виробництв, тобто переробляти промислові відходи у високоефективну теплоізоляцію.

У минулому турбота про проблеми навколишнього середовища вважалася розкішшю. В сучасній економіці вона є невід’ємною прибутковою складовою діяльності будь-якої галузі. Включення екологічної складової інвестиційних проектів до їх фінансових розрахунків не тільки не є тягарем для перевантаженої та перенапруженої економіки, а навпаки, становить засіб підвищення прибутковості, рентабельності проектів та ефективності використання фінансових ресурсів. До того ж на державному рівні зелені інвестиції дають можливість населенню отримати додаткові робочі місця, сприяють приходу іноземних інвесторів, стимулюють національну економіку до сталого зростання та дають змогу суттєво зменшити витрати, пов’язані з ліквідацією наслідків екологічних катастроф.

Так, за даними ООН⁷, щорічні інвестиції в екосистему приблизно в 45 млрд дол. США можуть зберегти екосистемні витрати, забезпечивши вигоду приблизно у 5 трлн дол. США щороку. Таким чином, економічне співвідношення прибутковості таких інвестиційних проектів для держав може становити приблизно 1:100.

Світова спільнота активними темпами стимулює удосконалення економіки у напрямі “зеленого” розвитку. Так, більшість провідних країн світу значну частку впливу щодо розвитку економіки спрямовують саме на оздоровлення навколишнього природного середовища. Вагома частина стимулюючого пакета для США обсягом 825 млрд дол., виділеного президентом Б. Обамою, відведена на підтримку відновлюваних джерел енергії, “герметизацію” 1 млн будинків і модернізацію неекономічної мережі енергосистеми країни. Такі інвестиції можуть сприяти появі близько 5 млн “зелених” робочих місць, пожвавити будівельну й інженерну індустрію і знову скерувати Сполучені Штати на край важливий шлях боротьби зі зміною клімату й досягнення енергобезпеки⁸.

Республіка Корея, яка вперше за останні п’ять років стикнулася з проблемою безробіття, також активно рухається в напрямі створення робочих місць за рахунок очищення природних ресурсів протягом п’яти найближчих років і скорочення ризику екологічних аварій шляхом будівництва дамб і водоочисних споруд.

⁶ Bloch M. Recycling Energy Saving / M. Bloch [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.greenlivingtips.com/articles/182/1/Recycling-energy-savings.html>.

⁷ Скористатися “Зеленою можливістю”: щорічна доповідь (2009). – 2010.

⁸ Там само.

План уряду Республіки Корея передбачає будівництво екологічно чистих систем, таких як швидкісні залізниці й сотні кілометрів велосипедних доріжок, а також виробництво енергії шляхом перероблення метану, що утворюється в місцях поховання відходів. Цей пакет заходів також розрахований на інвестиції в технології створення гібридних транспортних засобів.

Схожі проекти “нової зеленої угоди” щодо підтримки трудової зайнятості підготовлені в Китаї, Японії й Британії. Вони необхідні й країнам, що розвиваються, як механізм залучення додаткового капіталу, боротьби з бідністю, створення робочих місць та нових можливостей у період нестійких цін на товари загального споживання й експорт та забезпечення стабільного функціонування національних екосистем.

У Південній Африці програма “Робота для води”, яка підтримується урядом, забезпечила робочими місцями більше 30 тис. осіб, включаючи жінок, молодь та інвалідів. Країна щороку витрачає приблизно 60 млн дол. США на викорчовування шкідливих рослин, які загрожують місцевій флорі та фауні, джерелам, сільськогосподарським угіддям, а також важливим туристичним місцям⁹.

Робота в цьому напрямі буде розширена, оскільки більше 40 млн т шкідливих рослин переробляється на паливо для енергостанцій. У результаті виробляється близько 500 МВт електроенергії – 2 % необхідної країні електроенергії разом з 5000 робочих місць¹⁰.

Наразі деякі країни вже розглядають екологічне інвестування в інфраструктуру, системи енергопостачання й екосистеми як найкращий спосіб відновлення економіки. Інші країни можуть сумніватися в потенційних вигодах інвестування в різні сфери екосистеми – наприклад, у збільшення кількості лісонасаджень для перероблення вуглекислого газу або в створення відновлюваних джерел енергії для жителів Африки, що не мають доступу до електропостачання. У деяких країнах просто не знають, як саме підтримувати таку ініціативу.

Програма ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП) за участю провідних економістів світу впроваджує та пропонує світовій спільноті багатовекторну стратегію “Глобального зеленого нового курсу”¹¹ з урахуванням конкретних труднощів, що виникають перед глобальним світом. Його метою є допомога світовим лідерам у створенні стимулюючих пакетів, ефективних відразу в декількох галузях економіки¹².

Нова концепція “Зеленої економіки”, розроблена ЮНЕП у жовтні 2008 р., є відповіддю на поточну економічну кризу. Однак, якщо кошти, виділені на ці

⁹ Скористатися “Зеленою можливістю”: щорічна доповідь (2009). – 2010.

¹⁰ Там само.

¹¹ Там само.

¹² Річний звіт за 2010 р. Програма Організації Об’єднаних Націй з навколишнього середовища, ЮНЕП. – 2010.

стимулюючі пакети, будуть витрачені розумно, це сприятиме розвитку тенденцій щодо здійснення більш глибоких далекоглядних перетворень. У свою чергу, відповідні зміни підготують ґрунт для ефективнішої і вкрай необхідної “Зеленої економіки” XXI ст.

Отже, аналізуючи світову активність у перетворенні економіки відповідно до “зелених” стандартів, можна зробити висновок, що зелене інвестування дає змогу як залучати додаткові фінансові ресурси, скорочуючи обсяги запозичень, так і суттєво скоротити видатки держави на придбання енергоресурсів та ліквідацію наслідків стихійних лих, що виникли через недбайливе ставлення до навколишнього природного середовища.

М. В. Тимошенко

НАПРЯМИ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ РЕСУРСІВ У КОНТЕКСТІ БЮДЖЕТУ РОЗВИТКУ

У багатьох випадках один тільки ринковий механізм не здатний забезпечити перерозподіл коштів відповідно до загальносуспільних інтересів, що значно підвищує значення державного регулювання¹. Це продемонструвала фінансово-економічна криза, що почалася на ринку іпотечних кредитів США у 2007 р.

Було виявлено значні недоліки у фінансово-бюджетній системі України, що обумовило відносно більшу глибину кризи в нашій державі за деякими напрямками. Економічні показники розвитку останнім часом свідчили про стан глибокої рецесії², і тільки в 2011 р. спостерігаються певні тенденції оздоровлення економіки. Вихід із цієї ситуації можливий лише на основі створення нової економічної моделі розвитку на інноваційних засадах, але необхідно дотримуватися збалансованості бюджетної політики – при підвищенні економічного потенціалу країни так само має підвищуватися рівень державних суспільних благ та послуг³. Це може забезпечити ефективність та оптимальність використання бюджетних ресурсів, зокрема оптимальність структури видатків⁴, яка має розглядатися в контексті “бюджету розвитку”.

Термін “бюджет розвитку” набуває надзвичайної популярності й активно використовується науковцями та практиками і, як правило, характеризує відповідний бюджет щодо практичного втілення бюджетної політики. Саме бюджет розвитку визначає пріоритети бюджетної політики щодо сталого розвитку та стратегію економічного розвитку загалом. Наприклад, бюджет розвитку можна охарактеризувати як бюджет, що “задає вектор руху в напрямі диверсифікації виробництва на інноваційній основі й модернізації економіки”⁵.

Слід зауважити, що у законодавстві України на рівні державного бюджету поняття “бюджет розвитку” не визначено⁶, лише виділено витрати (видатки)

¹ Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку : монографія / І. Я. Чугунов. – К. : НІОС, 2003. – 488 с.

² Симоненко В. К. Становлення інноваційної моделі розвитку економіки України: проблеми центральної влади і регіонів / В. К. Симоненко // Регіональна економіка. – 2009. – № 3. – С. 7–13.

³ Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л. В. Лисяк. – К. : ДНУ АФУ, 2009. – 600 с.

⁴ Корень Н. В. Концептуальні засади формування оптимальної структури бюджетних видатків / Н. В. Корень // Наукові праці НДФІ. – 2009. – 2 (47). – С. 61–70.

⁵ Сенчагов В. Способствует ли бюджет 2010 модернизации российской экономики? / В. Сенчагов // Вопросы экономики. – 2010. – № 2. – С. 26–38.

⁶ Запатріна І. В. Бюджет розвитку: нормативно-правовий аспект / І. В. Запатріна // Наукові праці НДФІ. – 2006. – 1 (34). – С.13–22.

споживання і витрати (видатки) розвитку. Загальне уточнення, визначення цих видатків надано у наказі Міністерства фінансів України “Про бюджетну класифікацію” від 14.01.2011 № 11 (зі змінами). Для місцевих бюджетів безпосередньо використовується термін “бюджет розвитку”, на відміну від державного бюджету (п. 5 ст. 63 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”).

У ст. 71 Бюджетного кодексу України “Бюджет розвитку місцевих бюджетів” детально вписано надходження, витрати та капітальні видатки цього бюджету. Слід зазначити, що за новою редакцією Бюджетного кодексу перелік надходжень бюджету розвитку суттєво розширено, а обсяги надходжень збільшено, тому бюджет розвитку стає реальним фінансовим інструментом забезпечення розвитку територій⁷.

Взагалі бюджет розвитку має стати основою для забезпечення комплексної стратегії сталого економічного розвитку з обов’язковою деталізацією у відповідних цільових програмах не лише для окремих територій, а й для держави загалом. Необхідно узгоджувати стратегічні плани та цільові програми. Саме узгоджена бюджетна політика, практична реалізація якої вписана для бюджетів різних рівнів, зможе забезпечити економічне зростання шляхом запровадження життєздатної інноваційно-інвестиційної моделі.

На відміну від законодавства України, у законодавстві зарубіжних країн та деяких пострадянських республік у рамках вищої ланки бюджету передбачається формування аналогів бюджету розвитку, а також створення інших схожих інституціональних одиниць⁸. Відповідно до домінанти дії різноманітних ендогенних та екзогенних факторів ці інструменти стимулювання економічного зростання постійно вдосконалюються, інституційна структура трансформується, актуалізуються технології бюджетування.

Саме в цьому напрямі з урахуванням міжнародного досвіду необхідно комплексно вдосконалювати бюджетну політику України з обов’язковим визначенням конкретних показників, вписуванням конкретних механізмів, урахуванням ролі великого бізнесу. Підґрунтям для цього є ретроспективний аналіз кількісних і якісних тенденцій практики бюджетної політики та її взаємозв’язку з показниками економічного розвитку.

Розглянуто динаміку видатків Державного бюджету України за період з 2002 – 2011 рр. у розрізі основних функціональних напрямів. З використанням

⁷ Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів ; [заг. ред., передм. Ф. О. Ярошенка]. – К. : Зовнішня торгівля : УДУФМТ, 2010. – 592 с.

⁸ Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у б. т. 1 : Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. М. Геєць (кер. авт. кол.) та ін. – К. : НДФІ, 2004. – 640 с.

актуалізованої методики⁹ на базі регресійно-кореляційного аналізу планових показників проаналізовано тенденції динаміки цих показників з урахуванням впливу інфляційної складової.

Досліджено залежність між обсягами видатків за основними функціональними напрямками та загальним обсягом видатків державного бюджету. Проаналізовано еластичність основних статей видатків держбюджету відносно загальних видатків. Розглянуто кореляційну залежність між загальним обсягом видатків і ВВП. Проілюстровано кореляційну залежність між обсягами загальних видатків Держбюджету та ВВП, а також їх еластичність відносно ВВП.

Абстрагуючись від нормативно-правового аспекту, також проаналізовано суто практичну реалізацію бюджетної політики в контексті двох бюджетів. За функціональними блоками видатків досліджено бюджетну політику у розрізі видатків розвитку та видатків споживання. Розглянуто наявність взаємовпливу витрат розвитку держбюджету та окремих аспектів економічного зростання.

У розрізі функціональних блоків держбюджету проаналізовано: тенденції динаміки видатків розвитку/споживання; кореляційні залежності витрат розвитку/споживання та загальних видатків, еластичність витрат розвитку/споживання відносно зростання загальних видатків; кореляційні залежності загальних витрат розвитку/споживання та ВВП, еластичність загальних витрат розвитку/споживання відносно зростання ВВП.

За результатами проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

- Між ВВП, загальним обсягом видатків держбюджету, загальними видатками держбюджету за функціональними напрямками та видатками споживання в цілому існує сильний кореляційний зв'язок. При цьому витрати держави на загальнодержавному рівні, що визначають якісне виконання державою її функцій, обмежені 20–34 % ВВП. Зазначена частка ВВП розподіляється через держбюджет майже в незмінний спосіб – у розглянутому часовому інтервалі має місце лінійна екстраполяція обсягів виділених коштів. Таким же чином у більш-менш постійних пропорціях здійснюється розподіл загального обсягу видатків за функціональними напрямками – у практиці бюджетної політики до 2010 р. реалізується стратегія збереження.
- Інфляційні процеси зумовлюють суттєве зниження темпів росту фінансування за більшістю напрямів (для оборонної галузі – майже у 50 разів).
- У 2011 р. спостерігається суттєвий перерозподіл бюджетних коштів за функціональними напрямками при майже незмінному обсязі загальних видатків.

⁹ Тимошенко М. В. Аналіз дохідної частини місцевих бюджетів Дніпропетровської області / М. В. Тимошенко, А. Ю. Чубак // Економіка: проблеми теорії та практики. – 2009. – Вип. 257. – Т. 1. – С. 200–208.

- У розглянутому часовому інтервалі загальні обсяги витрат споживання перевищують відповідні обсяги витрат розвитку у 3–8 разів. Мінімально втричі – у період 2006–2008 рр., максимально у 8 разів – у 2010 р. (У 2011 р. спостерігається перевищення у 6 разів.)
- Загальні витрати споживання – це лінійна функція загальних видатків (для лінійної регресії $R_{xy} \approx 0,997$). На розглянутому часовому інтервалі загальний обсяг витрат споживання збільшується майже в 6 разів. Швидкість зростання цих видатків близька до швидкості зростання загальних видатків ($a_1 \approx 0,8$).
- Загальні витрати розвитку можна розглядати як квадратичну функцію загальних видатків (для квадратичної регресії $R_{xy} \approx 0,9$), яка фактично віддзеркалює зростання цих видатків до 2008 р. у 8 разів та їх падіння упродовж 2009–2010 рр. майже вдвічі. У 2011 р. загальний обсяг видатків розвитку знову наближається до рівня 2008 р., відносно відхилення становить приблизно 13 %. Для витрат розвитку також існує тенденція лінійного збільшення загальних обсягів фінансування (для лінійної регресії $R_{xy} \approx 0,75$, $a_1 \approx 0,1$).
- Маємо неоднорідну динаміку загальних витрат, витрат розвитку й споживання за функціональними напрямками. Загалом спостерігається лінійна екстраполяція витрат споживання (крім напрямів економічного розвитку та ЖКГ), а лінійна екстраполяція витрат розвитку – лише за напрямками державного управління та економічного розвитку ($R_{xy} \approx 0,9$), для напрямів оборонної галузі, охорони навколишнього середовища та освіти простежується тенденція до лінійної екстраполяції обсягів фінансування ($R_{xy} \approx 0,8$).

О. О. Шестакова

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД СТАНДАРТИЗАЦІЇ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ В СЕКТОРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Одним із основних аспектів формування та ефективного функціонування системи внутрішнього контролю та аудиту в Україні є наявність чіткого, структурованого нормативно-правового забезпечення. Адже саме документальна база ілюструє та підтверджує ключові принципи побудови та функціонування будь-якої державної інституції, її місію, завдання, напрями діяльності, методи, процедури, звітність тощо.

В умовах відсутності власної правової бази, яка б регламентувала всі стратегічні та поточні питання функціонування державного внутрішнього фінансового контролю (ДВФК), важливо розглянути та перейняти найкращий досвід міжнародної спільноти.

Європейський досвід з реформування системи ДВФК враховано в урядовій Концепції розвитку¹. Зокрема, одним із завдань Концепції є визначення методології здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту з метою деталізації та уніфікації контрольних процедур в органах державного і комунального сектору.

Напрацювання європейських країн у наведених питаннях можна умовно розділити на такі складові:

- досвід Європейської Комісії (ЄК) з нормативного забезпечення системи внутрішнього контролю та аудиту в Європейському Союзі (ЄС);
- досвід стандартизації внутрішнього контролю та аудиту країн – учасниць ЄС та країн – кандидатів у члени ЄС за умови побудови власних систем публічного внутрішнього фінансового контролю.

Відповідно до розд. V Концепції розвитку ДВФК одним із стратегічних напрямів для України є досвід країн – кандидатів у члени ЄС.

З метою стандартизації та адаптування методології та документального забезпечення Європейською Комісією був офіційно прийнятий документ², відповідно до якого країни – претенденти на вступ до ЄС мають побудувати належні системи контролю та аудиту, спеціально призначені для управління і використання коштів ЄС³. Цей документ оформлено у вигляді брошури, де всебічно охоплено основні принципи сучасного державного управління. Тому

¹ Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2009 № 1601-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua>.

² Welcome to the World of PIFC / European Commission. – Brussels : EU Publications Office, 2006. – 54 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure_pifc_en.pdf.

³ Koning R., de. Public Internal Financial Control (PIFC) in the Context of European Union Enlargement / R. de Koning // SIGMA Public Management Forum. – 1999. – Vol. V. – № 6. – P. 4–5.

його мають ухвалювати країни-кандидати, їх посадові особи, консультанти та інші зацікавлені особи як посібник, або “дорожню карту” у проведенні таких реформ.

Відповідно до чітко визначених у посібнику PIFC елементів ДВФК⁴ у країнах-кандидатах та інших країнах-претендентах формується нормативно-правова база. Документами при формуванні такої бази згідно з регламентацією Єврокомісії є Рекомендації з внутрішнього контролю ІНТОСАІ (INTOSAI Guidelines for Internal Control in the Public Sector) та Програмний документ з внутрішнього аудиту в Європі, виданий Європейським відділенням Інституту внутрішніх аудиторів (ІВА) (ІА Position Paper on Internal Audit in Europe)⁵. Перший документ⁶ визначає поняття внутрішнього контролю, його компоненти, роль та обов’язки учасників відповідно до міжнародно визнаної моделі управління ризиками внутрішнього контролю COSO⁷. Другий документ⁸ визначає місце внутрішнього аудиту в умовах підвищення ефективності корпоративного управління та ризик-менеджменту в Європі і поза її межами.

Саме цими двома документами ЄК рекомендує національним урядам по-слуговуватися при розробленні власних нормативних документів з внутрішнього контролю та аудиту.

Досвід країн – кандидатів на вступ до ЄС показав, що серед документів, які формують ДВФК, можна виокремити такі:

- закон про державний внутрішній фінансовий контроль;
- стратегія розвитку державного внутрішнього фінансового контролю;
- стандарти з внутрішнього контролю у державному секторі;
- посібник з внутрішнього контролю у державному секторі;
- інструктивні матеріали щодо організації процесів і процедур проведення внутрішнього контролю та аудиту в організаціях державного сектору;
- стандарти внутрішнього аудиту та кодекс етики внутрішніх аудиторів;
- хартія внутрішніх аудиторів;
- посібник з внутрішнього аудиту;

⁴ До елементів PIFC відносять: внутрішній аудит, фінансове управління і контроль та підрозділ центральної гармонізації.

⁵ Welcome to the World of PIFC / European Commission. – Brussels : EU Publications Office, 2006. – 54 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure_pifc_en.pdf.

⁶ Guidelines for Internal Control in the Public Sector / Internal Control Standards Committee [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/lguicspubsece.pdf>.

⁷ COSO Internal Control : Integrated Framework [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coso.org>.

⁸ ІА Position Paper on Internal Audit in Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.eciia.eu.

- практичні поради щодо проведення процедур з внутрішнього аудиту тощо.

Що стосується документального супроводження внутрішнього контролю та аудиту в ЄК, то слід зазначити, що цим органом розроблено і прийнято 16 стандартів внутрішнього контролю. Кожен з цих стандартів містить коротке визначення, вимоги та поради з оцінки ефективності внутрішнього контролю. Також ЄК розроблено роз'яснення щодо побудови інтегрованої структури внутрішнього контролю, зокрема стосовно відповідальності, управління ризиками, оцінки недоліків тощо. Проведення внутрішнього аудиту в Комісії спирається на Фінансові положення ЄК, Стандарти внутрішнього аудиту та Кодекс професійної етики Інституту внутрішніх аудиторів.

Крім наведених документів у світовій практиці виокремлюють також такі стандарти: COSO, COSO ERM, CoCo, SaSs55\78\94, ISA 315, COBIT, які частково або й цілком приймаються національними урядами в усьому світі та діють при побудові корпоративного управління в приватному секторі.

Таким чином, розглянутий загальний міжнародний досвід у поєднанні з обраною стратегією розвитку ДВФК підводить до висновку, що нормативно-правове забезпечення вітчизняного внутрішнього контролю та аудиту має узгоджуватися саме з європейським досвідом і формуватися відповідно до міжнародно визнаних стандартів внутрішнього контролю ІНТОСАІ та документів Інституту внутрішніх аудиторів з внутрішнього аудиту. Запозичення стандартів ЄК не є обов'язковою умовою ЄС для країн-кандидатів, або країн, які планують вступ до ЄС. Проте вивчення цих документів під час створення власних ефективних систем контролю буде корисним для країн, які вирішили приєднатися до Європейського Співтовариства.

О. А. Шиманська

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ПОЛЬЩІ У ПОСТКРИЗОВИЙ ПЕРІОД

Забезпечення економічного зростання є, безперечно, основною метою держави, особливо у період економічної нестабільності. Зростання внутрішнього попиту, сприяння розширенню виробництва всередині країни, створення нових робочих місць та інвестування коштів у перспективні інфраструктурні проекти є необхідними для виконання завданнями, що стоять перед урядом.

З 2008 р. Польща стикнулася з такими двома основними негативними економічними явищами:

- рецесія у країнах з великим рівнем доходу, що негативно позначилося на зовнішньому експортному попиті;
- глобальна фінансова криза, яка призвела до зниження припливу капіталу та зменшення внутрішнього попиту.

Польський уряд запровадив антикризові заходи, серед яких підтримка ліквідності, та заходи з відновлення довіри до банків, зокрема, залучення коштів кредитної лінії МВФ як запобіжного засобу для збереження довіри інвесторів та стабілізації ринкових загроз.

Запобіганню рецесії польської економіки під час кризових явищ сприяли такі фактори¹:

- значний розмір внутрішнього ринку, що зменшує залежність від експорту. Країна меншою мірою потерпала від негативних вторинних явищ, що поширюються через торгівлю, порівняно з іншими країнами Центральної та Східної Європи, зокрема, Угорщиною та Чеською Республікою;
- високий рівень капіталізації та прибутковості банківської системи Польщі, що допомогло обмежити можливу ланцюгову реакцію фінансового каналу;
- широкі повноваження органів влади щодо проведення антициклічної грошово-кредитної і податково-бюджетної політики;
- гнучкий валютний курс.

Факторами, що матимуть значний позитивний ефект на розвиток економіки Польщі, можуть стати:

- збільшення витрат споживачів, що підкріплюватиметься вдосконаленням умов на ринку праці;
- продовження надходжень інвестицій від структурних фондів ЄС;
- удосконалення торговельного партнерства з Німеччиною, Індією та Китаєм, що справлятиме позитивний вплив на польський експорт.

¹ Польща: пример успеха в Европе, но в будущем предстоят задачи : обзор МВФ. – 2010. – 26 марта [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/survey/so/.../car032610ar.pdf>.

Однак польський уряд наголошує на необхідності надання додаткового часу на проведення відповідних реформ для входження країни до зони євро, а також полегшення вимог щодо зменшення обсягу державного боргу. Такі умови необхідні країні для впровадження відповідних заходів державної політики з метою досягнення цілей, визначених Пактом стабільності та зростання (SGP).

У 2010 р. уряд Польщі затвердив фінансовий план на 2011–2013 рр., у межах якого передбачено підвищення ПДВ з метою скорочення дефіциту бюджету країни. Отже, з 2011 р. базова ставка ПДВ зросте на 1 % – до 23 %. Пільгові ставки будуть встановлені на рівні 5 і 8 %. Наведемо основні ставки ПДВ у Польщі:

- 23 % ПДВ:
 - на всі товари і послуги, до яких не застосовується зменшена ставка ПДВ;
- 8 % ПДВ:
 - імпорт витворів мистецтва, колекційних та античних предметів;
 - для доставок, будівельних робіт, ремонтів та модернізацій;
- 7 % ПДВ:
 - посередники, які закупають товари у селян;
- 5 % ПДВ:
 - на товари і послуги, пов'язані із землеробством;
- 0 % ПДВ:
 - на товари, експортовані до країн Європейського Союзу;
 - на туристичні послуги, що надаються за межами Європейського Союзу;
 - послуги, що фінансуються ЄС.

Законом про бюджет на 2011 р. передбачається, що максимальний дефіцит бюджету у 2011 р. сягне 40,2 млрд злотих (приблизно 10,3 млрд євро), що є нижчим за прогнозовані на 2010 р. 52,2 млрд злотих (13,4 млрд євро). Зазначимо, що фактичний дефіцит бюджету Польщі у 2010 р. становив 45 млрд злотих, або 11,5 млрд євро.

Державні видатки здійснюватимуться у розмірі 313,4 млрд злотих (80,4 млрд євро), податкові надходження заплановано отримати у розмірі 273,2 млрд злотих (близько 70,1 млрд євро). Бюджетом передбачено середній рівень інфляції, що дорівнює 2,3 %, та зростання ВВП на рівні 3,5 %, що на 0,5 в. п. вище за прогнозований показник 2010 р. Рівень безробіття має становити 9,9 % до кінця 2011 р. (що є меншим за 12,3 % на кінець 2010 р.) завдяки створенню додаткових 109 тис. робочих місць.

Уже у 2012 р. Польща має намір скоротити дефіцит державного бюджету приблизно до 9,2 млрд євро (1 EUR = 3,9 PLN). Бюджетом на 2012 р. передбачено отримання доходів у розмірі 76,7 млрд євро, видатки становитимуть

85,91 млрд євро. Цікавим є те, що надходження від податку на додану вартість становитимуть близько половини бюджетних доходів. Доходи від акцизного збору – 16,33 млрд євро, надходження з податку від фізичних осіб – 11,36 млрд євро, а від підприємств – 7,81 млрд євро. Від приватизації очікується отримати доходів у розмірі близько 2,84 млрд євро.

Витрати бюджету щодо обслуговування державного боргу Польщі у 2012 р. дорівнюватимуть приблизно 11,36 млрд євро.

Згідно з бюджетом Польщі на 2012 р. зростання ВВП очікується на рівні 4 %; інфляція – 2,8; скорочення безробіття – до 10, а також зростання реальної зарплати на 2,9 %.

Міністр фінансів Польщі Я. Ростовський зазначає, що дефіцит бюджету має бути скорочено на третину, і ця тенденція зберігатиметься у подальшому. Наразі дефіцит бюджету Польщі перевищує тривідсотковий бар'єр, визначений ЄС. З цієї причини Брюссель направив до польського уряду лист із вимогою здійснити заходи щодо зменшення державних витрат, що дасть змогу привести розмір бюджетного дефіциту до визначеного у ЄС стандарту протягом наступних трьох років.

Виконання вимог означатиме скорочення державних витрат на рівні приблизно 100 млрд злотих або необхідність пошуку нових джерел отримання доходів. Варшава наразі вирішила скоротити фінансування деяких інфраструктурних проєктів з метою економії коштів. Відповідно до останніх директив заробітні плати державних службовців були “заморожені”, велика кількість робіт з удосконалення та побудови автошляхів призупинена. Скорочення витрат на рівні 100 млрд злотих є край важким для польської економіки та потребує радикальних і часом непопулярних реформ.

Деякі вчені, серед яких нобелівський лауреат Дж. Стігліц, засуджують значне скорочення видатків у період економічного спаду. Це пояснюється тим, що недофінансування державних інвестицій в економіку матиме наслідком поглиблення рецесії у майбутньому та завдасть шкоди рівню конкурентоспроможності країни².

Іншим важливим заходом бюджетної політики є скорочення вкладень у Польські відкриті пенсійні фонди (ПВПФ). Пенсійна реформа передбачає зменшення коштів, які перераховуються в приватні пенсійні фонди, що дасть змогу збільшити фінансування державних фондів, а також знизити дефіцит бюджету. Законопроект щодо реформи було схвалено польським парламентом у березні 2011 р.

² Stiglitz Warns of Economic Double Dip : Stiglitz RTE interview [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rte.ie/news/2009/0908/economy-business.html>.

За прогнозами Єврокомісії та Міжнародного валютного фонду, зростання ВВП країни сягне 3,9 та 4,2 % у 2011 та 2012 рр. відповідно. Такі показники досягатимуться завдяки стабільності банківської системи, відносно невеликої частки міжнародної торгівлі у структурі ВВП, позитивним змінам на ринку праці та ефективній економічній політиці, що забезпечить здатність країни протистояти впливу негативних явищ у світовій економіці.

У посткризовий період заходи бюджетної політики Польщі здійснюються у напрямі зменшення дефіциту бюджету та приведення його до обсягів, визначених законодавством ЄС. З цією метою уряд країни ухвалив низку заходів, що сприятимуть збільшенню податкових надходжень, а відтак збільшенню доходів бюджету. Важливо зазначити, що процеси бюджетно-податкового збалансування розглядаються у Польщі в середньостроковій перспективі. Заходи, що сприяють скороченню дефіциту бюджету, є досить жорсткими, однак здебільшого мають тимчасовий характер. Серед них:

- 1) підвищення ставок наявних податків, зокрема ПДВ;
- 2) скорочення державних видатків, а саме:
 - зменшення фінансування соціальної сфери: виплат по безробіттю, виплат при народженні дитини, соціальної допомоги малозабезпеченим тощо;
 - скорочення видатків на національну оборону, зокрема шляхом зменшення кількості військовослужбовців;
 - суттєве скорочення кількості державних службовців;
 - “замороження” заробітної плати державних службовців, скасування “тринадцятої зарплати”;
 - обмеження розміру пенсій для працюючих громадян.

Важливо зазначити, що незважаючи на жорстку економію бюджетних коштів, ресурси мають бути перерозподілені у напрямі фінансування стратегічно важливих інноваційних проєктів. Такі проєкти повинні фінансуватися на основі програмно-проектного менеджменту.

В Україні досвід Польщі може бути використаний лише частково, головним чином у частині скорочення обсягу видатків бюджету за рахунок зменшення кількості державних службовців. Зменшення соціальних видатків в Україні неможливе через низький рівень життя населення, незавершеність реформ у сфері оподаткування, охорони здоров'я, пенсійної реформи.

З огляду на досвід формування бюджетної післякризової політики Польщі, в Україні варто здійснити заходи державної політики щодо розширення та зміцнення внутрішнього ринку, підтримки вітчизняного товаровиробника, посилення довіри населення до банківської системи. Важливими також є збільшення ступеня економічної свободи суб'єктів господарювання та активізація боротьби з корупційними схемами.

Н. В. Шульга

ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ В ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ УКРАЇНИ ЯК ЗАПОРУКА ПРОЗОРОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДУ

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) України створені для того, щоб управляти фінансами держави з максимальною користю для її громадян. Кожен, хто працює в цих органах, найвищою мірою відповідальний за досягнення місії діяльності, виконання поставлених операційних і стратегічних завдань та якісне надання послуг не тільки перед своїм керівництвом, а й перед громадськістю.

Кращий світовий досвід функціонування державного внутрішнього фінансового контролю (ДВФК) доводить, що забезпечення належної управлінської та громадської підзвітності за управління коштами і виконання бюджетних проектів, орієнтованих на конкретні результати, безпосередньо пов'язане з розвитком ефективного внутрішнього контролю у міністерствах та відомствах на всіх рівнях управління державними фінансами. Відповідно, встановлення чітких єдиних стандартів внутрішнього контролю та механізму його організації у державному секторі стане запорукою поліпшення якості управління, прозорості діяльності уряду та одним із головних засобів захисту проти корупції.

Порівняння визначень, наведених у ст. 26 Бюджетного кодексу України¹, розділі II розпорядження уряду “Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року”² та наданих вітчизняними і зарубіжними науковцями (Р. В. Макеєв, В. П. Пантелеєв, Л. В. Сотнікова, Р. де Конінг), дає змогу стверджувати, що **внутрішній контроль** – це *безперервний* процес застосування керівниками і працівниками організації розроблених заходів і способів фінансового, адміністративного та інших видів контролю, призначених для забезпечення достатніх гарантій того, що загальні завдання організації будуть досягнуті у найбільш економічний, ефективний та результативний спосіб, із дотриманням законодавчо-нормативних та відповідних *етичних* вимог.

Формулювання *чітких завдань* є необхідною умовою для ефективного внутрішнього контролю, а *державна етика* – передумовою і збереженням довіри

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

² Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2009 № 1601-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua>.

громадськості, а також основою належного управління³. Отже, головна ознака ефективної організації внутрішнього контролю в установах державного сектору полягає в його спрямованості на досягнення місії і цілей діяльності.

Необхідно також наголосити на тому, що ефективна система внутрішнього контролю (СВК) потрібна не тільки керівництву ЦОВВ, а й громадськості (платникам податків). Загальними очікуваннями останньої є те, що державні службовці мають служити інтересам держави (а відповідно й суспільства), чесно та належним чином управляти державними ресурсами. Тому ефективна СВК певною мірою дає можливість платникам податків знизити відчуття стурбованості за використання їхніх коштів і бути впевненими у достовірності поданої органами виконавчої влади звітної інформації.

З метою визначення ефективного внутрішнього контролю у 2003 р. експертна група PIFC⁴ проаналізувала наявні СВК країн – членів європейської спільноти. Було зроблено висновки про наявність двох сучасних підходів до функціонування внутрішнього контролю:

- 1) *латинський (наполеонівський) підхід*, середземноморський підхід або попередній контроль третьою стороною (Бельгія, Франція, Італія, Греція, Португалія, Іспанія, до 2000 р. використовувався Комісією ЄС), характеризується делегованими централізованими функціями контролю, які зосереджуються на попередніх контрольних процедурах, а не на здійсненні державної діяльності. Керівники під час прийняття рішень покладаються на служби централізованого контролю фінансових рішень. Концепції відповідальності керівництва немає, а децентралізований внутрішній аудит не відіграє жодної ролі;
- 2) *північноєвропейський підхід, або підхід відповідальності керівника* (впроваджено Комісією у процесі реформи 2000 р. під назвою “Біла книга про реформу Комісії (Комісія 2000)”), спрямований на впровадження різних форм урядового корпоративного управління (системи, в яких урядові організації керуються і контролюються). Керівник відповідає за свої фінансові рішення і результати управління, а тому є відповідальним за розвиток і покращання СВК. Щоб керівник міг узяти такі зобов’язання, йому необхідна і корисна підтримка внутрішнього аудитора, який оцінює відповідність діючої системи фінансового контролю і управління найвищим стандартам, доповідає про це керівнику та надає рекомендації стосовно поліпшення системи. Цей підхід базується на “*стовпах*” *повної відповідальності керівника і незалежного внутрішнього аудиту*.

³ Посібник з стандартів внутрішнього контролю для державного сектора INTOSAI. – 2001. – С. 3, 12.

⁴ PIFC, або ДВФК, – концепція і стратегія, розроблена Європейською Комісією для підтримки країн-претендентів у реформуванні їх систем державного внутрішнього контролю.

Середземноморський підхід втрачає позиції, оскільки не відповідає сучасним міжнародним стандартам. Більшість країн, що його використовують, вже провели або планують реформи, розвиваючи відповідальність керівництва і внутрішній аудит, відокремлюючи його від інспектування і підпорядковуючи попередній фінансовий контроль відповідальності керівника.

Головну відповідальність керівників за ефективне управління, періодичну самооцінку внутрішнього контролю та внутрішній аудит управління виокремлено як один з обов'язкових елементів створення ефективної структури СВК в уряді держави, що відповідає керівним принципам INTOSAI⁵. Усі керівники повинні розуміти, що сильна структура СВК має фундаментальне значення для досягнення її цілей і результатів, а тому постійно здійснювати моніторинг своєї діяльності і вживати відповідні оперативні заходи щодо неетичної, неекономічної, неефективної та нерезультативної діяльності.

Ефективність внутрішнього контролю у міністерствах та інших ЦОВВ зумовлена раціональністю його організації, яка, у свою чергу, має відповідати сучасним вимогам управління і враховувати європейські спрямування України та положення концепцій PIFC і NGP (новітнього державного урядування).

Як відомо, СВК є максимально ефективною, коли *вбудована* в інфраструктуру організації і становить *невід'ємну частину суті* організації⁶. Оскільки управління явище системне, то і внутрішній контроль належить до процесів, інтегрованих за певними правилами та принципами в систему управління; він не може бути простим набором правил, методик чи процедур, відірваним від системи управління⁷. А достатні гарантії забезпечуються лише тоді, коли застосовуються відносно недорогі дії для обмеження відхилень від прийнятного рівня⁸.

Отже, під час розроблення СВК, керівництво має враховувати співвідношення вигід і витрат. Тобто керівники ЦОВВ при побудові СВК мають зосереджуватись не на створенні додаткових контрольних процедур, відокремлених від уже наявних, а на їх інтегруванні до основних операцій і процесів, що здійснюються в бюджетній установі. Вибір такого підходу дасть змогу уникнути надлишкових процедур і витрат, урівноважити потенційні вигоди, пов'язані з будь-яким ризиком, та витрати на його контроль.

Є такі підходи до побудови СВК: підхід за методикою COSO; класичний підхід, який базується на послідовному наведенні порядку за всіма аспектами

⁵ The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI : issued by the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.issai.org>.

⁶ Ibid.

⁷ Івашко Л. Ю. Впровадження системи внутрішнього аудиту. Етап I: моделювання системи управління (процесів) / Л. Ю. Івашко // Фінансовий контроль. – 2006. – № 6 (35). – С. 53.

⁸ Koning R., de. Public Internal Financial Control (PIFC) in the Context of European Union Enlargement / R. de Koning // SIGMA Public Management Forum. – 1999. – Vol. V. – № 6. – P. 4–5.

діяльності підприємства на підставі таблиці типових втрат унаслідок відсутності “управлінської” СВК; підхід на підставі карти ризиків, в основі якого лежить застосування технологій ризик-менеджменту для отримання фактичної і прогнозованої карти ризиків, які можна мінімізувати за допомогою інструментів внутрішнього контролю.

Проведені опитування⁹, рекомендації PIFC¹⁰, думки науковців¹¹ свідчать, що оптимальною моделлю побудови СВК у міністерствах та інших ЦОВВ України слід визнати ту, що відповідає методиці COSO, яка, до речі, передбачає і систему управління ризиками (третій із запропонованих підходів до побудови моделі СВК).

Методика COSO становить методику організації СВК, розроблену Комітетом організацій – спонсорів Комісії (комітет Тредуея) для компаній, акції яких обертаються на американських біржах. Уперше її було опубліковано в 1992 р. під назвою “Внутрішній контроль – інтегрована конструкція”¹². Усі її головні положення було покладено в основу визначень, наведених у міжнародних стандартах внутрішнього контролю у державному секторі та нового розвинутого документа COSO “Управління ризиками – інтегрована конструкція”¹³ (опублікований у 2004 р.)

Сутність методики COSO полягає в тому, що є прямий зв’язок між загальними цілями бюджетної організації та компонентами внутрішнього контролю¹⁴, який зображено у вигляді тривимірної матриці, так званому COSO-кубі:

- перша вісь куба – компоненти внутрішнього контролю (контрольне середовище, оцінка ризиків, контрольні дії, моніторинг, інформація та комунікація);

⁹ 80 % організацій державного і недержавного сектору економіки, обстежених Ф. Вісаконо на предмет побудови СВК, застосовують модель COSO (Проміжний звіт про НДР “Розвиток системи державного внутрішнього фінансового контролю”. – Етап 1. – К.: ДННУ “АФУ” НДФІ, 2009. – С. 20).

¹⁰ PIFC вважає, що кращою практикою застосування стандартів є адаптація принципів COSO (внутрішній контроль) і стандартів ІА (внутрішнього аудиту) до особливостей державного сектора (Проміжний звіт про НДР “Розвиток системи державного внутрішнього фінансового контролю”. – Етап 1. – К.: ДННУ “АФУ” НДФІ, 2009. – С. 21).

¹¹ СВК, побудована за методикою COSO, найімовірніше, справді необхідна для дуже великих бізнесів з відсутністю домінуючих власників (Макеєв Р. В. Постановка системи внутрішнього контролю: от проверок отчетности к эффективности бизнеса / Р. В. Макеєв. – М.: Вершина, 2008. – С. 29).

¹² Internal Control – Integrated Framework / COSO. – 1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coso.org/IC-IntegratedFramework-summary.htm>.

¹³ Enterprise Risk Management – Integrated Framework / COSO. – 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coso.org/ERM-IntegratedFramework.htm>.

¹⁴ Усі п’ять компонентів СВК мають важливе значення для досягнення кожної з чотирьох загальних цілей бюджетної організації.

- друга вісь куба – рівні контролю (рівень організації чи її підрозділів (під-відомчих установ) і рівень процесів);
- третя вісь куба – загальні цілі діяльності організації (здійснення послідовних, етичних, економічно доцільних, ефективних та результативних операцій; виконання зобов'язань підзвітності; дотримання відповідних законів та нормативно-правових актів; збереження ресурсів від втрат, нецільового використання та збитків унаслідок розкрадань, зловживань, помилок, шахрайства).

Це керівництво дотепер вважають наріжним каменем теорії і практики внутрішнього контролю та аудиту в рамках будь-якої організації – великої і малої, приватної і державної, комерційної і благодійної¹⁵. Але спосіб, у який керівник органу державної влади застосовуватиме їх при побудові внутрішнього контролю у своїй організації, буде значно різнитися залежно від організаційно-функціональної структури організації, розміру, складності, процесів і операцій, ступеня регулювання діяльності організації.

В установах державного сектору побудову СВК слід розглядати в контексті специфічних характеристик їх діяльності: спрямованість на досягнення соціальних чи політичних цілей; використання державних коштів; важливість бюджетного процесу; складність діяльності через балансування між традиційними цінностями, такими як законність, цілісність і прозорість, і новими управлінськими цінностями – економічність, ефективність і результативність; ширший обсяг підзвітності.

Побудова СВК відповідно до методики COSO поділяється на два паралельних завдання: побудова СВК на рівні організації (установи) та її підрозділів і побудова СВК на рівні процесів (операцій). Контроль на рівні всієї організації має містити всі п'ять компонентів СВК, а для контролю на рівні бізнес-процесів, згідно з методикою, достатньо двох компонентів: інформаційного середовища і контрольних дій.

Насамкінець зауважимо, що різні країни організовують СВК по-різному, і навіть усередині країни можуть застосовуватися не однакові системи для різних типів операцій або діяльності¹⁶. Головне, щоб практика застосування стандартів забезпечувала спрощення наявних структур і сприяла створенню рентабельнішої системи контролю, яка враховує національні особливості країни. Тому можливі модифікації моделі COSO.

¹⁵ Грачева М. В. Внутренний контроль и аудит в секторе государственного управления: опыт развитых стран / М. В. Грачева // Государственное управление. Электронный вестник. – 2007. – Вып. № 12. – С. 6.

¹⁶ Проміжний звіт про НДР “Розвиток системи державного внутрішнього фінансового контролю”. – Етап 1. – К. : ДННУ “АФУ” НДФІ, 2009. – С. 23.

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ, УДОСКОНАЛЕННЯ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Р. Л. Балакін

АКЦИЗНЕ ОПОДАТКУВАННЯ У КОНТЕКСТІ НОВАЦІЙ ПОДАТКОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Податковий кодекс України передбачає зміщення податкового навантаження в бік непрямих податків і ресурсних платежів. Щодо акцизного податку як важливої складової системи непрямого оподаткування Кодекс містить, зокрема, такі засадничі положення: формування ефективної системи акцизних податків із використанням економічно обґрунтованого рівня і структури ставок; поступове підвищення частки акцизу в ціні реалізованих підакцизних товарів шляхом підвищення ставок акцизного податку на лікєро-горілчані, тютюнові вироби, нафтопродукти, пиво та ін.; підвищення рівня акцизного податку в дохідній частині бюджету та посилення його регулюючої ролі в питаннях ціноутворення на ринку товарів, шкідливих для здоров'я населення, з метою зниження їх споживання; посилення ролі акцизних складів у системі контролю виробництва, транспортування, зберігання, одержання та відвантаження етилового спирту, горілки та лікєро-горілчаних виробів; розширення сфери застосування індексації специфічних ставок акцизного податку.

У процесі порівняно недовгої податково-бюджетної еволюції з переліку товарів, що підлягають акцизному оподаткуванню, було вилучено більшість товарів з початкового списку, який містив 27 їх видів. Нині відповідно до п. 215.1 ст. 215 Розділу VI Податкового кодексу України до підакцизних товарів належать:

- спирт етиловий та інші спиртові дистиляти, алкогольні напої, пиво;
- тютюнові вироби, тютюн та промислові замітники тютюну;
- нафтопродукти, скраплений газ;
- автомобілі легкові, кузови до них, причепи та напівпричепи, мотоцикли.

В Україні також справляються так звані квазіакцизні збори: з продажу безготівкової валюти, при відчуженні легкових автомобілів, з послуг стільникового рухомого зв'язку, з операцій купівлі-продажу нерухомого майна. Доходи від цих зборів спрямовуються до Пенсійного фонду України.

До прийняття Податкового кодексу України об'єкт оподаткування акцизним збором становили обороти з реалізації підакцизних товарів. У Кодексі об'єктом оподаткування визначено операції з реалізації та ввезення підакцизних товарів на митну територію України, реалізовані від імені держави на митній території України підакцизні товари, що зі встановлених законодавством України підстав перейшли у власність держави, а також обсяги та вартість втрачених підакцизних товарів, що перевищують встановлені норми втрат. Таке визначення об'єкта оподаткування відповідає стандартам Директиви 2008/118/ЄС, згідно з якою зобов'язання щодо сплати акцизного податку виникають у момент випуску товарів для споживання, що означає будь-який вихід з режиму призупинення оподаткування¹.

З метою покращання адміністрування акцизного податку вдосконалено механізм визначення та стягування мінімального податкового зобов'язання. Відповідно до Податкового кодексу України мінімальне акцизне податкове зобов'язання – це мінімальна величина податкового зобов'язання зі сплати акцизного податку з сигарет, виражена у твердій сумі за 1000 штук сигарет одного найменування, реалізованих на митній території України чи ввезених на митну територію України². Згідно з Кодексом мінімальне податкове зобов'язання зі сплати акцизного податку становить 61,47 грн за 1000 шт. сигарет без фільтра і цигарок та 160,35 грн за 1000 шт. сигарет з фільтром (з 1 січня 2011 р.).

Раніше механізм стягування мінімального акцизного податкового зобов'язання базувався на застосуванні адвалорної складової. Практика гармонізації структури акцизного оподаткування тютюнових виробів у державах ЄС засвідчила, що найбільший ефект при використанні мінімального податкового зобов'язання досягається за рахунок встановлення і поступового збільшення такого мінімального податкового зобов'язання зі сплати акцизного податку в твердій сумі з визначеної кількості реалізованої продукції. Отже, у Кодексі у зв'язку з переходом до обчислення мінімального акцизного податкового зобов'язання зі сплати акцизного податку за специфічними ставками податку (а не за адвалорними ставками, як раніше) врахована найкраща практика акцизного оподаткування тютюнових виробів у державах – членах ЄС.

Кодексом внесено зміни до переліку платників акцизного податку. Після прийняття Цивільного кодексу України виникли певні правові колізії стосовно визначення суб'єкта акцизного збору. Згідно з Цивільним кодексом України

¹ Council Directive 2008/118/EC of 16 December 2008 concerning the general arrangements for excise duty and repealing Directive 92/12/EEC // Official Journal of the European Union. – 2009. – L. 9. – P. 12–30. Останні зміни до цієї Директиви внесені згідно з Директивою Ради 2010/12/ЄС від 16.02.2010, що зумовлено внесенням змін у податкове законодавство держав – членів ЄС стосовно структури і ставок акцизного податку з тютюнових виробів.

² Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. – Розд. I. – Ст. 14. – П. 14.1.114.

філії не можуть бути платниками податку. Як зазначено у ч. 1 ст. 95 Цивільного кодексу, філією є відокремлений підрозділ юридичної особи, що розташований поза її місцезнаходженням та здійснює всі або частину її функцій. Відповідно до ч. 3 ст. 95 Цивільного кодексу України філія не є юридичною особою. Відтепер філії не є платниками акцизного податку.

У Податковому кодексі України вирішено питання щодо сплати акцизного податку з конфіскованих та безхазяйних товарів. До переліку платників податку віднесено особу, яка реалізує конфісковані підакцизні товари (продукцію); підакцизні товари (продукцію), визнані безхазяйними; підакцизні товари (продукцію), за якими не звернувся власник до кінця строку зберігання, та підакцизні товари (продукцію), що за правом успадкування чи на інших законних підставах переходять у власність держави, якщо ці товари (продукція) підлягають реалізації (продажу) в установленому законодавством порядку³.

Для покращання адміністрування акцизного податку режим обов'язкової реєстрації згідно з Податковим кодексом України поширено на всіх платників податку. За попереднім законодавством обов'язкової реєстрації як платників акцизного збору підлягали тільки суб'єкти господарювання, що виробляють спирт етиловий, алкогольні напої та тютюнові вироби (у п'ятиденний строк з дня одержання ліцензії на виробництво). Інші платники податку, які сплачували його відповідно до вимог законодавства без реєстрації, відтепер підлягають обов'язкової реєстрації як платники податку органами державної податкової служби за місцем державної реєстрації таких суб'єктів у місячний строк із дня початку господарської діяльності⁴.

Запровадження реєстрації всіх платників акцизного податку узгоджується з вимогами акцизного оподаткування у державах ЄС. На теренах Євросоюзу діє норма щодо обов'язкової реєстрації всіх платників податку, які виробляють, імпортують, продають підакцизні товари (алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти, електроенергію, вугілля, природний газ). Дані про платника акцизного податку, включаючи відомості про підакцизні товари, з якими платник може проводити господарські операції, заносять до бази даних про платників акцизного податку (System for the Exchange of Excise Data). Починаючи з 16 жовтня 2006 р., Європейська Комісія запровадила доступ у режимі реального часу (on-line) до цієї бази, яка є передумовою для функціонування єдиної системи контролю за переміщенням підакцизних товарів (Excise Movement Control System). У результаті знижується адміністративне навантаження на бізнес за істотного покращання системи адміністрування акцизного податку через поліпшення обліку платників акцизного податку й обігу підакцизних продуктів.

³ Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. – Розд. VI. – Ст. 212. – П. 212.1.4.

⁴ Там само. – Ст. 213. – П. 213.3.2.

Впровадження досвіду держав ЄС щодо покращання нагляду за обігом під-акцизних товарів має велике значення для істотного поліпшення адміністрування акцизного збору в Україні. Вдосконалення обліку за суб'єктами сплати акцизного податку та державного нагляду за обігом підакцизних товарів сприятиме збільшенню надходжень до бюджету.

Відповідно до Податкового кодексу України алкогольні напої – це продукти, одержані шляхом спиртового бродіння цукровмісних матеріалів або виготовлені на основі харчових спиртів з вмістом спирту етилового понад 1,2 % об'ємних одиниць, які зазначені у товарних позиціях 2204, 2205, 2206, 2208 згідно з УКТ ЗЕД5. Відповідно до такого визначення пиво не є алкогольним напоєм, що суперечить загальноновизнаним у світі нормам, зокрема стандартам Європейського Союзу. Директива 92/83/ЄЕС щодо гармонізації структур акцизних зборів на спирт та алкогольні напої включила пиво до складу алкогольних напоїв і встановила, що пивом вважається будь-який товар з кодом 2203 або будь-який товар, що містить суміш пива з неалкогольними напоями, охопленими кодом 2206, фактичною міцністю більшою за 0,5 % об'єму6.

Подальше вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює акцизне оподаткування, слід спрямувати на ефективніше використання бази оподаткування, поступове підвищення частки акцизу в ціні реалізованих виробів шляхом підвищення ставок акцизного податку.

Оскільки пиво в Україні не визнано алкогольним напоєм, то дія основоположного Закону “Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів” від 19.12.1995 № 481/95-ВР (зі змінами і доповненнями) не поширюється на виробництво пива і торгівлю ним. Також дія цього Закону не поширюється на роздрібну торгівлю столовими винами, що сьогодні не можна визнати економічно виправданою правовою нормою.

З метою підвищення ефективності роботи із запобігання та боротьби з незаконним виробництвом і обігом спирту етилового, горілки та лікєро-горілочаних виробів, посилення контролю за повнотою та своєчасністю надходжень до бюджету акцизного податку утворюються акцизні склади. На акцизних складах постійно діють представники органу державної податкової служби за місцем розташування акцизного складу7.

В Україні сфера застосування акцизних складів звужена до місць вироблення, оброблення (перероблення), змішування, розливу, пакування, фасування,

⁵ Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. – Розд. I. – Ст. 14. – П. 14.1.5.

⁶ Council Directive 92/83/EEC of 19 October 1992 on the harmonization of the structures of excise duties on alcohol and alcoholic beverages // Official Journal of the European Communities. – 31.10.1992. – L. 316. – P. 23–24.

⁷ Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. – Розд. VI. – Ст. 230. – П. 230.2.

зберігання, одержання чи видачі: а) етилового спирту; б) горілки та лікеро-горілчанних виробів. Для посилення контролю за одержанням, виробництвом, обробленням, зберіганням, переміщенням та реалізацією підакцизних товарів сферу застосування акцизних складів потрібно поширити на всі підакцизні товари.

У разі інфляції реальні надходження від акцизного податку за специфічними ставками (у твердих сумах з одиниці реалізованого підакцизного товару) зменшуються, якщо його ставку не буде скориговано. Для уникнення такої ситуації специфічну ставку акцизу доцільно періодично коригувати залежно від підвищення індексу споживчих цін в Україні. Відповідно до п. 4 розділу XIX “Прикінцеві положення” Податкового кодексу передбачено щорічно до 1 червня вносити до Верховної Ради України проект закону про внесення змін до цього Кодексу щодо ставок оподаткування, визначених в абсолютних значеннях, з урахуванням індексів споживчих цін, індексів цін виробників промислової продукції з низки податків і зборів, зокрема акцизного податку. Такий перегляд ставок оподаткування дасть змогу забезпечити відповідність розмірів ставок податків і зборів інфляційним процесам в економіці та отримувати додаткові надходження до зведеного бюджету України.

Задля посилення регулюючої функції акцизного збору стосовно виробництва і обігу підакцизних товарів, збільшення податкових надходжень потрібно у Податковому кодексі України встановити параметри визначення слабоалкогольних напоїв та запровадити акцизний податок на такі напої. Цей сегмент ринку алкогольних напоїв активно розвивається протягом останніх років.

Для забезпечення виконання норм Кіотського протоколу та стандартів Директиви 2003/96/ЄС доцільно запровадити вищі ставки акцизного податку на етилований бензин порівняно зі ставками податку на неетилований бензин, продовжити подальшу диференціацію ставок акцизного збору з дизельного пального залежно від вмісту масової частки сірки та передбачити поступове підвищення ставок акцизного податку на дизельне пальне.

Л. Б. Баранник

ОПОДАТКУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕГУЛЮВАННЯ В СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Податки є одним із найважливіших інструментів фінансового регулювання економічних і соціальних процесів у країні. Сучасна світова фінансова криза, що супроводжується зростанням безробіття та скороченням реальних доходів населення, загострила стару проблему пошуку оптимального співвідношення між стимулюючою та фіскальною функцією податків, між ефективністю і соціальною справедливістю податкової політики. Більшість економічно розвинутих країн світу відмовляються від практики пропорційного зниження податків і в умовах кризи намагаються оптимально поєднувати обидві ці функції, віддаючи перевагу першій. Так, у США та Великобританії збільшили ставку податку з фізичних осіб із надвисокими доходами. Помічено, що в умовах кризи платіжний попит з боку середньо- та малозабезпечених верств населення стимулює зростання економіки. Найефективнішими антикризовими заходами є інвестиції в інфраструктуру і підтримка споживання населення з низькими доходами. Логіка така: зниження податків для всіх категорій платників податків неможливе, оскільки виграш від цього матимуть головним чином високо- і середньодохідні групи населення, які спрямують зростаючі нетто-доходи на заощадження. Малозабезпечені особи, навпаки, будуть витрачати гроші (оскільки заощаджувати нічого), тим самим підтримуючи економіку.

У багатьох економічно розвинутих країнах громадяни з низькими доходами повністю звільнені від податку на доходи фізичних осіб. Так, у Люксембурзі нульова ставка застосовується при доходах до 9750 євро на рік, у Швейцарії – до 16 100 франків, в Австрії – до 10 000 євро, в Ірландії – до 5210 євро, у Швеції – 306 000 шведських крон, в Австралії – до 6000 австралійських дол., у США – до 8450 дол. на рік¹.

У деяких європейських країнах найвищі ставки податків встановлені вже для доходів, що перевищують двократний розмір середньої заробітної плати в країні, однак у більшості країн – для надвисоких доходів, якими вважаються річні доходи у розмірі понад 50 тис. євро (їх має приблизно 30 % загальної чисельності зайнятих, наприклад, у Данії, Бельгії Люксембурзі)².

¹ Налогообложение доходов физических лиц в экономически развитых европейских странах: социальный аспект / Институт экономики Российской академии наук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://miningexpo.ru/news/12612>.

² Там же.

У країнах ЄС застосовують різні схеми оподаткування доходів фізичних осіб. Вони відрізняються і за рівнем прогресивності податкових ставок, і за кількістю податкових розрядів, і за рівнем соціальності оподаткування. Мається на увазі врахування соціального статусу платника податку, а саме: кількість членів сім'ї, які перебувають на його утриманні, інвалідність, вік, податкове навантаження на сімейний бюджет тощо. Соціальні аспекти оподаткування враховуються головним чином у формі або податкових відрахувань із податкової бази, або податкових пільг. У цих країнах диференційовані не тільки ставки податку з фізичних осіб, що мають різні рівні доходів, а й податкові відрахування та податкові пільги, що забезпечують соціальну справедливість оподаткування.

Досить цікавим є досвід Великобританії у застосуванні податкових пільг у системі пенсійного забезпечення. Сучасна пенсійна система цієї країни є трирівневою і включає базові державні пенсії, державні пенсії за вислугу років і недержавні пенсії³. Система державного пенсійного страхування (Національна система страхування) включає два різновиди пенсій: 1) базову державну пенсію, яка виплачується в установленому (однаковому) розмірі для всіх застрахованих, дохід яких вище встановленої нижньої межі доходів (починаючи з яких сплачуються страхові внески) і які вносили відповідні внески до цієї системи або були звільнені від їх сплати у період безробіття, хвороби тощо; 2) страхову (додаткову) та професійну державну пенсію (понадбазову пенсію), розмір якої встановлений пропорційно величині середніх доходів за весь період професійної діяльності людини і перебуває у певному (встановленому для нарахування внесків у Національну систему страхування) діапазоні 20–25 % від розміру заробітної плати.

Роботодавець і працівник мають сплачувати внески державі на базову пенсію та на додаткову державну пенсію, що пов'язана з розміром заробітку. Якщо у роботодавця є професійна пенсійна програма, що відповідає певним вимогам, він може сплачувати внески державі лише на базове державне пенсійне забезпечення.

Професійні пенсійні програми не є обов'язковими. Держава бере частину витрат на себе, звільняючи внески від оподаткування. Внески, що сплачують роботодавці на державні пенсії, виключаються з оподаткованої бази, а внески працівників – ні. Внески в професійні пенсійні програми роботодавця й працівника (до 15 % заробітку) також не оподатковуються. Вивільнення від оподаткування за державною системою становить 3 % від заробітної плати. Загальна сума внесків, які сплачує працівник, дорівнює 9 %, загальна сума внесків, які сплачує роботодавець, – 7, загальна сума внесків, що сплачується з боку держави у вигляді податкових пільг, – 3 %. Отже, загальні витрати становлять

³ Система пенсiонного забезпечення Великобританiї [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pension.kiev.ua/pensref/intpract/UK.html>.

19,1 % заробітку. У пропорційному відношенні до загальної суми витрат працівник сплачує 47 %, роботодавець – 37, а держава – 16 %, що дає змогу фінансувати пенсії, які дорівнюють третині від величини заробітної плати. Базова пенсія сплачується у твердому розмірі і, таким чином, її співвідношення із заробітком змінюється залежно від величини останнього.

У типовій для Великобританії професійній пенсійній програмі, що надає право на податкові пільги і право виходу з державної пенсійної системи другого порядку (пенсії, що залежать від величини заробітку), внески роботодавців та працівників приблизно однакові й дорівнюють 11,3 і 13 % від заробітної плати відповідно.

З усіх видів пенсій сплачується податок на доходи фізичних осіб. Прогресивний характер такого податку у Великій Британії призводить до того, що відсоток відшкодування заробітку після сплати податків, тобто співвідношення чистого доходу до виходу на пенсію, вище, ніж відсоток відшкодування заробітку до вирахування податку.

Розмір професійної пенсії залежить від трудового стажу. За кожний рік стажу пенсія збільшується на 1/60 від заробітку на момент виходу на пенсію, при цьому певна частка зарплати (нижче величини базової державної пенсії) не береться до уваги, враховується лише сума, що перевищує цю межу.

Податок на доходи фізичних осіб в Україні є одним із найбільш проблемних. Головне фіскальне навантаження несуть бідні громадяни, тоді як заможні зазвичай приховують свої реальні доходи і платять суто символічні суми. Тому політику “пряника” в адмініструванні податку вже давно необхідно спрямувати на жорстку боротьбу з ухиленням від сплати податків. Податок на доходи фізичних осіб у розвинутих країнах – головний фіскальний інструмент. Однією з основних функцій системи державних фінансів країн ЄС є забезпечення високих соціальних стандартів життя населення. Оскільки соціальні трансферти є механізмом вирівнювання доходів різних верств населення, логічно, що їх розмір повинен залежати від рівня добробуту громадян. Для формування справедливої та зрозумілої системи державних фінансів у багатьох європейських країнах витрати на соціальні трансферти і соціальне страхування фінансуються тільки з надходжень від податку на доходи фізичних осіб. Така модель соціального захисту населення є економічно раціональною, політично обґрунтованою та соціально справедливою.

Т. В. Блискавка

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ФІСКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Розгортання економічної кризи у 2008–2009 рр. спричинило загострення негативних тенденцій у розвитку вітчизняної науково-технологічної сфери та сформувало перешкоди для створення сприятливого інноваційного середовища підтримки конкурентоспроможності реального сектору економіки. Високотехнологічні галузі не змогли адекватно зреагувати на різке скорочення обсягів виробництва в основних експортно орієнтованих секторах за умов згортання сировинних ринків, кризи банківської системи та відпливу капіталу за межі країни. Таким чином, кризові явища відобразили неспроможність національної інноваційної системи створити необхідні умови для прискорення впровадження кінцевої науково-технологічної продукції в галузях промисловості, де потенційні втрати від використання застарілих технологій є особливо відчутними. Це, у свою чергу, свідчить, що головні пріоритети державної підтримки інвестиційної сфери в реальному секторі повинні спрямовуватись на інноваційну і структурну модернізацію економіки України на основі функціонування складних технологічних систем та орієнтацію наукових знань на потреби виробничого комплексу.

Основними перешкодами для побудови в Україні ефективної національної інноваційної системи є:

- зниження інноваційної активності підприємств через недостатність фінансової підтримки технологічних підприємств з боку держави; високий рівень витрат на впровадження нововведень; нестача власних фінансових джерел; значний рівень економічного ризику, пов'язаного з реалізацією інноваційних інвестицій; тривалий термін окупності нововведень; відсутність можливостей для кооперації з іншими підприємствами і науковими організаціями; недостатня забезпеченість кваліфікованим персоналом; недостатність інформації про ринки високотехнологічної продукції тощо;
- відсутність адекватних фінансових інструментів фіскального регулювання інвестиційно-інноваційної діяльності в реальному секторі економіки;
- непослідовність урядової політики щодо підтримки суб'єктів інноваційної діяльності;
- недосконалість нормативно-правового та інституційного забезпечення інвестиційно-інноваційної діяльності, а також неузгодженість законодавства в інноваційній сфері з інвестиційним, податковим та корпоративним законодавством;

- неефективність механізмів правового захисту інтелектуальної власності;
- відсутність належної системи прогнозування науково-технологічного та інноваційного розвитку;
- поширення практики зупинення дії окремих норм законів, що стосуються фінансової підтримки інноваційної діяльності;
- відсутність довгострокової стратегії сталого економічного, науково-технологічного та інноваційного розвитку країни;
- складність доступу вітчизняних суб'єктів інвестиційно-інноваційної діяльності до світових ринків високотехнологічної продукції;
- переважання галузевого принципу державного регулювання інноваційної сфери над програмно-цільовим.

Оскільки головним об'єктом інвестиційно-інноваційної системи будь-якої держави є продукування й поширення наукових знань і технологій, вплив інноваційного фактора на економіку має відбуватися в розрізі трьох рівнів:

- 1) продукування фундаментальних знань;
- 2) рівень прикладної науки, зорієнтованої на потреби промислового сектору;
- 3) інвестування в інноваційні об'єкти на рівні підприємства.

Стратегія держави в інноваційній сфері повинна узгоджуватись із науково-технічною, фіскальною, грошово-кредитною, промисловою та зовнішньоторговельною політикою. Відповідно до цього, основними шляхами підвищення ефективності фіскального регулювання інвестиційно-інноваційної діяльності в Україні є такі.

1. Удосконалення законодавчої бази у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності. Першочерговим завданням є доопрацювання Податкового кодексу України в напрямі:

- удосконалення стимулюючого впливу фіскального механізму не через мінімізацію податкових ставок, а насамперед шляхом забезпечення приросту прибутку інноваційно активних підприємств від комерціалізації нововведень, що впливає на зниження загального рівня оподаткування;
- включення до собівартості інноваційної продукції витрат підприємства на генерування та відбір інноваційних ідей, витрат на проведення маркетингових досліджень, розроблення бізнес-планів та розрахунків економічної доцільності впровадження НДДКР, а також витрат на придбання ліцензій, ноу-хау та технологій;
- звільнення від оподаткування прибутку банківських і кредитних установ від участі у наданні довгострокових цільових кредитів на виконання інноваційних проектів підприємств.

Істотного доопрацювання потребують і Закон України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” та підзаконні акти, які регламентують порядок розроблення середньострокових пріоритетних напрямів іннова-

ційної діяльності галузевого й регіонального рівнів. Для досягнення ефективності стимулюючого впливу положень цього закону на інноваційний розвиток доцільно сформувавши пріоритети на основі визначення провідних тенденцій розвитку науково-технічної сфери, можливостей реального розвитку ринків наукомісткої продукції і високотехнологічних виробництв, здатних генерувати значний мультиплікативний економічний ефект. Варто обмежити кількість пріоритетних напрямів інноваційного розвитку відповідно до можливостей їх фінансової підтримки з боку держави. Одним з інструментів аналізу тенденцій розвитку науково-технічної та інноваційної діяльності може бути концепція технологічних укладів. Як пріоритетні слід визначити лише ті напрями, які належать до п'ятого (сучасного) технологічного укладу, а в довгостроковій перспективі – до шостого технологічного укладу.

Удосконалення потребує також Закон України “Про державні цільові програми” у напрямі конкретизації механізму формування й управління цільовими програмами та забезпечення ефективного використання переваг програмно-цільового підходу.

Внесення змін до Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” повинно стосуватись окремих положень щодо:

- запровадження ефективної системи управління формуванням державної науково-технологічної та інноваційної політики, здатної забезпечити координацію дій відповідних органів виконавчої влади та визначити їх компетенцію і відповідальність за досягнення запланованих результатів;
- удосконалення системи науково-технологічних пріоритетів шляхом запровадження їх ієрархії зі специфічними для кожного рівня механізмами державної підтримки;
- регламенту організації конкурсів при визначенні виконавців науково-технічних та інноваційних проектів, що дасть змогу гарантувати об'єктивну експертизу відповідних пропозицій, зменшити рівень бюрократичності конкурсних процедур та передбачатиме персональну відповідальність посадових осіб за здійснення зловживань;
- створення розгалуженої інфраструктурної мережі в інвестиційно-інноваційній сфері, зокрема для забезпечення оренди наукових приладів та обладнання, удосконалення системи науково-технічної інформації та широкого впровадження сучасних інформаційно-комунікативних систем;
- запровадження ефективної системи моніторингу науково-технічної та інноваційної діяльності, а також регулювання ступеня реалізації державних пріоритетів у цій сфері.

Важливу роль у процесі вдосконалення законодавчого регулювання в інвестиційно-інноваційній сфері відіграє також кодифікація відповідних нормативно-правових актів. Насамперед унормування потребують принципи за-

безпечення позабюджетного фінансування науково-технологічної діяльності в країні, а саме:

- визначення особливостей здійснення акціонерного фінансування, що передбачає додаткові емісії цінних паперів підприємств під певні інноваційні програми;
- кредитування інноваційних програм економічних суб'єктів фінансово-кредитними установами на основі програмного підходу;
- створення єдиної мережі венчурних та інноваційних фондів як центральної складової системи ризикового кредитування в інституційному забезпеченні інвестиційно-інноваційної діяльності;
- визначення правового статусу діяльності приватних осіб, задіяних у кредитуванні інновацій (так званих бізнес-янголів);
- створення централізованого фонду фінансування інвестиційно-інноваційної діяльності, який дасть змогу забезпечити акумуляцію бюджетних та приватних фінансових ресурсів та їх подальший розподіл між фондами нижчого рівня, які, у свою чергу, спрямовуватимуть їх на напрями фінансування відповідно до програмно-цільового методу;
- започаткування діяльності державно-приватної компанії зі страхування ризиків венчурних корпорацій;
- створення судово-виконавчої інфраструктури захисту інтелектуальної власності, а також розгляду і розв'язання відповідних спорів.

Разом із тим законодавча система України потребує суттєвого посилення норм, які визначають відповідальність учасників інноваційного процесу за повноту й ефективність виконання положень нормативно-правових актів.

2. Забезпечення ефективності функціонування інститутів інноваційної інфраструктури – першочергової реалізації вимагають заходи щодо забезпечення ефективності функціонування (шляхом надання державної підтримки) інноваційних бізнес-інкубаторів, центрів інноваційного розвитку, центрів трансферу технологій та інших організаційних форм інфраструктурного забезпечення інноваційної діяльності, які поєднують науковий та виробничий сектори.

3. Модернізація системи вищої освіти шляхом:

- оптимізації мережі вищих навчальних закладів, розширення їх автономії в навчальній, науковій та фінансовій діяльності;
- формування мережі укрупнених регіональних університетів та перетворення їх на потужні освітньо-науково-інноваційні центри;
- зміни підходів до формування державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою, у тому числі кадрів вищої кваліфікації з питань інноваційної діяльності (менеджменту, маркетингу, фінансів, комерціалізації);
- створення єдиного наукового та навчально-методичного механізму підготовки кадрів для інноваційної сфери; державної підтримки студентів,

що проходять навчання та стажування у провідних зарубіжних університетах і дослідницьких центрах з напрямів інноваційної діяльності;

- удосконалення освітньо-наукової інфраструктури та системи проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень у вищих навчальних закладах, упровадження наукових результатів у навчальний процес;
- всебічної підтримки наукової та науково-технічної діяльності щодо подальшого розвитку науки у провідних вищих навчальних закладах;
- оновлення матеріально-технічної бази ВНЗ, зокрема шляхом забезпечення сучасним високотехнологічним наукомістким обладнанням тощо.

Масштаби і механізми бюджетно-податкової підтримки інвестиційної діяльності є найважливішим фактором її розвитку, який безпосередньо впливає на забезпеченість науковими кадрами, інноваційний рівень виробництва і загальну конкурентоспроможність національної економіки. Проведений аналіз свідчить, що форми стимулювання інвестиційної активності економічних суб'єктів в інноваційній сфері постійно змінюються залежно від можливостей та стратегічних пріоритетів держави. Водночас визначальними тенденціями здійснення фіскального регулювання є:

- підвищення ефективності використання бюджетних коштів на підтримку пріоритетних напрямів інвестиційно-інноваційної діяльності;
- активне використання прямої державної підтримки науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт на доконкурентних стадіях інвестиційного процесу та підвищення ролі методів непрямого регулювання на подальших стадіях реалізації інноваційних проєктів;
- відмова державних органів від прямого втручання в перебіг інвестиційно-інноваційних процесів на користь механізмів стимулюючого впливу;
- поширення проєктного фінансування прикладних досліджень із застосуванням елементів відбору виконавців на конкурсній основі та активізація використання контрактних угод;
- стимулювання пріоритетів високотехнологічної діяльності через надання урядових кредитних гарантій на довгостроковій основі через спеціально уповноважені фінансові інститути;
- розширення фінансування (співфінансування) малих і середніх інноваційно активних підприємств;
- залучення ресурсів місцевих бюджетів до фінансування наукових досліджень промислового призначення через формування інституцій комерціалізації технологій (науково-технічних та інноваційних центрів, технопарків тощо);
- активізація венчурних механізмів розвитку високотехнологічної діяльності;
- маневрування амортизаційною політикою для стимулювання оновлення виробничих фондів, зокрема енерго- та ресурсозберігаючого призначення.

А. В. Бондарчук

МОЖЛИВОСТІ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ НА ВНУТРІШНЬОМУ РИНКУ

Одним зі шляхів розвитку фінансового ринку в Україні є підвищення ефективності функціонування сегмента державних цінних паперів.

До державних цінних паперів в економічно розвинутих країнах висувають-ся такі вимоги:

- мобілізація тимчасово вільних грошових засобів комерційних банків, різних організацій, підприємств, небанківських кредитно-фінансових установ і населення;
- використання державних цінних паперів як активного регулятора грошово-кредитних відносин (зокрема, центральні банки за їх допомогою формують грошово-кредитну політику, координують грошовий оборот);
- забезпечення ліквідності балансів кредитно-фінансових інститутів за рахунок ефективної реалізації потенціалу, закладеного в державні цінні папери.

На сьогодні в економічно розвинутих країнах державні цінні папери є головним джерелом формування і реалізації внутрішньої державної заборгованості. Емісії державних цінних паперів у неоплачених внутрішніх заборгованостях коливаються в різних країнах від 20 до 90 %.

Щодо ситуації в Україні, то державні цінні папери, зокрема облігації внутрішньої державної позики, повинні стати затребуваним інструментом для обслуговування боргових зобов'язань. Експерти Міжнародного валютного фонду (МВФ) прогнозують, що державний борг України в 2011 р. збільшиться до 42,4 % ВВП відносно 39,8 % ВВП на кінець 2010 р. Про це йдеться у звіті МВФ, оприлюдненому на сайті організації. Одним із чинників стрімкого зростання обсягу державного боргу України у 2008 р. стала реалізація ризиків зміни валютного курсу, коли гривня суттєво девальвувала на фоні структури боргу, яка містила 70 % зобов'язань у валюті. У 2010 р. у структурі державного боргу іноземна валюта становила близько 64 % його обсягу, отже, питання нівелювання подібних ризиків і надалі є дуже актуальним, адже за прогнозними розрахунками Міністерства фінансів, Україна у 2011 р. на обслуговування і погашення державного боргу витратить 53,5 млрд грн.

За таких умов є нагальна потреба в розвитку ринку державних цінних паперів, зокрема через поліпшення регулювання, інтенсивніше надання інформації, диверсифікацію фінансових інструментів, наукове вивчення сукупності теоретичних і практичних питань із залученням міжнародного досвіду. На основі цього необхідно вжити організаційні заходи щодо підвищення ефективності

функціонування внутрішнього ринку державних цінних паперів, умов їх емісії, розміщення, забезпечення необхідної дохідності та ліквідності, розширення спектра видів цінних паперів.

Найбільш поширеними сьогодні на українському ринку серед державних цінних паперів є облігації внутрішньої державної позики (ОВДП) — цінні папери, що засвідчують внесення власником коштів до державного бюджету та підтверджують зобов'язання держави відшкодувати власнику номінальну вартість цінних паперів у передбачений ними термін з виплатою фіксованого відсотка (якщо інше не передбачено умовами випуску).

До Державного бюджету України у квітні 2011 р. від продажу облігацій внутрішньої державної позики на первинних аукціонах було залучено 4,8 млрд грн, з початку року — 15,3 млрд грн (про це повідомляється на сайті Національного банку України (НБУ)).

У квітні 2011 р. Міністерство фінансів України також здійснило випуск ОВДП для збільшення статутного капіталу ПАТ “Родовід Банк”.

Усього з початку 2011 р. було здійснено розміщення ОВДП, з урахуванням паперів для збільшення статутного капіталу НАК “Нафтогаз України” і ПАТ “Родовід Банк”, на загальну суму 24,3 млрд грн.

Середньозважена дохідність ОВДП за підсумками проведення аукціонів у квітні становила 8,98 % річних (з початку року — 8,69 %), а з урахуванням зобов'язань, випущених з метою рекапіталізації, — 9,2 % (з початку року — 8,99 % річних).

Погашення та сплата доходу щодо ОВДП здійснювалися своєчасно і в повному обсязі: з початку року 17,1 млрд грн, зокрема основний борг — 12,4 млрд грн, сплата доходу — 4,7 млрд грн.

Уряд планує у 2011 р. випустити для фінансування дефіциту державного бюджету ОВДП на 48,59 млрд грн. У цій сумі не враховано випуск паперів за програмами капіталізації НАК “Нафтогаз України”, націоналізованих банків і фінансування Аграрного фонду.

За підсумками розміщення на первинних аукціонах ОВДП до Державного бюджету України у 2010 р. надійшли 40,424 млрд грн.

Усього у 2010 р. Міністерство фінансів України здійснило розміщення ОВДП (з урахуванням паперів, випущених з метою збільшення статутного капіталу НАК “Нафтогаз України”, банків і для погашення простроченої бюджетної заборгованості щодо ПДВ) на загальну суму 70,657 млрд грн.

Слід зазначити, що за умов, які склалися в Україні, наявні види державних цінних паперів не повною мірою задовольняють потреби інвесторів. Як свідчать численні дослідження, потенційні інвестиційні можливості населення країни, страхових компаній, пенсійних фондів, інвестиційних фондів використовуються недостатньо.

На сьогодні в країні визначено комплекс заходів, зокрема передбачених Концепцією розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів в Україні

на 2009–2013 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.03.2009 № 316-р, Проектом FINREP, постановою уряду “Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2011–2013 роки” від 02.03.2011 № 170.

Зокрема, на особливу увагу заслуговує напрям, передбачений постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2011–2013 роки”, який безпосередньо вплине на реалізацію зазначених результатів – розширення переліку державних боргових цінних паперів, у тому числі індексованих на рівень інфляції, амортизаційних витрат і з можливістю дострокового погашення, адже при забезпеченні стабільності й керованості ринку державних цінних паперів перевагу слід віддавати нескладним інструментам на зразок середньо- й довгострокових ОВДП.

Такі інструменти, як індексовані до рівня інфляції цінні папери, дають можливість зберегти реальну вартість вкладених грошей. Запровадження випуску індексованих облігацій дає змогу досягти таких цілей:

- 1) зменшення вартості запозичень. У випадку превалювання премії за інфляційний ризик та завищених інфляційних очікувань можна забезпечити економію в обслуговуванні;
- 2) зменшення ризиків рефінансування. Розширення бази інвесторів надає змогу диверсифікувати джерела запозичень, шляхом залучення до фінансування дефіциту бюджету пенсійних фондів, домогосподарств, страхових компаній, інвестиційних фондів. Концентрація власників цих цінних паперів є значно меншою, ніж у випадку з облігаціями з фіксованою дохідністю, що послаблює залежність уряду від поведінки окремих великих інвесторів;
- 3) підвищення рівня довіри до антиінфляційної політики уряду. Використання урядом індексованих облігацій буде найкращим стимулом для нього та водночас підтвердженням зацікавленості уряду у проведенні виваженої фіскальної політики, яка не призводить до зростання рівня інфляції;
- 4) поліпшення ефективності управління державним боргом та ліквідністю;
- 5) підвищення ефективності антиінфляційної політики на основі індикативної інформації, отриманої при запровадженні індексованих облігацій. Оскільки ринок індексованих облігацій, на відміну від експертних та емпіричних прогнозів, надає змогу щодня отримувати очікувані ринком рівні інфляції, облігації з індексованою дохідністю є найкращими індикаторами очікувань ринкових суб'єктів;
- 6) підвищення схильності до організованих заощаджень в умовах високої інфляції.

Розвиток інструментарію ринку державних цінних паперів України дасть змогу зробити його надійним джерелом залучення фінансових ресурсів і створити відповідну інфраструктуру для інвесторів.

Л. А. Гнатенко

ФІНАНСОВІ ЗАСОБИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ УКРАЇНИ

Залізничний транспорт – одна з важливих базових галузей економіки України, що забезпечує її внутрішні та зовнішні транспортно-економічні зв'язки і потреби населення у перевезеннях. Діяльність залізничного транспорту як частини єдиної транспортної системи країни сприяє нормальному функціонуванню всіх галузей суспільного виробництва, соціальному й економічному розвитку та зміцненню обороноздатності держави, міжнародному співробітництву України.

До складу залізничного транспорту входять підприємства залізничного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, рухомий склад залізничного транспорту, залізничні шляхи сполучення, а також промислові, будівельні, торговельні та постачальницькі підприємства, навчальні заклади, технічні школи, дитячі дошкільні заклади, заклади охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, культури, науково-дослідні, проектно-конструкторські організації, підприємства промислового залізничного транспорту та інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують його діяльність і розвиток.

Проблема ефективності діяльності завжди посідала важливе місце серед актуальних проблем економічної науки. Зацікавленість нею виникає на різних рівнях управління економікою – від власників приватного підприємства до керівників держави. Під ефективністю діяльності розглядається також результативність роботи структурних підрозділів залізничного транспорту.

Оцінка фінансово-економічного стану роботи залізничної галузі здійснюється на підставі аналізу документів – про фінансові результати, рух грошових коштів, власний капітал і системи розрахункових показників.

Виробничо-фінансова діяльність залізничного транспорту аналізується за місяць, квартал, півріччя, дев'ять місяців і в цілому за рік. Аналіз здійснюється в такій послідовності: підбір звітних, планових і технічних даних, їх перевірка відповідно до мети аналізу; виконання розрахунків щодо виявлення впливу окремих факторів на зміну аналізованих показників; з'ясування причин зміни матеріальних, трудових і фінансових ресурсів, оцінка використання резервів підвищення ефективності та прибутковості; розроблення організаційних і технічних заходів щодо залучення у виробництво виявлених резервів.

Аналіз виробничо-фінансової діяльності спрямований на виявлення резервів економії вагонних ресурсів, збільшення вагонообігу, інтенсифікацію використання технічних засобів, удосконалення технології на основі технічного прогресу і використання передового досвіду, підвищення якості експлуатаційної

роботи, економію трудових і матеріальних ресурсів. Такий аналіз включає: аналіз об'ємних і якісних показників роботи; аналіз показників плану з праці та заробітної плати; аналіз фінансових результатів.

Велике значення має зіставлення показників аналізованого періоду з відповідними показниками минулого періоду, зокрема для того, щоб побічно охарактеризувати ступінь напруженості плану. Наприклад, у разі невиконання планового завдання і наявності тенденції зростання стосовно базового періоду можна зробити висновок про завищення планового завдання. Однак таке зіставлення правомірне, якщо організація в базовому і звітному періодах працювала в порівнянних умовах. У протилежному випадку просте порівняння аналізованих економічних показників базового і звітних періодів не дає правильного уявлення про ефективність роботи.

Таким чином, розрахунок фінансових показників є засобом вимірювання ефективності роботи залізничної галузі загалом та її складових зокрема, тим паче, що головні показники фінансових результатів прибуток і рентабельність є показниками виміру економічної ефективності виробництва. Досвід показує, що підвищення ефективності виробництва передбачає інтенсивне використання всіх ресурсів, які беруть участь у виробництві (трудових, матеріальних, фінансових), а отже, необхідність їх обліку та всебічного аналізу ефективності використання, які можливі лише на основі системи показників економічної ефективності.

Ефективність виробництва – це узагальнення і повне відображення кінцевих результатів використання засобів, предметів праці та робочої сили на підприємстві за певний проміжок часу. Загальну економічну ефективність виробництва також називають загальною продуктивністю виробничої системи. Загальна методологія визначення економічної ефективності полягає у відношенні результату виробництва до затрачених ресурсів (витрат), тобто одержаного економічного ефекту до витрат на його досягнення.

Суть проблеми підвищення ефективності виробництва (діяльності) полягає в тому, щоб на кожну одиницю ресурсів (витрат) – трудових, матеріальних і фінансових – досягати максимально можливого збільшення обсягу виробництва (доходу, прибутку). З огляду на це, єдиним макроекономічним критерієм ефективності виробництва (діяльності) стає зростання продуктивності суспільної (живої та уречевленої) праці. Кількісна визначеність і зміст критерію відображаються в конкретних показниках ефективності виробничо-господарської та іншої діяльності суб'єктів господарювання¹.

¹ Основи економічної теорії : підручник : у 2 кн. Кн. 2: Підприємництво, маркетинг, менеджмент. Відтворення в національному та світовому господарстві / Ю. В. Ніколенко, М. М. Діденко, А. В. Шегда та ін. ; за ред. Ю. В. Ніколенка. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Либідь, 1998. – 272 с.

Підвищення ефективності виробництва й управління підприємством передбачає найраціональніше використання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів для випуску конкурентоспроможної продукції за умови, що кожна гривня, вкладена у виробництво, має забезпечувати максимальну віддачу. У зв'язку з тим, що на діяльність підприємства та економічну ефективність виробництва й управління впливає безліч факторів, їх оцінка виробляється системою узагальнювальних та окремих показників. До системи показників входять чотири групи, що відображають найважливіші напрями діяльності підприємства: узагальнювальні показники економічної ефективності виробництва й управління; показники ефективності використання праці; показники підвищення ефективності основних фондів, оборотних коштів і капітальних вкладень; показники ефективності використання матеріальних ресурсів. Розрахунок усіх цих показників проводиться за підсумками року чи інших періодів².

З метою підвищення економічної ефективності діяльності сучасних транспортних підприємств у галузі слід здійснити фінансову реструктуризацію за рахунок таких засобів: зменшення кількості працівників основної діяльності, скорочення парку вагонів і локомотивів (включаючи їх консервацію), закриття, об'єднання або переведення на управління з близько розташованих станцій та роздільних пунктів; ліквідація нічних змін на станціях; закриття, переведення на однозмінний режим роботи або передача підприємствам, що обслуговуються залізницею, малодіяльних дільниць, на яких не здійснюється транзитний та пасажирський рух, скорочення кількості колій на другорядних лініях і станціях; закриття або об'єднання з іншими локомотивних і вагонних депо, а також певних підприємств і структурних підрозділів господарств колії, зв'язку, енергетики, матеріально-технічного забезпечення та інші заходи з підтримки раціоналізації системи; комплекс заходів, спрямованих на перехід до ресурсозберігаючих технологій та оптимізацію розміщення ремонтної бази рухомого складу з концентрацією ремонту на підприємствах із найменшою його собівартістю, упровадження сучасних технологій здійснення перевезень, ремонту технічних засобів і організацію імпортозамісних виробництв.

² Савицкая Г. В. Анализ хозяйственной деятельности предприятия / Г. В. Савицкая. — 4-е изд., перераб. и доп. — Минск : Новое знание, 1999. — 688 с.

О. М. Денисенко

ОСОБЛИВОСТІ РОЗБУДОВИ ПЕРЕХРЕСНОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМ СЕКТОРОМ КРАЇНИ

Протягом останніх 25–30 років у багатьох країнах світу відбувається процес модернізації систем державного управління фінансовим сектором. За нашими підрахунками, 45 країн світу перейшли до моделі мегарегулятора фінансових ринків або перебувають у процесі переходу до неї, відійшовши від традиційного секторного підходу державного управління, згідно з яким за кожним сектором фінансового ринку (банківський, страховий, ринок цінних паперів) закріплений уповноважений орган з нагляду та регулювання.

Така ситуація є адекватною відповіддю країн на ускладнення фінансових послуг і активнішу участь банківських та страхових структур у фондовому ринку.

Новою течією в розбудові системи державного управління фінансовим ринком у країнах світу є перехід до так званої перехресної моделі державного управління, що в англомовній літературі отримала назву моделі “Twin-Peak’s” (подвійний пік). Основою при її побудові є розподіл нагляду за фінансовим ринком між бізнес-цілями та пруденційним наглядом, тобто повноваження щодо регулювання комерційної діяльності закріплюються за одним органом, а пруденційний нагляд – за іншим.

У такому випадку створюється фінансовий регулятор, який має повноваження в нагляді й на мікропруденційному рівні (стабільна робота окремо взятого фінансового посередника), і на макропруденційному рівні (стабільність фінансової системи загалом). Цей орган є першим “піком” цієї моделі. Об’єднання мікропруденційного та макропруденційного нагляду в одному органі дає змогу швидше реагувати на проблеми окремо взятої фінансової установи, а також ефективніше здійснювати моніторинг системи фінансових посередників загалом з метою зменшення ризиків для всієї системи фінансових ринків.

Орган, що регулює комерційну діяльність (другий “пік” нагляду) відповідає за інформаційну прозорість, моніторинг приватного бізнесу, надання достовірної інформації, захист прав споживачів.

Отже, кожен фінансовий посередник перебуває під наглядом кількох структур, однак цілі нагляду різняться, тому малоймовірним є дублювання нагляду.

До переваг такої моделі, крім розподілу цілей з різною природою регулювання, можна віднести створення двох потужних державних установ, відповідальних за фінансовий ринок. Це, у свою чергу, дасть змогу уникнути монополізму державного регулювання, а в разі створення єдиного координаційного

органу (рада або міжвідомча комісія) досягти мети єдиної політики на фінансовому ринку, узгодженості дій.

Першопрохідцями у створенні перехідної моделі державного управління є Австралія (1998 р.) та Нідерланди (2004 р.). Досвід її розбудови в цих країнах свідчить про пошук оптимальної моделі фінансового нагляду. Вона відповідає таким вимогам:

- концентрація нагляду в невеликій кількості контролюючих органів і, як наслідок, створення потужних центрів державного управління;
- здатність швидко реагувати на нові виклики з боку операторів фінансового ринку та глобальної фінансової системи загалом;
- створення “системи балансу” і недопущення монополізації державного управління фінансовим ринком;
- оптимізація державних витрат на регулювання;
- відкритість і послідовність фінансового нагляду на ринку.

Перехід до моделі “Twin Peak’s” відбувається у двох напрямках: з одного боку, до такого нагляду прагнуть країни з секторальною будовою системи державного управління (Франція, Італія, Португалія, США), з другого – країни з уже наявним мегарегулятором фінансових ринків (Бельгія, Великобританія)¹. Дуже ймовірно, що ця тенденція посилюватиметься, оскільки фінансово-економічна криза, що розпочалась у 2007–2008 рр., вимагатиме від держави активніших дій на фінансових ринках з метою запобігання системним наслідкам для всієї економіки.

Для України досвід розбудови системи управління на основі моделі перехресного нагляду є цікавим, особливо досвід Нідерландів, з огляду на традиційно важливу роль нагляду з боку центрального банку (це притаманно більшості країн Європи). Фактично центральний банк у такій моделі є мегарегулятором всього фінансового сектору, однак як збалансувальний фактор виступає другий “пік” нагляду у вигляді органу, що зосереджений на дотриманні прав споживачів, наданні достовірної інформації на ринку, транспарентності всього ринку².

Зважаючи на цінний досвід країн світу в розбудові систем фінансового нагляду, Україна здатна реформувати власну систему державного управління фінансовими ринками на основі кращих прикладів і тенденцій світової практики державного управління. Модель перехресного нагляду за фінансовими ринками теоретично доведена та випробувана на практиці, а тому є одним із можливих варіантів розбудови системи нагляду.

¹ Recent Developments in Supervisory Structures in EU Member States. – Fr./M. : ECB, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ecb.int/pub/pdf/other/report_on_supervisory_structures2010en.pdf.

² Kremers J. Twin Peaks: Experiences in the Netherlands / J. Kremers, D. Schoenmaker // Special Paper LSE Financial Markets Group. – 2010. – № 196.

О. С. Дроздюк

НЕПРЯМІ ПОДАТКИ В КОНТЕКСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОДАТКОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Зміни в податковому законодавстві, зокрема прийняття такого важливого документа, як Податковий кодекс України, є суттєвим кроком до реалізації податкової реформи в рамках положень Конституції України та законів, визначених Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” Президента України. Непрямі податки, зокрема ПДВ та акцизний податок, відіграють важливу роль у податкових надходженнях Державного бюджету України та потребують дослідження механізму їх функціонування.

Для вдосконалення податкової системи держави треба вибрати такі напрями її реформування, які відповідають стратегічним цілям стійкого безінфляційного зростання країни, підвищення життєвого рівня населення, забезпечення макроекономічної стабільності, скорочення масштабів тіньової економіки та розвитку конкурентного середовища, активного співробітництва з бізнесом і суспільством усіх органів державного управління, встановлення раціональних форм господарської діяльності, розвитку підприємств, модернізації державного сектору економіки¹.

Реформування податкової системи України як європейської відбувається з урахуванням тенденцій розвитку систем оподаткування у країнах – членах і сусідах ЄС. Зазначені тенденції формуються під впливом міжнародної податкової конкуренції, європейської податкової гармонізації та координації податкової політики, що важливо враховувати з огляду на необхідність зміцнення позиції України та досягнення стратегічної мети – інтеграції в ЄС.

Внутрішні виклики. Нестабільність економічної ситуації породжує низку внутрішніх викликів до реформування податкової системи, головними з яких є:

- тінізація економіки;
- корупція;
- непрозорі схеми адміністрування податків і зборів;
- відсутність стратегічної довіри суспільства до податкової служби та ін.

Зовнішні виклики. Згідно зі ст. 51 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами наша держава зобов’язана наблизити своє законодавство щодо непрямого оподаткування й оподаткування прибутку підприємств до норм і стандартів податкового права ЄС. За час дії Угоди у сфері непрямого оподаткування врахо-

¹ Єфименко Т. І. Податковий кодекс України як перший крок на шляху реформування вітчизняної податкової системи / Т. І. Єфименко // Фінанси України. – 2010. – № 12. – С. 3.

вано основні вимоги базових нормативних актів ЄС – Директиви Ради ЄС від 28.11.2006 № 2006/112/ЄС про спільну систему податку на додану вартість, директиви Ради ЄС від 27.11.1995 № 95/59 ЄС щодо податків, інших, ніж податки з обороту, які впливають на споживання тютюнових виробів, Директиви Ради ЄС від 19.10.1992 № 92/80/ЄС щодо зближення податків на тютюнові вироби, інші, ніж сигарети, та Директиви Ради ЄС від 19.10.1992 № 92/83/ЄС щодо гармонізації структур акцизних зборів на спирт і алкогольні напої в частині структури акцизного збору.

Водночас Україною укладено міжнародні договори про уникнення подвійного оподаткування практично з усіма країнами СНД та Європи, багатьма країнами Америки, Азії та кількома країнами Африки, які є найбільшими інвестиційними та торговельними партнерами України².

У новому Податковому кодексі України податок на додану вартість повинен утворити надійну базу для мобілізації державних доходів. Для досягнення цієї мети та збереження нейтральності як основного принципу функціонування ПДВ слід забезпечити:

- запобігання створенню умов конкуренції при сплаті податку;
- дотримання міжнародних правил щодо застосування нульової ставки податку лише при оподаткуванні експортних операцій;
- поступове зниження ставки податку;
- запобігання запровадженню інших методів податкового обліку, дотримання “правила першої події”.

У Податковому кодексі України для поліпшення справляння ПДВ передбачено:

- удосконалення механізму сплати податку й бюджетного відшкодування шляхом поліпшення системи адміністрування та зменшення кількості випадків ухилення від його сплати, удосконалення порядку реєстрації й податкового контролю платників податку;
- оптимізацію пільгового режиму оподаткування у сфері сільського й лісового господарства, рибальства;
- упорядкування системи пільг, що надаються за галузевою ознакою;
- приведення порядку оподаткування операцій, зокрема пов’язаних з перміщенням товарів через митний кордон України, наданням туристичних послуг, увезенням (вивезенням) на митну (з митної) територію давальницької сировини та вивезенням (увезенням) виробленої з неї готової продукції, а також операцій, які проводяться нерезидентами, зокрема у

² Ярошенко Ф. О. Реформування податкової системи України в контексті прийняття Податкового кодексу України / Ф. О. Ярошенко // Фінанси України. – 2010. – № 7. – С. 5–6.

сфері інформаційних технологій, у відповідність до міжнародних правил (норм);

- удосконалення процедури подання в обов'язковому порядку платникам податку податкової звітності в електронному вигляді³.

За новим Податковим кодексом України справляння акцизного податку здійснюватиметься шляхом:

- послідовного запровадження положень законодавства ЄС при справлянні акцизного податку;
- забезпечення виконання угод ГАТТ/СОТ, зокрема єдиних підходів до оподаткування ввезених і вироблених в Україні товарів, з метою подальшої інтеграції України до світової спільноти;
- кодифікації законів, які встановлюють правила застосування акцизного податку з метою досягнення прозорості та стабільності, розроблення єдиного нормативно-правового акта з визначенням переліком підакцизних товарів;
- посилення регулюючого впливу акцизу на ціноутворення на ринку товарів, шкідливих для здоров'я людини, щоб зменшити їх споживання;
- підвищення частки акцизу в ціні реалізованих підакцизних товарів за рахунок збільшення ставок податку з використанням світової практики;
- посилення вимог до виробництва й реалізації пива солодового, запровадження методів контролю його обігу, наближених до контролю інших видів алкогольних напоїв;
- посилення екологічного спрямування акцизного податку відповідно до європейських принципів, застосування регулюючої функції акцизів до товарів, використання яких пов'язане із забрудненням навколишнього середовища;
- поступового наближення контролю виробництва й обігу спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів до норм законодавства ЄС;
- застосування принципів ЄС до системи контролю підакцизної сировини, що використовується для виробництва непідакцизних товарів із застосуванням нульової ставки акцизного товару;
- щорічного коригування розмірів ставок акцизного податку на алкогольні напої й тютюнові вироби відповідно до індексів споживчих цін за попередній період⁴.

Непрямі податки відіграють важливу роль у доходах державного бюджету, вони є так званим стабілізатором в умовах кризи. Щодо ПДВ, то в рамках упро-

³ Ярошенко Ф. О. Реформування податкової системи України в контексті прийняття Податкового кодексу України / Ф. О. Ярошенко // *Фінанси України*. – 2010. – № 7. – С. 11–12.

⁴ Там само. – С. 12.

вадження Податкового кодексу України необхідно виконати низку нових завдань:

- удосконалити механізм сплати ПДВ і бюджетного відшкодування шляхом поліпшення системи адміністрування та зменшення кількості випадків ухилення від його сплати;
- вдосконалити порядок реєстрації й податкового контролю платників податку;
- удосконалити процедуру подання в обов'язковому порядку платниками податку податкової звітності в електронному вигляді та ін.

Щодо акцизного податку необхідно:

- послідовно запроваджувати положення законодавства ЄС при справлянні акцизного податку;
- забезпечити виконання угод ГАТТ/СОТ, зокрема застосовувати єдині підходи до оподаткування ввезених і вироблених в Україні товарів, з метою подальшої інтеграції України до світової спільноти;
- посилити регулюючий вплив акцизу на ціноутворення на ринку товарів, шкідливих для здоров'я людини;
- посилити екологічне спрямування акцизного податку відповідно до європейських принципів, застосовувати регулюючу функцію акцизів до товарів, використання яких пов'язане із забрудненням навколишнього середовища;
- поступово наблизити контроль виробництва й обігу спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів до норм законодавства ЄС;
- застосовувати принципи ЄС до системи контролю підакцизної сировини, що використовується для виробництва непідакцизних товарів із застосуванням нульової ставки акцизного товару.

Л. Л. Жебчук

УДОСКОНАЛЕННЯ ПОДАТКУ НА ДОХОДИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

Нагальними проблемами економічного і соціального розвитку України є оптимізація заходів з подолання бідності, нераціональна структура господарського комплексу й низький рівень конкурентоспроможності вітчизняних підприємств, значне навантаження на бюджет і державні цільові фонди з фінансування соціальних програм. Саме тому гостро постає питання виваженості та ефективності здійснення податкової політики держави задля вирішення проблем фінансування цього кола питань.

У вітчизняній економічній літературі державна податкова політика досліджується багатьма вченими, зокрема А. М. Соколовською, І. О. Луніною, В. М. Гейцем, В. М. Федосовим, В. М. Суторміною, Л. Г. Олейніковою, В. М. Мельником та ін. Водночас питання перерозподілу фінансових ресурсів держави та подолання бідності залишаються актуальними через постійно змінювані економічні умови розвитку країни і розглядаються в площині проведення податкових реформ.

Рівень оподаткування відображає межі податкової експансії і визначається співвідношенням акумульованих у бюджетній системі надходжень податків та ВВП. Кожна країна прагне встановити такий рівень оподаткування, щоб отриманий у результаті баланс “задоволення фіскальних потреб – регулюючий вплив перерозподільчих відносин на процеси відтворення” створив сприятливу фінансову інфраструктуру економічного зростання та суспільного розвитку.

Україна належить до країн, в яких ринкова економіка лише розбудовується, відбуваються постійні зміни умов господарювання, які унеможливають установлення оптимального рівня оподаткування, а нестабільна динаміка макроекономічних показників є лише свідченням впливу окремих фіскальних трансформацій на розвиток економіки і соціальної сфери.

Сучасний світ після кризи віддає податкам одну з ключових ролей у коригуванні соціально-економічних процесів. Загалом розвитку сучасних податкових систем зарубіжних країн притаманні такі риси:

- розширення оподаткування особистих доходів;
- модернізація податків на споживання;
- зменшення впливу податків на прибуток корпорацій;
- зростання відрахувань на соціальне страхування з боку працівників¹.

¹ Мірчев О. В. Оцінка податкового потенціалу офіційного сектору економіки України / О. В. Мірчев // Науковий вісник Національної академії ДПС України (економіка, право). – 2006. – № 3 (34). – С. 109.

Так, більшість країн ЄС зменшили ставки нижнього діапазону прогресивної шкали оподаткування, підвищили граничні суми доходу, які підлягають оподаткуванню, збільшили податкове навантаження на високі доходи з метою максимізації доходів бюджету. Зокрема, Великобританія, крім ставок у 20 і 40 %, запровадила додаткову ставку в 50 % для доходів понад 150 тис. фунтів стерлінгів. У Німеччині надвисокі доходи оподатковуються за ставкою 45 %, мінімальна ставка зменшилася з 15 до 14 %. Італія зберігає високий рівень податкового тиску, який коливається в межах 23–43 %². Однак слід зазначити, що високий рівень оподаткування в цих країнах пов'язаний із широким спектром пільгових податкових механізмів. Для України введення таких високих ставок є недоцільним і економічно не виправданим, адже навіть за наявного рівня оподаткування чиниться значний податковий тиск на доходи населення, особливо на низькі, адже, по-перше, забирається частина і так малого заробітку, і, по-друге, людина позбавляється стимулів до праці та отримання вищих доходів.

Корисним для вітчизняної економіки є вивчення досвіду країн, що використовують пропорційну, або малопрогресивну, систему оподаткування, з метою порівняння ефективності державного перерозподілу доходів через податкову систему. Так, у Латвії діє пропорційна ставка у 26 %, Польща замінила прогресивну шкалу ставок 19, 30 і 40 % двома ставками у 18 і 32 %, Чехія запровадила єдину ставку 15 % замість прогресивної шкали діапазону 12–32 %, у Болгарії взагалі діє найнижча ставка серед країн ЄС – 10 %³. Водночас за період функціонування в Україні пропорційної ставки оподаткування доходів фізичних осіб спостерігаємо ситуацію, коли багаті стають багатшими, а бідні залишаються такими ж, відбувається стимулювання імпорту, адже заможні верстви населення створюють зростаючий попит на дорогі товари іноземного виробництва, тобто товари розкоші.

Отже, виникає закономірне запитання: “Чи є для України відмова від прогресивної системи оподаткування у 2003 р. економічно виправданою, чи вона потребує подальших змін?” На жаль, однозначної відповіді немає, адже, з одного боку, ставка оподаткування в 15 % має заохотити до інвестування і детінізації доходів населення з високим їх рівнем, а з другого – пропорційна ставка оподаткування порушує принцип справедливості оподаткування. Відповідно до “закону Парето” є обернена залежність між рівнем доходів і числом їх одержувачів, що закономірно, адже всі не можуть бути багатими або бідними, звідси – і наявність диференціації доходів. Головне завдання держави за таких умов полягає у зменшенні розриву між верствами населення з низькими і високими доходами. Воно вирішується якраз системою оподаткування.

² Taxation Trends in the Europe Union: Data for the EU Members States, Iceland and Norway. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2010. – 430 p.

³ Ibid.

Розв'язання кола зазначених проблем вбачаємо в такому:

- 1) держава повинна створити для громадян можливість заробляти, щоб отримати стабільне джерело перерозподілу зароблених доходів;
- 2) слід оподатковувати податком на доходи фізичних осіб частину заробітку за вирахуванням розміру прожиткового мінімуму (водночас постає питання розрахунку його економічно обґрунтованого розміру, який би забезпечував нормальні умови життя, а не існування чи, тим більше, виживання);
- 3) необхідно встановити таку шкалу оподаткування:
 - звільнити від оподаткування податком на доходи фізичних осіб заробіток, менший за один прожитковий мінімум (однак сплачувати з нього соціальні внески);
 - пропорційна ставка податку для всіх доходів, розмір яких перевищує один прожитковий мінімум;
 - підвищена ставка податку для високого рівня доходів.
- 4) потрібно зняти обмеження щодо максимального розміру заробітної плати, з якої сплачуються страхові внески, адже отримувачу такого доходу страхові виплати розраховуються, виходячи із суми всього заробітку, а не тієї частини, з якої сплачувалися страхові внески.

В. Я. Князькова

ПРОБЛЕМИ ТА СУПЕРЕЧНОСТІ ОПОДАТКУВАННЯ МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО БІЗНЕСУ

Невід’ємною складовою державної політики сприяння розвитку підприємництва є підтримка малих і середніх бізнес-структур. У ринковій економіці малий та середній бізнес відіграє провідну роль, визначає темпи економічного зростання, структуру і якість валового національного продукту. В умовах виходу України з економічної кризи підтримка малого бізнесу вкрай важлива. Створення великої кількості фірм сприятиме створенню нових робочих місць. Крім того, в умовах нестабільного курсу національної валюти малими та середніми підприємствами простіше управляти, а це забезпечить додаткові надходження коштів до державного і, що особливо важливо, місцевих бюджетів.

Ситуація, що склалася сьогодні навколо спрощеної системи оподаткування, потребує об’єктивної оцінки. Багато дискусій останнім часом ведеться на тему загрози існуванню малого та середнього бізнесу у зв’язку з прийняттям Податкового кодексу України¹.

Справді, питання оподаткування підприємств в Україні, відображені в статтях Податкового кодексу, викликали чимале незадоволення з їх боку, що стало перепорою для прийняття урядом Податкового кодексу України та складання державного бюджету на 2011 р. на його основі. Саме це зумовило ухвалення урядом компромісного рішення залишити чинними Указ Президента України “Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб’єктів малого підприємництва” від 03.07.1998 № 727 (з наступними змінами) (далі – Указ № 727) та абзаци 6–28 п. 1 ст. 14 розділу IV Декрету Кабінету Міністрів України “Про прибутковий податок з громадян” від 26.12.1992 № 13-92 (далі – Декрет № 13-92), які регулюють норми і правила застосування в Україні єдиного та фіксованого податків. Але через поспішність прийняття такого вимушеного компромісу задля зняття соціальної напруженості залишилась велика кількість запитань. Одночасне застосування цих документів створило низку тимчасових проблем та суперечностей у сфері функціонування малого та середнього бізнесу, яких неможливо уникнути та потрібно вирішити найближчим часом.

Головною суперечністю є недосконалість нормативного врегулювання єдиного та фіксованого податків. Чинний порядок застосування єдиного та фіксованого податків не відповідає нормам ст. 11 Податкового кодексу України “Спеціальні податкові режими” та підрозділу 8 розділу XX “Перехідні положення”.

У п. 11.2 ст. 11 Кодексу зазначено: “Спеціальний податковий режим – система заходів, що визначає особливий порядок оподаткування окремих категорій

¹ Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI.

господарюючих суб'єктів". Таким чином, єдиний та фіксований податки є спеціальними податковими режимами. Водночас не визнаються спеціальними режимами податкові режими, не визначені цим Кодексом (п. 11.4 ст. 11). З цього випливає, що спеціальні податкові режими, які регулюються іншими нормативними актами (а саме Указом № 727 та Декретом № 13-92), стають напівлегітимними у застосуванні, особливо щодо обліку і звітності. Але підрозділ 10 розділу XX "Перехідні положення" припускає можливість застосування інших, ніж Податковий кодекс, нормативно-правових актів з питань оподаткування "в частині, що не суперечить цьому Кодексу" (п. 10 ст. 11). Отже, загальні норми звітності та декларування для платників єдиного податку можуть застосовуватись у супереч спеціальним нормам звітності, визначеним Указом № 727.

Не менш важливою проблемою є питання застосування фіксованого податку, яке регулюється ст. 14 розділу IV Декрету № 13-92. Згідно з Декретом однією з обов'язкових умов переходу на сплату фіксованого податку є здійснення підприємницької діяльності з продажу товарів і надання супутніх послуг на ринках на умовах сплати ринкового збору, проте Податковий кодекс України скасував ринковий збір з 1 січня 2011 р. Очевидно, ця проблема також не залишиться невирішеною під час внесення урядом змін до порядку застосування фіксованого податку, право на які він залишив за собою.

Питання застосування РРО теж не можна залишити без уваги. Указ № 727 та Декрет № 13-92 передбачають звільнення платників єдиного та фіксованого податків від застосування касових апаратів. Але Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України" від 02.12.2010 № 2756-VI вніс деякі зміни до закону про порядок застосування РРО, які стверджують, що звільнення від застосування РРО не допускається іншими нормативними актами, ніж Податковий кодекс².

Не до кінця врегульовано питання проведення податкових перевірок суб'єктів малого та середнього підприємництва. Однією з переваг спрощеної системи є можливість для платників не вести облік видатків на підставі первинних документів та не подавати декларацію про прибутки, отримані від підприємницької діяльності. Але водночас на підприємців поширюються норми Податкового кодексу України, що стосуються податкового контролю. Так, ст. 80 Кодексу визначено фактичні перевірки без попередження платника податку, кількість яких не обмежена в законодавчому порядку. Така перевірка може тривати до 10 днів та за необхідності може бути продовжена ще на п'ять днів. Крім того, контролюючий орган має право під час проведення перевірок вимагати у платника податків проведення інвентаризації активів та здійснювати

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України : закон України від 02.12.2010 № 2756-VI.

контрольну закупівлю. Це також не подобається підприємцям, оскільки може ускладнити їх діяльність. А право податкового органу самостійно нараховувати суму податкового зобов'язання, якщо дані податкових перевірок результатів діяльності платника податків свідчать про заниження або завищення суми його податкових зобов'язань³, підприємці розцінюють як приховане запровадження непрямих методів оподаткування.

Ці тимчасові проблеми зумовили припущення про падіння ділової активності та різке зменшення кількості суб'єктів малого підприємництва – фізичних осіб і, як наслідок, нібито величезні втрати для місцевих бюджетів. Але офіційна статистика свідчить про протилежне.

Станом на 1 січня 2011 р. в органах державної податкової служби було зареєстровано 2,7 млн підприємців – фізичних осіб, що на 50 тис. осіб, або на 1,89 % більше, ніж на відповідну дату минулого року⁴. Очевидно, проблеми оподаткування малого та середнього бізнесу не надто налякали підприємців.

Участь платників єдиного та фіксованого податків у формуванні доходів місцевих бюджетів дуже незначна: у січні – лютому 2011 р. їх частка становила менше ніж 2 % загальної суми надходжень з податку на доходи фізичних осіб, або 161 млн грн проти 8,1 млрд грн⁵.

1 квітня 2011 р. набрало чинності обмеження, яке спричинило окрему хвилю нарікань з боку підприємців. Йдеться про заборону юридичним особам відносити на валові витрати сплачені “спрощенням” кошти за придбані товари, роботи, послуги та інші матеріальні й нематеріальні активи. Норма, яка спочатку здавалась фактичним згортанням підприємницької діяльності, на практиці на її масштаби суттєво не вплинула. Ця законодавча зміна не стала критичною: більше половини підприємців жодного разу не мали відносин з юридичними особами. Щодо тих підприємців, які постачають товари, виконують роботи чи надають послуги юридичним особам, то багато з них працюють в організаціях-замовниках. Поширена тенденція, коли підприємці надають послуги юридичним особам і водночас є у штатному розписі цих юридичних осіб, що передбачає виконання ними аналогічних посадових обов'язків. Ця відома схема ухилення від сплати податків спостерігається по всій Україні. Якби ці підприємці обліковувались як наймані робітники, бюджет отримав би додаткові надходження податку на доходи фізичних осіб та єдиного соціального внеску. Для тих підприємців, які мають господарські відносини з юридичними особами, уряд також знайшов вирішення проблеми. Платники податків – фізичні особи,

³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України : закон України від 02.12.2010 № 2756-VI. – П. 25.1.

⁴ Германова О. Вибір – за платниками / О. Германова // Вісник податкової служби України. – № 12. – 2011. – С. 6.

⁵ Там само.

які матимуть підтвердні документи на поставку товарів і документи щодо отриманого прибутку, повинні будуть сплатити податок на прибуток за ставками податку на доходи фізичних осіб, тобто 15 (17) %, а не 23 %. Це – очевидна вигода для підприємців, гідне вирішення проблеми, яке задовольнить усіх учасників економічних відносин у державі в умовах ринкової економіки.

Щоб не втратити довіру представників малого та середнього бізнесу та забезпечити надходження до місцевих бюджетів, уряд має запровадити такі механізми взаємодії з підприємцями, які й надалі сприятимуть розвитку малого бізнесу в Україні та унеможливятимуть застосування спрощеної системи оподаткування, обліку і звітності як засобу мінімізації податкових зобов'язань.

Т. В. Кошук

ОСОБЛИВОСТІ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В УМОВАХ РЕЦЕСІЇ І ПОСТКРИЗОВОГО ВІДНОВЛЕННЯ

Сучасний світ після кризи ліберальної парадигми економічного розвитку відводить податкам одну з провідних ролей у коригуванні соціально-економічних процесів. Останнім часом популярними темами для обговорення в експертному середовищі ЄС є: 1) посилення фіскальних позицій екологічного оподаткування як інструменту вирішення глобальних екологічних проблем в умовах посткризового дефіциту фінансових ресурсів; 2) запровадження податку на трансакції як обмеження подальшого некерованого розростання фінансового сектору (для мінімізації ризику криз у майбутньому); 3) ліквідація податкових гаваней для запобігання ерозії бази оподаткування об'єднаної Європи і "підриву" фінансової основи "держави суспільного добробуту"; 4) зменшення диференціації країн ЄС за рівнем оподаткування та перегляд "обтяжливої" для державних фінансів європейської соціальної доктрини. Без сумніву, ці аспекти розбудови оподаткування будуть покладені в основу подальшої податкової конвергенції в ЄС і, можливо, дадуть поштовх для переходу на новий рівень податкової гармонізації. Принаймні більшість країн ЄС сьогодні визнають необхідність реформи соціального оподаткування, деякі з них уже зменшили ставки відрахувань до державних соціальних фондів для роботодавців (з метою підвищення конкурентоспроможності національної економіки) і працівників (для стимулювання внутрішнього споживчого попиту), а нещодавній лідер у світі за рівнем оподаткування – Данія – у 2010 р. вдалася до помітної лібералізації прямого оподаткування. З'явилися навіть перспективи досягнення поступу в гармонізації податку на доходи фізичних осіб (прибуткового податку), що раніше піддавалось сумніву. Щоправда, цей процес не буде швидким, оскільки країни "старої" і "нової" Європи по-різному бачать його роль у коригуванні соціально-економічних процесів.

Рецесія і подальший дефіцит фіскальних ресурсів змусили високорозвинуті країни ЄС трансформувати податок на доходи фізичних осіб у двох напрямках: 1) підвищення неоподаткованого мінімуму, зменшення ставок нижнього діапазону прогресивної шкали оподаткування та (або) підвищення граничних сум доходу, які оподатковуються за певною ставкою, а також розширення сфери застосування інших соціальних пільг для стимулювання внутрішнього споживчого попиту (у цих країнах усі верстви населення споживають лівову частку товарів національного виробника); 2) підвищення податкового навантаження на високі доходи для мінімізації дефіцитів бюджетів. Зокрема, Великобританія,

у 2008 р. перейшовши до прогресивного механізму справляння прибуткового податку за ставками 20 і 40 %, з 2010 р. запровадила додаткову ставку 50 % для оподаткування доходів понад 150 тис. фунтів стерлінгів, а також скасувала вирахування з податкової бази для осіб, доходи яких перевищують 100 тис. фунтів стерлінгів. Німеччина запровадила додаткову ставку оподаткування надвисоких доходів 45 % ще у 2007 р., а під час погіршення кон'юнктури збільшила граничну межу доходу, який підлягає оподаткуванню за нею, підвищила неоподатковуваний мінімум і знизила мінімальну ставку прогресивної шкали з 15 до 14 %. Франція провела індексацию (збільшення) граничних сум доходу в усьому діапазоні прогресивної шкали оподаткування, але зменшила величину не оподатковуваних прибутковим податком доходів, до яких включають внески працівників до державних соціальних фондів, з 60 до 50 %. Крім того, у 2011 р. Франція підвищила максимальну ставку податку 40 до 41 %. Італія, ще до рецесії відчуваючи серйозні труднощі в збалансуванні бюджету, у 2007 р. зменшила другу й третю ставку шкали з 33 до 27 % та з 39 до 38 % відповідно, запровадила нову четверту ставку 41 %, але зберегла діапазон прогресивного оподаткування 23–43 % і підвищила граничну межу доходу, що підлягає оподаткуванню за максимальною ставкою. Португалія, намагаючись скоротити один із найбільших серед країн – учасниць ЄС дефіцит бюджету, у 2011 р. підвищила максимальну ставку податку на доходи фізичних осіб з 42 до 46,5 % (тепер прогресивна шкала оподаткування цієї країни складається з восьми ставок у діапазоні 11,5–46,5 %). Лише Данія у 2010 р. істотно знизила максимальну ставку прибуткового податку (з 59 до 51,5 %), наблизивши її до середньої граничної ставки в ЄС-15, у чому ми і вбачаємо поштовх для подальшої податкової гармонізації. Рецесія і посткризові фіскальні проблеми спонукали здійснити те, у чому не було потреби в період стійкого зростання ВВП.

Постсоціалістичним країнам ЄС, які до погіршення світової кон'юнктури будували економічні стратегії на базі залучення якомога більших обсягів іноземних інвестицій, у сучасних умовах доводиться вишукувати внутрішні інвестиційні ресурси. Тому перед їх оподаткуванням доходів фізичних осіб постало завдання не лише збільшити внутрішнє споживання і забезпечити певний обсяг податкових надходжень, а й активізувати процес інвестування. Хоча реальні урядові рішення є досить різноплановими. Серед нових країн ЄС лише Словенія, в якій доходи населення найбільші у постсоціалістичній Європі, має змогу повною мірою використовувати фіскальні можливості прибуткового податку. У ній оподаткування доходів фізичних осіб базується на прогресії з трьох ставок: 16, 27 і 41 %, а з 2008 р. набрала чинності законодавча ініціатива, згідно з якою зі збільшенням ставки оподаткування зменшується величина стандартного вирахування (за принципом неоподаткованого мінімуму). Угорщина, яка тривалий час веде боротьбу з дефіцитом бюджету, під час кризи підвищила макси-

мальну ставку податку з доходів фізичних осіб до 40,6 % (після її зниження у 2006 р. з 38 до 36 %), але у 2011 р. вдалася до іншого радикального кроку – перейшла до прибуткового оподаткування за ставкою 16 %. Водночас більшість нових країн ЄС в умовах рецесії розширили сферу застосування пільгових соціальних механізмів у оподаткуванні доходів фізичних осіб, а Литва доповнила такі трансформації зменшенням пропорційної ставки податку (в Естонії цей захід планувався до погіршення кон'юнктури, але був відстрочений; Латвія у 2009 р. знизилася до 23 %, а у 2010 р. повернула її на рівень 25 %). Польща замінила прогресивну шкалу ставок 19, 30 та 40 % двома ставками оподаткування: 18 та 32 %. Чехія і Болгарія ще до рецесії поповнили перелік країн із пропорційним оподаткуванням доходів фізичних осіб. Чехія запровадила пропорційну ставку 15 % замість прогресії з чотирьох ставок у діапазоні 12–32 %¹, а Болгарія обрала найнижчу в ЄС ставку 10 %, яка замінила обмежено прогресивний механізм справляння податку за ставками 20 і 24 %.

Сьогодні ніхто не заперечуватиме того, що найефективнішим податковим інструментом регулювання підприємницької (зокрема інвестиційної) активності є податок на прибуток (корпоративний податок). У докризовий період можна було спостерігати як більшість країн ЄС і світу навипередки знижували його базову ставку, аби тільки залучити якомога більші обсяги капіталу, що “полюбляє” території з помірним оподаткуванням. Причому країни ЄС-15 встановлювали вищі ставки, ніж постсоціалістичні учасниці євроінтеграції². І в цьому немає нічого дивного. Нижча ставка корпоративного оподаткування – це той компенсаційний механізм, який мав би спонукати інвесторів вкладати кошти за вищого рівня корупції, ніж у Західній Європі, і ще недостатньо розвинутої ринкової інфраструктури. Крім того, доходи суб'єктів ринку у нових країнах ЄС поки що не дають змоги встановлювати такі ставки податку, як у їх високорозвинутих сусідів.

Під час погіршення світової кон'юнктури і в умовах посткризового відновлення (2009–2011 рр.) лише декілька країн ЄС вдалися до зниження базової ставки оподаткування прибутку: Великобританія (з 30 до 28 %, згодом – 27 %), Люксембург (з 29,6 до 28,6 %), Швеція (з 28 до 26,3 %), Португалія (з 26,5 до 25 %), Нідерланди (з 25,5 до 25 %), Греція (з 25 до 24, згодом – 23 %), Угорщина (з 21,3 до 20,6, згодом – 19 %)³. Відбулося також поступове зменшення ставки

¹ Сьогодні у Чехії жваво дискутується можливість повернення до прогресивного прибуткового оподаткування вже з 2012 р.

² Докладніше див.: *Юрій С. І.* Сучасні тенденції розвитку європейського оподаткування та новітня парадигма податкової політики в Україні / С. І. Юрій, А. І. Крисоватий, Т. В. Кошук. – Т.: ТНЕУ, 2010. – 292 с.

³ У 2012–2014 рр. у Греції і Великобританії заплановане поступове зниження базової ставки корпоративного податку до 20 і 24 % відповідно, а в Угорщині у 2013 р. ставка оподаткування прибутку становитиме 10 %.

податку в Словенії (до 20 %) і Чехії (до 19 %), заплановане до рецесії (Естонія відстрочила таку лібералізацію оподаткування). У 2010 р. середня базова ставка корпоративного податку у ЄС становила 23,2 %, у 2011 р. в ЄС-15 ставка варіює від 34,4 % у Франції до 12,5 % в Ірландії, у постсоціалістичних країнах ЄС – від 20 % у Словенії до 10 % у Болгарії. У країнах з вищою базовою ставкою оподаткування, як правило, ширше використовують інвестиційні податкові пільги.

Зазначимо також, що рецесія помітно “знецінила” доказову базу антагоністів активного розвитку оподаткування споживання. У країнах ЄС ПДВ та індивідуальні акцизи лише підтвердили своє “реноме” як надійного засобу наповнення бюджету незалежно від фази економічного циклу та рівня тінізації господарювання. На всій території євроінтеграції добре помітною стала закономірність: чим фіскально ефективніші у країні непрямі податки (насамперед ПДВ), тим менше її турбує проблема дефіциту бюджету.

У 2009–2010 рр. наймасштабніших змін оподаткування споживання зазнало у постсоціалістичних учасницях євроінтеграції. Латвія та Литва підвищили стандартну ставку ПДВ до 21 %, звуживши сферу застосування його зниженої ставки (Латвія підвищила її з 5 до 10 %)⁴, збільшили ставки індивідуальних акцизів на алкогольну і тютюнову продукцію (Литва – також на паливо). Естонія обрала стратегію підвищення зниженої ставки ПДВ з 5 до 9 % і звуження сфери її застосування при збільшенні стандартної ставки до 20 %⁵. Угорщина підвищила стандартну ставку ПДВ з 20 до 25 % (повернула її на рівень 2005 р., який є максимальним у ЄС) і встановила тимчасову його знижену ставку 18 % для продуктів харчування. Чехія збільшила стандартну та знижену ставки ПДВ на 1 в. п. (до 20 і 10 % відповідно), а Словаччина запровадила додаткову знижену його ставку 6 %. Словенія посилила фіскальні позиції акцизного оподаткування бензину, алкогольної і тютюнової продукції, а Румунія поєднала підвищення ставок індивідуальних акцизів на алкогольні напої та сигарети зі зниженням ставки ПДВ до 5 % щодо будівництва.

У ЄС-15 у 2009–2010 рр. лише декілька країн вдалися до реформи ПДВ. Греція та Іспанія, зазнавши серйозних проблем у збалансуванні бюджетів, у 2010 р. підвищили стандартну (з 19 до 23 % і з 16 до 18 % відповідно) та більшу зі знижених (з 9 до 11 % і з 7 до 8 %) ставки податку. Ірландія під час рецесії підвищила стандартну ставку ПДВ до 21,5 %, а в умовах макроекономічної стабілізації знову повернулася до ставки 21 %. Данія обмежила перелік пільг із цього податку; Фінляндія підвищила стандартну ставку ПДВ на 1 в. п. (до 23 %), але зменшила його знижену ставку із 17 до 13 % (для продуктів харчування);

⁴ Спочатку (у 2009 р.) Литва підвищила стандартну ставку ПДВ до 19 % та зробила спробу скасувати його знижену ставку 5 %.

⁵ Зазначимо, що така податкова політика дала змогу Естонії у 2011 р. приєднатися до еврозони.

Франція включила до сфери застосування зниженої ставки 5,5 % послуги ресторанного бізнесу. Великобританія на період з 1 грудня 2008 р. до 31 грудня 2009 р. зменшила стандартну ставку ПДВ з 17,5 до 15 %, компенсувавши фіскальні втрати підвищенням ставок індивідуальних акцизів на алкогольну й тютюнову продукцію. При цьому стандартна ставка ПДВ у країнах ЄС-15 варіювала від 15 % у Люксембурзі до 25 % у Швеції та Данії. Фінляндія й Ірландія в умовах рецесії посилили фіскальні позиції акцизного оподаткування, а Італія знизилася ставку індивідуального акцизу на газ для промислового виробництва.

У посткризовому 2011 р. в ЄС відбулося чергове посилення фіскальної ролі ПДВ (насамперед у країнах, у яких найбільш гостро відчувається дефіцит фіскальних ресурсів). Великобританія вдалася до підвищення стандартної ставки ПДВ на 2,5 в. п. (до 20 %), а Португалія – з 20 до 23 %, водночас збільшивши знижені ставки оподаткування з 12 і 5 % до 13 та 6 % відповідно. Греція продовжила реформу ПДВ підвищенням його знижених ставок на 2 в. п. (до 13 і 6,5 %). У Польщі стандартна ставка податку була збільшена з 22 до 23 %, а знижені з 7 до 8 % і з 4,5 до 6,5 %. Словаччина підвищила стандартну ставку ПДВ з 19 до 20 %, відмовившись від найнижчої його зниженої ставки 6 %. Латвія вкотре збільшила стандартну (до 22 %) і знижену (до 12 %) ставки ПДВ. Болгарія з 1 квітня 2011 р. вдалася до підвищення зниженої ставки ПДВ з 7 до 9 %, а в Румунії з 1 липня 2011 р. стандартна ставка податку зросла з 19 до 24 %.

Зауважимо, що зменшення за останні три роки кількості країн ЄС зі стандартною ставкою ПДВ 15–18 % із восьми до чотирьох можна вважати ознакою позитивних зрушень у напрямі європейської податкової конвергенції. Також показово те, що вже до кінця 2011 р. не залишиться жодної постсоціалістичної країни ЄС, у якій стандартна ставка цього податку становитиме менше 20 % (у п'яти з десяти країн ставка дорівнюватиме 21–25 %).

Усі зазначені тенденції розвитку оподаткування у країнах ЄС потрібно враховувати під час формування та реалізації податкової політики України в контексті євроінтеграції.

С. А. Максюта

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ЩОДО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ СЕКТОРОМ ЕКОНОМІКИ

Важливим аспектом проблеми управління державним сектором є забезпечення його оптимального розміру, що повинно сприяти чіткому визначенню об'єкта управління.

Аналіз досвіду зарубіжних країн показав, що стандартів оптимального розміру державного сектору економіки не існує. В одних країнах він достатньо значний (Греція, Італія, Франція), в інших – його майже немає (Японія, Люксембург); сконцентрований у невеликій кількості галузей (Нідерланди), розпошений по всій економіці (Франція, Португалія). У деяких країнах він високо-ефективний (Швеція, Франція), в інших – неефективний (Бельгія, США); у ряді країн діє уніфікована система управління підприємствами державного сектору (Швеція), а десь працює система “крапкового” (пооб'єктного) управління.

Таким чином, усюди діють національні моделі, і ключове питання полягає в успішності їхньої практичної реалізації. У кожній країні усвідомлюють, що державний сектор має бути невеликим, але ефективним, і тоді його частка в національній економіці може бути досить значна.

Виокремлюють три моделі побудови державного сектору: західноєвропейську (Португалія, Франція), північноамериканську (США, Канада) і азіатську (Японія, Південна Корея).

Для *західноєвропейської* моделі здебільшого характерний досить великий за обсягом, високоефективний, фінансований державний сектор, що має досить різноманітну галузеву структуру.

Для *північноамериканської* моделі, навпаки, типовий недорозвинутий, мало-ефективний державний сектор, якому властиві суто державні функції: оборона галузь, соціальна інфраструктура, зважаючи при цьому на обмежене фінансування. Обом згаданим моделям властива чітка грань між приватним бізнесом і державою.

Для *азіатської* моделі ця грань розмита, переплетення інтересів держави й бізнесу відбувається через представників владних і корпоративних структур. Результатом такої моделі є формально невеликий державний сектор, в якому держава здійснює відчутну фінансову й організаційну підтримку.

Кожна з розглянутих моделей має історичні й географічні особливості. Наприклад, свого часу адміністрація Р. Рейгана, будучи провідником північноамериканської моделі державного сектору в найбільш рафінованій формі, пропонувала приватизацію таких нетрадиційних об'єктів, як національні парки

й природні території, національна служба погоди, морські нафтові родовища, залізничні транспортні компанії, пошта, школи й навіть в'язниці.

У країнах ЄС наявність державних підприємств вважається виправданою у випадках, коли:

- у межах приватного сектору не можуть бути виконані умови макроекономічного оптимуму (насамперед у разі природних монополій), а також коли йдеться про необхідність містити низькорентабельні або капіталомісткі, але потрібні для суспільства виробництва й підприємства, де не вигідно працювати приватному сектору (інфраструктура, екологічні підприємства, деякі види наукомістких виробництв тощо);
- держава прагне контролювати ті галузі, які вважає важливими для економіки країни, особливо якщо виникає загроза переходу відповідних фірм під повний контроль транснаціональних компаній;
- держава хоче мати у своєму розпорядженні інструменти регулювання господарської, зокрема інвестиційної, діяльності або модернізації економіки через відповідні програми у сфері НДДКР;
- необхідно забезпечити міжгалузевий перерозподіл ресурсів, якщо приватні суб'єкти господарювання не в змозі це зробити;
- потрібне проведення цілеспрямованої регіональної політики, пов'язаної з освоєнням нових територій і розвитком депресивних територій, створенням там нових виробництв, об'єктів інфраструктури й додаткових робочих місць.

Загалом, проаналізувавши досвід регулювання й управління державним сектором економіки в різних країнах, можна зробити такі висновки:

- формування державного сектору зумовлене низкою таких взаємопов'язаних факторів: воєнно-політичних, економічних, фінансових, соціальних, стратегічних та екологічних;
- у більшості країн сектор державних підприємств можна вважати оптимальним не через його економічну ефективність, а завдяки належному виконанню покладених на нього суспільно корисних функцій;
- з метою зменшення навантаження на державний бюджет проводиться приватизація державних підприємств, що забезпечують суспільно корисні послуги, але на них накладають вимоги, що гарантують їхнє виконання. Водночас надмірне регулювання призводить до негативних наслідків;
- кількість державних підприємств, які мають статус юридичної особи, постійно зменшується. Водночас поряд із приватизацією для країн з ринковою економікою характерна періодична націоналізація, котру слід розглядати як один із дієвих засобів регулювання оптимального розміру державного сектору економіки.

Л. О. Мельникова

РОЛЬ І МІСЦЕ ПОДАТКУ НА ПРИБУТОК ПІДПРИЄМСТВ У СИСТЕМІ ПРЯМОГО ОПОДАТКУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Система оподаткування класично включає два види оподаткування: пряме та непряме. Ці види податків мають суттєві розбіжності в економічній сутності та ролі в житті суспільства. Україна проходить досить складний період реформування податкової системи, що передбачає структурні та сутнісні зрушення у взаємодії основних учасників процесу оподаткування. З урахуванням розбіжностей між прямим і непрямим оподаткуванням, варто розглядати кожен з цих видів окремо, визначаючи на них вплив змін, зумовлених прийняттям Податкового кодексу України. Крім того, необхідно підкреслити виняткову роль податку на прибуток підприємств у системі прямого оподаткування.

Актуальним питання прямого оподаткування присвячені праці вітчизняних вчених В. Л. Андрушенка, О. Д. Василика, В. П. Вишневського, В. М. Гейця, А. І. Даниленка, В. С. Загорського, Т. І. Єфименко, С. Л. Лондара, П. С. Мельника, А. М. Соколовської. Однак питання трансформації прямого оподаткування та оподаткування прибутку підприємств в контексті впровадження Податкового кодексу України потребує додаткового дослідження.

Пряме оподаткування передбачає безеквівалентне та примусове здійснення платежів на користь держави, обсяг яких розраховується залежно від розміру доходів або вартості майна. Класичне визначення прямих податків тлумачить оподаткування як примусову передачу частини прибутку в розпорядження уряду. Водночас сучасне розуміння прямого оподаткування є значно ширшим: держава, отримуючи від громадян кошти в довірче управління, бере на себе певні зобов'язання та має використовувати кошти таким чином, щоб платник податку відчував ефект від сплати податку. Фактично сучасне пряме оподаткування є примусовою купівлею суб'єктами економіки послуг держави. Позитивними рисами такого виду оподаткування є конкретність об'єкта оподаткування, відносна прозорість схем нарахування податку, безумовний і всеосяжний характер. Негативні риси: погана суспільна реакція на оподаткування, наявність можливостей для ухилення від нього, порушення принципу соціальної справедливості.

В Україні можна виокремити дві групи прямих податків: 1) податки на доходи: податок на доходи фізичних осіб та податок на прибуток підприємств; 2) податки на власність. Аналізуючи структуру надходжень від прямого оподаткування, ми доходимо висновку, що головну роль у цій системі відіграють податки на доходи (у середньому 85 % доходів бюджету від прямих податків).

Цей момент є ключовим у розумінні відмінностей між прямим і непрямим оподаткуванням: пряме оподаткування стягується з доходів, а непряме — з витрат.

Пряме оподаткування визначає відносини між державою та суб'єктами господарювання. Як правило, воно сприймається суспільством гірше за непряме. При цьому відбувається спроба поєднання інтересів держави (як представника інтересів суспільства) і суб'єктів господарювання (як, власне, інтегральної частини суспільства). Таким чином, за допомогою прямого оподаткування розв'язується закладена у суспільство внутрішня суперечність між прагненням до збільшення власного прибутку та фінансування спільних (суспільних) благ. У будь-якому суспільстві з ринковою економікою (або її варіаціями) провідну роль відіграють приватні підприємства. Приватний капітал є водночас джерелом підприємницької ініціативи, інструментом задоволення внутрішнього попиту, джерелом доходів від міжнародної торгівлі. Дохід на приватний капітал становить об'єкт суспільного перерозподілу та частково стає джерелом формування державного бюджету. Відповідно, від стану діяльності підприємств залежить загальний рівень добробуту країни. Податок на прибуток підприємств як елемент прямого оподаткування визначає умови функціонування підприємств у певній країні.

Отже, ми можемо говорити про надважливу роль податку на прибуток підприємств у системі прямого оподаткування. Він, по-перше, регулює стан підприємств усередині держави, а по-друге, є інструментом формування іміджу держави та створення привабливого (або непривабливого) інвестиційного клімату. Якщо розглянути статистику, ми дійдемо висновку, що податок на прибуток підприємств щороку становить 3,6 % ВВП, 20 % податкових надходжень або 52 % прямих податків.

Реформування податкового законодавства досить суттєво змінило систему прямого оподаткування. Можна виокремити такі головні вектори змін:

- 1) систематизація та впорядкування ключових елементів законодавства;
- 2) урахування у законодавстві шляхів ухилення від оподаткування та унеможливлення певних тіншових схем;
- 3) уніфікація та стандартизація податкових ставок, зменшення кількості груп суб'єктів господарювання, що оподатковуються за різними ставками;
- 4) поступове зниження податкового навантаження;
- 5) надання податкових пільг згідно із сучасним станом розвитку економіки для стимулювання певних пріоритетних галузей;
- 6) закладання підґрунтя для зближення податкового та бухгалтерського обліку.

Загалом можна сказати, що пряме оподаткування в результаті реформ стало більш цілісним та набуло ознак єдиної системи. До введення в дію Податкового кодексу України, коли пряме оподаткування врегулювалося численними

законодавчими актами, не було єдиної загальної концепції прямого оподаткування. Ми можемо засвідчити, що в Кодексі таку концепцію сформульовано. Вона повністю відповідає принципу прямого оподаткування: звужуються можливості для ухилення від податків (підкреслюється обов'язковість платежів) та робляться певні винятки та поступки на користь суб'єктів господарювання з метою їх стимулювання або захисту.

Для глибшого розуміння значення податку на прибуток підприємств виокремимо зміни, що стосуються безпосередньо цього податку. Трансформація оподаткування прибутку підприємств у контексті впровадження Податкового кодексу України визначилася за таким основними напрямками:

- 1) визнання доходів та витрат з метою визначення об'єкта оподаткування податком на прибуток буде здійснюватися за методом “нарахувань” та зіставлень, передбаченими відповідними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку¹;
- 2) поетапне зниження ставки податку до 16 %;
- 3) з метою виключення можливості використання схем мінімізації податкових зобов'язань переглянуто склад витрат (ст. 139 Кодексу), які враховуються при обчисленні прибутку;
- 4) амортизація тепер буде асоціюватися саме зі складовою витрат, а не з відокремленою категорією податкового обліку.
- 5) основні засоби поділено на 16 груп замість чотирьох, що існували раніше (ст. 145 Кодексу).

Ці зміни повністю відповідають загальній методології трансформації прямого оподаткування: посилення контролю та певне зниження податкового тиску. З огляду на загальне негативне ставлення суспільства до прямого оподаткування, можна зробити висновок про відповідність таких реформ соціальній політиці держави. Для пом'якшення негативного ефекту від стягнення прямих податків знижуються ставки, а для захисту держави від дій недобросовісних платників податків відсікаються можливості для ухилення.

Отже, пряме оподаткування в Україні є важливим інструментом формування державного та місцевих бюджетів. Особливе місце в цьому процесі посідає оподаткування прибутку підприємств як інструмент поліпшення іміджу держави та засіб регулювання умов економічного середовища. Реформування оподаткування відбувається у правильному руслі, підсилюючи сильні та нівелюючи слабкі риси прямого оподаткування. Водночас Податковий кодекс України містить певні недоліки, усунення яких є предметом подальшого дослідження.

¹ Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 15 “Дохід” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 29.11.1999 № 290; Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 16 “Витрати” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 31.12.1999 № 318.

**Н. М. Москаленко,
С. В. Петруха**

МЕТОДИКА ВИБОРУ ВАРІАНТА СТРАТЕГІЇ ПІДПРИЄМСТВА

Вибір економічної стратегії необхідно розглядати як у вузькому, так і в ширшому розумінні: як прийняття рішення про практичну реалізацію й ітеративний (послідовний) процес формування, аналізу та оцінки ефективності, який також завершується прийняттям рішення. Вибір економічної стратегії підприємства передбачає визначення генерального напрямку розвитку. При виборі економічної стратегії підприємство визначає фінансові цілі й засоби для забезпечення реалізації її місії.

Вибір економічної стратегії на основі обліково-аналітичного забезпечення підприємства полягає в послідовному формуванні системи цілей, множин, які забезпечують їх підцілі (завдання), типових і спеціальних комплексних заходів, системи критеріїв ефективності та обмежень при прийнятті обґрунтованих управлінських рішень.

Процес вибору економічної стратегії повинен базуватися на основі оцінки стартових умов функціонування підприємства та передбачення сценаріїв майбутньої поведінки підприємства в межах цілей стратегії. Принципово цей процес може складатися з двох таких основних частин:

- дослідження і формування сукупності можливих стратегій залежно від реального фінансового стану підприємства та сценарію його майбутнього розвитку;
- вибір певної стратегії.

Детально розглянемо основні концептуальні етапи вибору економічної стратегії, акцентуючи увагу на основному змісті та його ключових позиціях¹.

Етап 1 “Визначення виду евентуальних (можливих) стратегій”. Визначається один із трьох основних видів можливих стратегій: стратегія швидкого зростання, стратегія стабільного розвитку чи стратегія фінансового оздоровлення. При цьому слід враховувати, чи розробляло підприємство раніше економічну та загальну стратегію, чи цей процес необхідно розпочинати вперше. Якщо підприємство вперше розробляє свою економічну стратегію, спочатку здійснюється оцінка ретроспективного/поточного фінансового стану, а потім – повний комплекс заходів з вибору стратегії згідно з алгоритмом. Якщо підприємство функціонує в межах раніше визначеної економічної стратегії, воно має можливість використовувати діючу економічну стратегію з незначною варіацією – скороченням або доповненням, або може здійснювати концептуальний перегляд

¹ Стратегія підприємства : підручник / Ю. Б. Іванов, О. М. Тищенко, Т. М. Четцова-Терашвілі, О. В. Ревенко ; Харк. нац. екон. ун-т. – Х. : ІНЖЕК, 2009. – 560 с.

діючої стратегії. У цьому разі на початковому етапі одночасно відбувається оцінка поточного фінансового стану підприємства та оцінка поточної економічної стратегії підприємства, досліджуються останні дії керівництва з реалізації раніше прийнятої стратегії. У перспективі вибір економічної стратегії підприємства здійснюється за методикою, в основу якої покладено аналіз накопичених стратегічних проблем. І в першому, і в другому випадках враховуються соціальна орієнтація підприємства, структура, система та стиль управління, культура і духовні цінності, стандарти й традиції поведінки, інші фактори нефінансового характеру. Визначається система цілей з виокремленням генеральної цілі та проводиться попередній стратегічний аналіз з побудовою системи показників.

Етап 2 “Аналіз евентуальних стратегій”. На основі сценаріїв майбутньої поведінки підприємств та зовнішнього середовища, отриманих у процесі моделювання, формується набір можливих економічних стратегій на фоні здійснення більш глибокого стратегічного аналізу. Під час такого аналізу розглядається сукупність можливих гіпотез поведінки підприємства, здійснюються облік лімітуючих факторів (у тому числі встановлених державою обмежень) та облік багатокритеріальності оцінки результатів застосування стратегій. Крім того, здійснюється структуризація евентуальних стратегій: виявлення цілей, засобів та індикаторів, а також визначення структурних компонентів за зовнішніми функціями за допомогою класифікаційної моделі економічної стратегії. Далі проводиться попередня оцінка кожної евентуальної економічної стратегії за інтегральним критерієм величини економічного прибутку, забезпеченості портфеля замовлень, ліквідності та ризику. Реалізація ефективної інтегральної економічної стратегії відбувається на основі безперервного обліку та аналізу взаємозв’язків і взаємозалежності всіх індивідуальних субстратегій (податкової, інвестиційної, дивідендної, цінової, облікової та стратегії фінансування). Такі дослідження адміністративними органами управління підприємством проводяться при паралельному консультуванні з керівництвом виробничих ланок. Можливе зовнішнє фінансове консультування з використанням послуг спеціалістів аудиторських, оціночних та консалтингових фірм. У результаті визначається сукупність поєднання можливих стратегій поведінки підприємства з евентуальними значеннями показників фінансово-господарської діяльності в стратегічному часовому періоді.

Етап 3 “Селекція стратегій”. Здійснюється безпосередній вибір економічної стратегії підприємства. З розмаїття евентуальних стратегій обирається найпривабливіша економічна стратегія, уточнюються її цілі, засоби та індикатори. Вибір економічної стратегії здійснюється за допомогою порівняльного аналізу на основі певних принципів та критеріїв.

Слід відзначити найпринциповіші моменти. По-перше, необхідно комплексно, глибоко та детально дослідити взаємозалежність економічної стратегії і вартості бізнесу, прибутку, портфеля замовлень, ліквідності та ризиків. По-друге, обираючи стратегію, не слід обмежуватися розглядом лише одного найбільш імовірного сценарію майбутньої поведінки підприємства. По-третє, не варто обмежуватися розглядом лише досяжної економічної стратегії. Хоча безперечно, що за інших однакових умов перевагу слід віддати стратегії, що найбільш придатна для реалізації на підприємстві на цей час, внаслідок чого визначається економічна стратегія, яка рекомендується для здійснення.

Процес вибору економічної стратегії повинен підпорядковуватися таким головним принципам².

1. Економічна стратегія погоджується з організацією: з її встановленими цілями і нормами; із загальною стратегією в цілому та з іншими компонентами; не суперечить стратегічним фінансовим цілям філіалів та дочірніх підприємств; реалізується і контролюється силами підприємства, відповідає очікуваному потенціалу; зберігає еволюційний характер економічної діяльності; концентрується на ключових проблемах економічної діяльності.
2. Економічна стратегія вирізняється внутрішньою взаємоузгодженістю структурних компонентів: становить єдність економічних цілей, засобів й індикаторів ступеня їх досягнення; єдність своїх функціональних елементів (компонентів); здійснюється в процесі науково-аналітичного дослідження, тоді як оцінка фінансового ризику інтегрована в економічну стратегію підприємства; будується та реалізовується на єдиній інформаційній базі, основу якої складають дані бухгалтерського обліку та звітності, а також паспорт підприємства; становить єдність змістовного та формалізованого опису; узгоджується з економічною політикою та економічною тактикою.
3. Економічна стратегія узгоджується із зовнішнім середовищем: з потенціалом зміни конкурентів та навколишнього середовища; базується на законах як макро-, так і мікроекономіки.

Наведені основні групи принципів дають змогу підійти до процесу формування стратегії всебічно та обґрунтовано. Загалом основою є принцип аналітичного характеру вибору економічної стратегії.

Економічна стратегія повинна передбачати можливість цілеспрямованого удосконалення окремих функціональних блоків, елементів системи та будь-якої їх сукупності.

² Стратегія і тактика управління фірмою : навч. посіб. / Л. В. Балабанова, І. С. Фоломкіна ; Донец. нац. ун-т економіки і торгівлі ім. М. Туган-Барановського. – Донецьк, 2010. – 398 с. – (Школа маркетингового менеджменту).

Особливе місце в процесі обліково-аналітичного забезпечення вибору економічної стратегії відводиться розгляду взаємозв'язку між п'ятьма основними параметрами – вартістю підприємства, економічним прибутком, портфелем замовлень, ліквідністю та ризиками.

Стратегічний взаємозв'язок перелічених параметрів становить сутність сукупного критерію вибору економічної стратегії (рисунк).



Рисунок. Критерій оцінки і вибору економічної стратегії

Складено автором.

На основі проведеного критеріального аналізу в символах цільову функцію економічної стратегії можна представити таким чином:

$$\max P_n(E_n) = F(X_n, L, R),$$

де P_n – ринкова вартість підприємства; E_n – економічний прибуток; X_n – портфель замовлень; L – ліквідність; R – фінансовий ризик.

На сучасному етапі розвитку теорії менеджменту просто не існує іншого показника, який дорівнює ринковій вартості бізнесу щодо спроможності відобразити в єдиному значенні сукупність різних факторів, від яких залежить сьогодення та майбутнє підприємства.

В умовах економічного ризику можливі три економічні результати – від'ємний, нульовий та позитивний.

Максимізація вартості бізнесу являє собою безперервний і постійно оновлюваний цикл стратегічних та оперативних рішень. Принцип максимізації вартості задає єдину проекцію для оцінки результатів, універсальну систему координат для управління як окремими підсистемами, так і підприємством загалом, єдину шкалу виміру успіху на шляху реалізації стратегії. Тільки за наявності вказаного критерію забезпечується взаємоузгодженість, збалансованість та ефективність повсякденних зусиль на всіх рівнях управління.

Ключовим питанням формування стратегії є завоювання та утримання значних конкурентних переваг. У цій сфері стратегічних конкурентних переваг

зосереджено створення максимальної вартості суб'єкта господарювання. На цей момент конкурентної боротьби на перше місце виходять підприємства, які вмiють правильно ідентифікувати свої стратегії та мобілізувати всі наявні ресурси для досягнення стратегічних цілей. У сучасному конкурентному просторі кожного виду економічної діяльності існує декілька потенційних напрямів бізнесу, які охоплюють зону прибутку. Зміна ринкових умов, економічна криза можуть зруйнувати бізнес-архітектуру, яка ще вчора була успішною. Вартість підприємства має властивість "мігрувати", вона не є константою. Її зв'язок з реалізацією економічної стратегії розвитку полягає в тому, щоб правильно визначити концентрацію вартості та утримати над нею контроль в певних межах на довгострокову перспективу.

М. Й. Поляков

SWOT-АНАЛІЗ ВНУТРІШНЬОГО ТА ЗОВНІШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА СИСТЕМИ ФІНАНСУВАННЯ РОЗВИТКУ ГАЛУЗІ ЗВ'ЯЗКУ УКРАЇНИ

Відомо, що розвиток зв'язку може відігравати провідну роль у загальному економічному розвитку. Інформаційні та комунікаційні технології надають засоби, за допомогою яких знання розвивається, поширюється та використовується повсюдно в інформаційному суспільстві. Вони роблять внесок у створення багатства, генерують робочі місця та дохід і зменшують бідність¹. Розвиток галузі зв'язку швидко постає як життєво важливий фактор в економічному та соціальному розвитку для сприяння інноваційним та масштабованим рішенням з метою розв'язання найважливіших завдань розвитку економіки.

Розвиток галузі зв'язку впливає не лише на загальне економічне зростання, збільшення прямих іноземних інвестицій, а й на зменшення витрат на взаємодію, розширення меж ринку та збільшення інформаційних потоків, що асоціюються з розвитком цієї галузі.

Ми визначили та проаналізували ключові складові внутрішнього та зовнішнього середовища системи фінансування розвитку галузі зв'язку України, базуючись на аналізі поточної ситуації фінансування телекомунікаційної та інших підгалузей зв'язку України.

Слід зазначити, що дослідженням окремих складових системи фінансування розвитку галузі зв'язку України присвячено чимало публікацій, зокрема П. П. Воробієнко, Т. І. Лозової, В. М. Орлова та інших авторів. Вони зосереджують увагу на тому, що детальний аналіз внутрішнього та зовнішнього середовища галузі – вкрай необхідна і водночас обов'язкова умова ефективного управління розвитком зв'язку України. Проте малодослідженим є аналіз фінансових аспектів розвитку галузі.

Для визначення важливих внутрішніх та зовнішніх факторів, що впливають на фінансування розвитку галузі зв'язку, обрано метод SWOT-аналізу. Він дає змогу сформулювати розрізнені та безсистемні уявлення про ринок телекомунікацій у вигляді логічно узгодженої схеми взаємодії сильних сторін (Strengths), слабких сторін (Weaknesses), можливостей (Opportunities) та загроз (Threats). Параметри О та Т визначають фактори зовнішнього оточення, а параметри S та W – внутрішнього середовища². У результаті виконання класичного SWOT-

¹ Огляд системи регулювання телекомунікацій в Україні Доповідь підготовлена для Теленору; травень 2006 р. / Frontier Economics. – 138 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.telecomer.com>.

² Панкратова Н. Д. SWOT-аналіз стану розвитку телекомунікацій в Україні / Н. Д. Панкратова, Т. В. Ємельяненко // Вісник ДУІКТ. – 2009. – Спец. вип. – С. 134–143.

аналізу створюється структурована інформація в рамках єдиної SWOT-моделі (рисунок).

Подальший процес розроблення стратегії моделювання сценаріїв фінансування розвитку галузі зв'язку полягає у здійсненні послідовності кроків щодо аналізу зовнішнього оточення, внутрішнього оточення та побудови сценарію. При цьому спільний аналіз здійснюється щодо пар таких показників: сильні сторони – можливості (S–O); сильні сторони – загрози (S–T); слабкі сторони –

<p style="text-align: center;">СИЛЬНІ СТОРОНИ (S)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Високий рівень рентабельності підприємств галузі зв'язку порівняно з іншими галузями економіки України. • Зниження собівартості послуг мобільного зв'язку. • Збільшення покриття території України послугами зв'язку мобільних операторів. • Поліпшення якості послуг мобільного зв'язку, зокрема внаслідок посилення конкуренції між операторами. • Високий рівень стійкості корпоративного сектору галузі зв'язку до кризових явищ в економіці України та світу 	<p style="text-align: center;">СЛАБКІ СТОРОНИ (W)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Неєфективне управління окремими підприємствами державного сектору галузі зв'язку України. • Зростання обсягу додаткових послуг, які не є послугами зв'язку. • Невисокий розмір штрафів за порушення законодавства, що регулює надання послуг у сфері зв'язку. • Обов'язок сплати користувачами мобільного зв'язку збору до Пенсійного фонду в розмірі 7,5 % тарифу від наданих послуг
<p style="text-align: center;">МОЖЛИВОСТІ (O)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Проведення конверсії радіочастот для впровадження систем мобільного зв'язку 3G. • Зниження собівартості послуг за рахунок зменшення вартості збереження одиниці інформації (наприклад 1 Гб). • Упровадження енергозберігаючих технологій. • Зростання обсягу інвестицій у галузь зв'язку. • Запровадження механізму захисту українського ринку від незаконно ввезених та викрадених радіоелектронних засобів 	<p style="text-align: center;">ЗАГРОЗИ (T)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Реальна насиченість ринку мобільного зв'язку. • Створення фонду універсальних послуг. • Подальше збільшення розміру абонентської плати за користування загальнодоступними телекомунікаційними послугами. • Банкрутство підприємств державного сектору галузі зв'язку, зокрема ПАТ "Укртелеком"

Рисунок. SWOT-матриця опису внутрішнього та зовнішнього середовища системи фінансування розвитку галузі зв'язку України

можливості (W–O); слабкі сторони – загрози (W–T). У результаті аналізу показників з кожної пари формується набір стратегій. Вони іменуються за назвами внутрішніх та зовнішніх факторів, що аналізуються. Відповідно до вибраних пар показників формується група стратегій, що належать до типів: “стратегія SO”, “стратегія ST”, “стратегія WO”, “стратегія WT”³. Можна зробити висновок про те, що у процесах, де немає сильних сторін, превалюватиме вплив зовнішнього середовища, сценарій розвитку матиме характер загрози.

Отже, у результаті SWOT-аналізу стану розвитку зв’язку можна розробити стратегії моделювання сценаріїв розвитку процесу фінансування галузі зв’язку, що відбуваються на ринку зв’язку, та закласти основи попереджувального аналізу з метою коригування. Аналіз показує, що, хоч на українському ринку зв’язку суттєво поліпилися показники за останні кілька років, є подальший простір для покращання⁴.

Необхідно зменшити вплив слабких сторін, зокрема, щодо неефективного управління окремими підприємствами державного сектору галузі зв’язку України. Так, наприкінці 2007 р. ВАТ “Укртелеком” мав більше ніж 104 тис. працівників, що відповідає 99 лініям фіксованого зв’язку на одного працівника (див: річний звіт “Укртелекому” за 2007 р.). Для порівняння, найбільший оператор Іспанії Telefonica у 2005 р. забезпечував роботу 623,5 ліній фіксованого зв’язку в розрахунку на одного працівника, а середній показник діючих операторів країн, що розвиваються, у Східній Європі становить близько 200 ліній⁵. Низький показник кількості фіксованих ліній на одного працівника, властивий ПАТ “Укртелеком”, свідчить про неефективність управління компанією з боку держави та значний потенціал зростання продуктивності після вивільнення надлишкової робочої сили.

Крім того, можливо взагалі ліквідувати деякі слабкі сторони фінансування розвитку галузі зв’язку України шляхом:

- підвищення штрафів за порушення законодавства, що регулює надання послуг у сфері зв’язку. Це сприятиме зменшенню зловживань операторів зв’язку під час надання телекомунікаційних послуг або, якщо кількість таких зловживань залишиться незмінною, – дасть змогу збільшити надходження до Державного бюджету України не менше ніж у п’ять разів;

³ Панкратова Н. Д. SWOT-аналіз стану розвитку телекомунікацій в Україні / Н. Д. Панкратова, Т. В. Ємельяненкова // Вісник ДУІКТ. – 2009. – Спец. вип. – С. 134–143.

⁴ Огляд системи регулювання телекомунікацій в Україні. Доповідь підготовлена для Теленору; травень 2006 р. / Frontier Economics. – 138 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.telecomer.com>.

⁵ Baake P. Telecommunications Policies in Comparison: Industrial Policy Indicators / P. Baake, Ch. Wey // DIW Berlin: Politikberatung kompakt. – 2008. – Vol. 44. – 135 p.

- прийняття законопроекту “Про внесення змін до Закону України “Про збір на обов’язкове державне пенсійне страхування”. На практиці це дасть можливість скасувати збір до Пенсійного фонду в розмірі 7,5 % з користувачів послуг рухомого (мобільного) зв’язку. Обґрунтування: цей збір не спрямований на розвиток галузі, в якій він стягується, та додатково покладає обов’язок на операторів здійснювати його адміністрування за власні кошти.

Водночас слід використати можливості фінансування розвитку галузі зв’язку України, зокрема провести конверсію радіочастот для впровадження систем мобільного зв’язку 3G.

Протягом 2004–2009 рр. майже в усіх розвинутих країнах світу технологія третього покоління стільникового зв’язку вже введена в широку комерційну експлуатацію. Відставання України в цьому питанні становить близько шести років, такі послуги надаються лише одним оператором – Utel (ПАТ “Укртелеком”).

Для держави та для галузі зв’язку впровадження цієї технології сприятиме залученню додаткових інвестицій, розвитку та модернізації телекомунікаційних мереж в Україні. Зазначимо, що проведення тендеру додатково мало принести в бюджет країни не менше ніж 1,6 млрд грн, значна частина яких повинна була піти саме на модернізацію обладнання Міністерства оборони України, що суттєво вплине на обороноздатність України. Для споживача впровадження цієї технології суттєво розширить набір послуг (сервісів), які можна отримати за допомогою абонентських терміналів. Насамперед, ідеться про швидкісний доступ до інтернету, а також про такі сучасні послуги, як відео на замовлення, різноманітні мультимедійні сервіси та електронна торгівля.

Вирішення проблем фінансування галузі зв’язку та використання сильних сторін сприятиме покращанню якості послуг, збільшенню вартості активів операторів зв’язку, забезпечить додаткові надходження до бюджету України та створить додаткові робочі місця.

З огляду на перспективи розвитку української галузі зв’язку та наявні переваги над іншими галузями економіки України, можна зробити висновок, що галузь забезпечує динамічний розвиток національної економічної системи у сприятливий період та стримує загальне падіння обсягу доходів галузей економіки України в період кризи.

М. Ю. Семененко

КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ ПІДПРИЄМСТВ ЯК НЕОБХІДНА ПЕРЕДУМОВА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Глобалізація світової економіки, розвиток ринкових відносин, швидка мінливість зовнішнього середовища зумовлюють посилення конкуренції між країнами. Кожна країна зацікавлена у підвищенні рівня конкурентоспроможності своєї економіки, оскільки це вказує на позитивні результати її розвитку, робить її привабливішою для глобальних інвесторів і зрештою виражається у підвищенні рівня життя населення.

Президент України поставив за мету входження України упродовж 10 років до двадцяти найбільш економічно розвинутих країн світу. Для цього необхідно підвищити конкурентоспроможність України, поліпшивши її місце у рейтингу конкурентоспроможності не менше ніж на 10 позицій, створити привабливий інвестиційний клімат, стимулювати інноваційний розвиток і розвиток вільної торгівлі з Європейським Союзом та країнами СНД¹.

Результати впливових міжнародних досліджень свідчать про те, що на сьогодні потенціал України повною мірою не реалізується. За індексом глобальної конкурентоспроможності рейтингу Всесвітнього економічного форуму у 2010 р. Україна посіла 89-те місце зі 139 країн², знизивши свою позицію порівняно з 2009 р. на 7 пунктів³. Цей рейтинг надає цінну інформацію для державних діячів, підприємців та інших користувачів стосовно факторів, які позитивно впливають на стійке економічне зростання країни, та перешкод, що заважають їй підвищувати конкурентоспроможність. Тому доцільно розкрити суть цього рейтингу та розглянути його складові.

Світовий економічний форум досліджує конкурентоспроможність країн з 1979 р. З того часу методологія досліджень неодноразово змінювалась, ураховуючи найсучасніші підходи до вивчення факторів, що впливають на конкурентоспроможність. У 2004 р. експерти Світового економічного форуму запропонували Індекс глобальної конкурентоспроможності (ІГК), який оцінює національну конкурентоспроможність за макро- і мікроекономічними параметрами

¹ Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу (з Експертною доповіддю НІСД «Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації») / уклад. А. В. Єрмолаєв. – К. : НІСД, 2010. – С. 26.

² The Global Competitiveness Report 2010–2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010–11.pdf.

³ The Global Competitiveness Report 2009–2010. – Geneva : World Economic Forum, 2009. – 492 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://members.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf>.

національної економіки і дає уявлення про можливості економічного зростання країн у середньостроковій перспективі. В ІГК враховано 12 складових:

1. Інституційне середовище.
2. Інфраструктура.
3. Макроекономічна стабільність.
4. Здоров'я та початкова освіта.
5. Вища освіта та професійна підготовка.
6. Ефективність ринку товарів.
7. Ефективність ринку праці.
8. Розвинутість фінансового ринку.
9. Технологічна готовність.
10. Обсяг ринку.
11. Конкурентоспроможність бізнесу.
12. Інноваційний потенціал.

Розрахунок індексу ґрунтується на складній методиці, розробленій американськими економістами Дж. Саксом та Д. Макартуром. Дані для розрахунку беруть із двох джерел: документів міжнародних і національних організацій та опитування (огляду) думок менеджерів. Огляд дає змогу отримати дані, яких немає в офіційній статистиці деяких країн. Більшість запитань в Огляді містять прохання до менеджерів оцінити за шкалою від 1 до 7 певний аспект їх виробничого середовища. У цій шкалі 1 означає найбільш негативну оцінку, а 7 – найбільш позитивну. Далі, шляхом статистичних методів підраховують середню оцінку усіх респондентів щодо кожного запитання, окремо за кожною країною. Таким чином віднаходять оцінку кожної складової індексу глобальної конкурентоспроможності країни.

Для розрахунку ІГК оцінки всіх його складових підсумовують. Кожній складовій присвоюється вага, яка залежить від рівня розвитку країни. Тобто на кожній стадії розвитку одні складові є для неї важливішими, ніж інші. Беручи це до уваги, експерти Світового економічного форуму об'єднали всі складові у три субіндекси, кожен з яких відіграє вирішальну роль на певній стадії розвитку країни: перша стадія – загальні вимоги, друга стадія – підсилювачі ефективності, третя стадія – інновації та розвинутість. Всього є три стадії розвитку країн.

1. На першій стадії економіка є *ресурсозалежною* і країни конкурують, виходячи з їх забезпеченості ресурсами: насамперед некваліфікованою робочою силою і природними ресурсами. Компанії конкурують на основі ціни і продають основні продукти та товари з низькою продуктивністю, що відображається в низькій заробітній платі. Підтримка конкурентоспроможності на цьому етапі розвитку залежить переважно від державних і приватних установ (інституцій), які добре функціонують (складова 1), добре розвинутої інфраструктури (складова 2), стабільного макроеконо-

мічного середовища (складова 3) і здорової робочої сили, яка здобула принаймні базову освіту (складова 4).

2. Коли країна стає більш конкурентоспроможною, продуктивність підвищується і заробітна плата поступово зростає. Країна переходить у стадію *залежності від ефективності*. На цій стадії вона повинна розпочати розроблення ефективніших виробничих процесів і поліпшення якості продукту, оскільки заробітна плата зросла і країна не може збільшити ціни. Конкурентоспроможність тепер більшою мірою залежить від вищої освіти та професійної підготовки (складова 5), ефективних товарних ринків (складова 6), ринку праці, що добре функціонує (складова 7), розвинутих фінансових ринків (складова 8), можливості використовувати переваги наявних технологій (складова 9), великого внутрішнього або зовнішнього ринку (складова 10).
3. Нарешті, країна переходить у стадію *залежності від інновацій*. Заробітна плата і рівень життя зросли на стільки, що країна в змозі підтримувати таке підвищення лише в тому разі, коли її підприємства можуть конкурувати з новою та унікальною продукцією. На цьому етапі компанії повинні конкурувати, виробляючи нові й різноманітні товари, використовуючи складні виробничі процеси (складова 11) та впроваджуючи інновації (складова 12).

Для розподілу країн за стадіями розвитку використовують два критерії: рівень ВВП у розрахунку на одну особу (чим більше, тим вища стадія) та ресурсна залежність країни, яка обчислюється на основі частки експорту сировини у загальному обсязі експорту товарів і послуг (якщо ця частка більше 70 %, країна вважається значною мірою залежною від ресурсів).

У рейтингу 2010 р. Україна була віднесена до стадії переходу від першого до другого етапу. Для таких країн показники ваги плавно змінюються в міру розвитку і відображають поступовий перехід від однієї стадії до іншої. Для порівняння: у 2009 р. Україна належала до країн на другій стадії розвитку, проте криза економіки у 2009 р. і, як наслідок, погіршення позицій за 9 з 12 складових ІГК спричинили зниження загальної конкурентоспроможності країни.

Найбільше порівняно з 2009 р. результати України знизилися за групою “Макроекономічна стабільність” – відразу на 26 сходинок (132-ге місце). За групою “Ефективність ринку товарів” її позиція знизилась на 20 пунктів (129-те місце). За “Розвинутістю фінансового ринку” Україна посіла 119-те місце, що на 13 позицій нижче, ніж у 2009 р.

Інноваційний потенціал України займає в рейтингу кращу позицію порівняно з попередніми показниками (63-те місце), додавши один пункт порівняно з 2009 р. Позитивну динаміку показала також українська інфраструктура, яка піднялася на 10 позицій угору, посівши 68-ме місце. Охорона здоров'я та по-

чаткова освіта зросли на дві позиції – до 66-го місця, а вища і професійна освіта залишилися на 46-му місці.

За показником “Конкурентоспроможність бізнесу” Україна у 2010 р. розташувалась на 100-му місці проти 91-го у 2009 р., втративши дев’ять позицій. Це свідчить про недостатній розвиток конкурентного потенціалу вітчизняних підприємств, що безпосередньо впливає на зниження рівня конкурентоспроможності країни загалом.

Отже, проблема конкурентоспроможності вітчизняної економіки є актуальною і потребує вжиття заходів для її вирішення як на макро-, так і на мікро-економічному рівні, а конкурентоспроможність підприємств як її невід’ємна складова заслуговує на особливу увагу з боку підприємців, державних діячів та науковців.

Завданням держави є формування сприятливих умов для діяльності підприємств, тобто поліпшення бізнес-клімату, а саме:

- сприяння надходженню інвестицій (забезпечення прозорого механізму проведення конкурсів, створення умов для розвитку саморегульованих організацій і поступове передання їм частини функцій державного регулювання й контролю, забезпечення інформаційної та організаційної підтримки іноземним інвесторам, створення на окремих територіях спеціальних режимів залучення інвестицій тощо);
- спрощення процедур започаткування і виходу з бізнесу (створення електронної державної реєстрації підприємств, запровадження дієвого механізму відновлення платоспроможності боржника, скорочення строків процедури банкрутства тощо);
- оптимізація податкового навантаження на бізнес (зменшення частки податків у витратах підприємств, спрощення процедур оподаткування, запровадження податкових канікул тощо);
- цільове субсидування бізнесу (стимулювання створення нових робочих місць, упровадження інновацій, оновлення матеріально-технічної бази тощо);
- реформування митних процедур (спрощення та підвищення їх прозорості);
- приведення стандартів та системи контролю за якістю продовольчих товарів у відповідність до законодавства ЄС (визнання технічних стандартів ЄС, скасування застарілих ДСТУ, гармонізація системи технічного регулювання відповідно до директив ЄС);
- боротьба з корупцією (жорстке переслідування хабарництва з боку представників державних органів тощо).

Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки Президента України “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”

дерегуляція і розвиток підприємництва визначені пріоритетним напрямом реформування економіки України⁴.

Завданням науки на мікроекономічному рівні є пошук нових та вдосконалення наявних методів управління конкурентоспроможністю, оскільки це одна з важливих складових фінансової безпеки підприємств, яку слід постійно контролювати як інтегральний показник, що віддзеркалює основні сторони їх діяльності, характеризує потенціал розвитку, виробничу та фінансову стійкість, визначає місце на ринку.

Отже, дослідження світових експертів свідчать про недостатність реалізації потенціалу економіки України та зниження її конкурентоспроможності. Однією з причин цього є слабкий розвиток бізнесу. Для поліпшення такої ситуації держава має покращити бізнес-клімат, створивши сприятливі умови для діяльності підприємств та надходження інвестицій. Завданням науки, у свою чергу, є дослідження проблеми конкурентоспроможності вітчизняних підприємств на теоретичному рівні та розроблення практичних заходів щодо її підвищення.

⁴Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL1.pdf.

В. О. Твардієвич

ПРОБЛЕМИ СТЯГНЕННЯ ПОДАТКОВОГО БОРГУ З ПДВ

Як відомо, ефективна організація роботи податкової служби – гарантія наповнюваності державного бюджету, запорука стабільності та непорушності державної влади.

Серед багатьох напрямів діяльності ДПС особливе місце посідає підрозділ погашення прострочених податкових зобов'язань (далі – Підрозділ). Ефективна організація його роботи та чітке виконання функцій і поставлених завдань є запорукою податкової дисципліни у країні. Незадовільна робота Підрозділу призводить до погіршення фінансової, зокрема податкової дисципліни, що, у свою чергу, позначається на доходах бюджету.

Слід також зазначити, що використання в податковій системі країни такого непрямого податку, як ПДВ, потребує постійного контролю та жорсткої податкової дисципліни, зокрема в системі органів контролю. Інакше використання цього податку загрожуватиме фінансовій безпеці держави, адже, як свідчить практика, можливе не тільки ухилення від оподаткування, а й викачування коштів з державного бюджету.

Досвід переконує, що на сьогодні у діяльності Підрозділу існують суттєві недоліки, які унеможливають проведення ефективної роботи зі скорочення сум податкового боргу як з ПДВ, так і з інших податків. При цьому, як свідчить статистика, донараховані суми заборгованості з податків, за результатами контрольно-перевірочної діяльності, у розмірі вище 0,5 млн грн за кожним випадком у 80 % складаються з донарахувань саме з ПДВ.

Виявлені недоліки залежно від їх змісту можна поділити на три групи – методологічні, організаційні та технічні.

Методологічні недоліки пов'язані з використанням недосконалого механізму погашення податкового боргу. Серед них:

- обмежений доступ податкових керуючих до банківської інформації платників, а саме інформації про залишок коштів на рахунках, рух коштів на рахунках платників податків. Це негативно впливає на ефективність проведення процедури стягнення коштів з банківських рахунків платника, контроль з боку податкових керуючих за законністю здійснюваних суб'єктами господарювання господарських операцій;
- нераціональне використання процедури банкрутства платників. На сьогодні 80 % випадків застосування банкрутства призводять не до погашення податкового боргу, а до ліквідації (закриття) юридичних осіб та списання (прошення) їх податкового боргу через невстановлення активів боржників. При цьому значні обсяги податкового боргу (не менше 1 млн грн у кожно-

му випадку) списуються без відкриття кримінальних справ за допомогою цієї процедури, і органи ДПС у такому разі звітують про скорочення показника податкового боргу як про позитивну тенденцію.

Організаційні недоліки пов'язані з недосконалою організацією виконання чинного законодавства. У сукупності вони гальмують діяльність ДПС, що призводить до несвоєчасного виконання податкової роботи. Серед таких недоліків:

- відсутність системи електронного документообігу. Документообіг всередині інспекції трудо- та матеріаломісткий і виконується виключно на паперових носіях; потребує утримання штату діловодів, які займаються виконанням простіших операцій з рознесення документації; неспроможний оперативно забезпечувати актуальною інформацією відповідні структурні підрозділи;
- тривала та витратна система інформаційного обміну між органами державної податкової служби та іншими державними органами, зокрема такими, як органи судових інстанцій, органи державної виконавчої служби, органи реєстрації прав на рухоме та нерухоме майно тощо, яка базується на поштовому відправленні запитів та отриманні відповідей. Негайне отримання необхідної інформації (наприклад, відомостей про майновий стан боржника – наявності в нього зареєстрованого рухомого/нерухомого майна) неможливе, що обмежує діяльність Підрозділу. Окремо слід приділити увагу взаємовідносинам із судовими інстанціями: на сьогодні поточні витрати часу та коштів на судові справи надзвичайно великі – усі документи та довідки для забезпечення судового процесу підлягають дублюванню і подаються виключно в паперовому вигляді, що зумовлює високі матеріальні та трудові витрати;
- високий ступінь бюрократизації в органах державної податкової служби, який іноді призводить до адміністративного тиску на податкових керуючих, що унеможливорює їхню незалежність при прийнятті відповідних рішень;
- недостатня взаємодія податкової міліції з податковими керуючими, низька результативність роботи податкової міліції, а саме: невстановлення на запити керуючих фактичного місцезнаходження платника податків, невстановлення місцезнаходження посадових осіб юридичної особи, невстановлення місцезнаходження активів юридичної особи (за статистикою, 95 % запитів завершуються негативними результатами). Деякі з причин: широке застосування так званих адрес масової реєстрації, коли за однією податковою адресою реєструється близько сотні суб'єктів господарювання, які фактично за нею не знаходяться; ігнорування платниками податків вимог законодавства щодо інформування податкової служби про зміну свого місцезнаходження; обмежені ресурси підрозділів

податкової міліції. Це є наріжним каменем формування ефективної податкової системи з використанням ПДВ. Слід зазначити, що відсутні боржники продовжують проводити господарську діяльність, звітуючи про достатньо великі обсяги операцій з ПДВ (більше 1 млн грн щомісячно), при цьому з урахуванням майже рівнозначних сум податкового кредиту сума до сплати ПДВ зазначається в мінімальних розмірах – до 5 тис. грн (які своєчасно перераховуються до бюджету).

Технічні недоліки пов'язані з матеріальним та технічним забезпеченням роботи Підрозділу. Розв'язання цих проблем потребує фінансових вкладень та тривалого періоду часу, проте дасть змогу оперативно проводити заходи зі стягнення податкового боргу. Серед них слід виокремити такі:

- високий рівень зносу та використання морально застарілої комп'ютерної техніки, мережевого обладнання. У сукупності це призводить до великих затрат часу на виконання податковими керуючими елементарних завдань та процедур, що скорочує ефективність діяльності Підрозділу загалом;
- низький рівень оплати праці податкових керуючих, що зумовлює недостатню зацікавленість службовців у підвищенні результатів роботи, плинність кадрів, відсутність ініціативи. Крім того, низька оплата спричиняє розвиток корупційних процесів в органах ДПС, що вкрай негативно впливає на адміністрування податків, зокрема і ПДВ (особливо в частині його відшкодування).

Можливі шляхи вирішення зазначених проблем. Покращання матеріальної бази податкових органів потребує виділення значних фінансових ресурсів. Але ці витрати окупляться, оскільки їх наслідком стане істотне підвищення ефективності роботи органів ДПС, що цілком виправдовує такі витрати. Розроблення та введення в експлуатацію системи електронного документообігу також потребує великих фінансових витрат, прискорення роботи Департаменту модернізації податкової служби, але використання електронного документообігу замість наявної надзвичайно витратної системи дасть змогу значно скоротити канцелярські витрати податкової служби, суми економії від яких окуплять зазначені витрати вже в перші роки експлуатації системи, та найголовніше – забезпечить оперативне інформування відповідних підрозділів органів ДПС для ефективного виконання ними податкової роботи.

З метою спрощення доступу органів ДПС до інформаційних баз органів реєстрації прав на майно, цінні папери тощо необхідно широко використовувати мережу Інтернет та забезпечити доступ органам ДПС до відповідних електронних реєстрів. Застосування електронних документів спроможне вирішити проблему значних витрат на супроводження судових справ, зокрема скоротити час, потрібний для отримання відповідного судового рішення. Також необхідно звернути увагу на необхідність забезпечення процесуальними документами

органів ДПС шляхом використання інтернет-технологій в електронному вигляді (на сьогодні це здійснюється вручну або за допомогою поштової служби, що затримує надходження документів до інспекції мінімум на тиждень).

Для забезпечення органів ДПС професійними та кваліфікованими кадрами слід підвищити престиж державної служби та рівень оплати праці службовців; проводити жорсткий конкурсний відбір податківців, їх постійну атестацію та підвищення кваліфікації.

Покращання діяльності підрозділів податкової міліції передбачає глибокий аналіз причин незадовільних результатів роботи та визначення шляхів їх усунення. Зокрема, слід на законодавчому рівні заборонити використання адрес масової реєстрації, посилити відповідальність посадових осіб за неповідомлення про зміну фактичного місцезнаходження платника податків.

Для підвищення ефективності процедури стягнення коштів з рахунків платників податків варто ввести спрощену процедуру доступу органів ДПС до банківської таємниці (залишок коштів на рахунках платників, інформацію про рух коштів за відповідний період), зокрема забезпечити отримання зазначеної інформації на підставі письмових запитів органів ДПС, а не лише на підставі рішень суду.

Аби уникнути процедури банкрутства відсутніх боржників та боржників, які не забезпечені майном, необхідно ввести мораторій на використання процедури банкрутства, крім випадків, коли:

- 1) майно боржника (або його частина) перед ініціюванням судового процесу перебуває в податковій заставі;
- 2) боржником є державне підприємство, яке не підлягає приватизації, а його орган управління не бачить шляхів вирішення проблеми із заборгованістю, окрім як через банкрутство і закриття економічної одиниці;
- 3) використання процедури банкрутства у випадку, коли ініціюючим кредитором у справі про банкрутство є інший суб'єкт господарювання.

I. М. Удачина

СИСТЕМА ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У процесі формування нової моделі управління регіонами видозмінюються процедури контролю. За нових підходів до контролю основна увага переключається на постановку цілей та завдань, розроблення інструментів їх досягнення, моніторинг результатів, оцінку ефективності. У зв'язку з цим постає питання про формування цілісної системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів.

Використовуючи системний підхід, з'ясовано, що термін “система” вживається там, де йдеться про впорядкованість, організованість, сукупність взаємопов'язаних елементів.

Вважаємо, що державний фінансовий контроль загалом та контроль місцевих бюджетів як його складова можливі лише як система. Частина цієї системи повинні бути тісно пов'язаними та діяти як єдине ціле.

Фінансовий контроль виконання місцевих бюджетів можна визначити як підсистему державного фінансового контролю, спрямовану на забезпечення законності, доцільності дій у сфері формування, розподілу та використання коштів місцевого бюджету з метою ефективної реалізації своїх функцій органами місцевого самоврядування. У фінансовій літературі поширений підхід, згідно з яким система державного фінансового контролю складається з таких елементів: суб'єкт контролю (хто контролює); об'єкт контролю (кого контролюють); предмет контролю (що контролюють), принципи контролю; методи контролю; процес контролю; прийняття рішень за результатами контролю¹. Однак на противагу цій позиції в деяких джерелах систему фінансового контролю на місцевому рівні досліджують не як сувору ієрархію суб'єктів фінансового контролю та їх підлеглість, а як єдність цілей, принципів та узгодженості дій у сфері державного управління на місцевому рівні. Тому з позиції системного аналізу важливо виокремити елементний склад системи фінансового контролю виконання місцевих бюджетів.

Під системою фінансового контролю виконання місцевих бюджетів будемо розуміти сукупність елементів, що опосередковують процес муніципального контролю: нормативно-правове, методологічне, кадрове, інформаційне та організаційне забезпечення фінансового контролю виконання місцевих бюджетів.

З огляду на наведений склад елементів у системі фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів доцільно виокремити такі підсистеми: цільову, функціональну та забезпечувальну.

¹ *Василик О. Д.* Державні фінанси України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : ЦНЛ, 2003. – 608 с.

Цільова підсистема відображає головну мету і завдання фінансового контролю. Мета фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів полягає в забезпеченні дотримання принципів законності, доцільності й ефективності розпорядницьких і виконавчих дій з управління – включно зі стадіями планування, формування, розподілу і використання – фінансовими ресурсами, матеріальними цінностями і нематеріальними об'єктами. Завданнями контролю виконання місцевого бюджету є:

- аналіз доцільності виділення бюджетних коштів та інших ресурсів;
- оцінка повноти і своєчасності використання бюджетних коштів та інших ресурсів;
- аналіз і оцінка повноти досягнення цілей, на які виділені бюджетні кошти та інші ресурси;
- виявлення й оцінка неефективних витрат при використанні бюджетних коштів та інших ресурсів;
- розроблення рекомендацій і пропозицій щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів та інших ресурсів.

Функціональна підсистема – складова системи фінансового контролю виконання місцевих бюджетів, яка реалізує декілька функцій контролю: профілактичну, інформаційну та інструктивну. Профілактична функція полягає у попередженні можливості вчинення зловживань, виявленні різноманітних порушень дисципліни та законності. Інформаційна функція полягає в тому, що під час здійснення контролю отримані результати (інформація) є підставою для прийняття відповідним суб'єктом рішень і проведення коригувальних дій, завдяки яким забезпечується нормальне функціонування об'єкта, що контролюється. Інструктивна (мобілізуєча) функція полягає у застосуванні органами контролю набутих наукових знань, вивчення прогресивних прийомів і способів вивчення об'єктів контролю².

Забезпечувальна підсистема системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів включає: нормативно-правове, методологічне, кадрове, інформаційне та організаційне забезпечення фінансового контролю.

Для посилення фінансового контролю виконання місцевих бюджетів необхідно реально оцінити сучасний стан основних елементів забезпечувальної системи та віднайти шляхи їх удосконалення.

Нормативно-правове забезпечення — це сукупність норм, виражених у нормативних актах, які встановлюють і закріплюють організацію системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів, їх цілі, завдання, структуру, функції та правовий статус. Також цей вид забезпечення включає: консти-

² *Бутинець Ф. Ф.* Контроль і ревізія : підручник / Ф. Ф. Бутинець, Н. Г. Виговська, Н. М. Малуга ; за ред. проф. Ф. Ф. Бутинця. — 3-тє вид., допов. і перероб. — Житомир : Рута, 2002. — 544 с.

туційне визначення та закріплення основних цілей контролю; законодавче визначення завдань, функцій та повноважень контрольних органів; регламентацію особливостей процесу контролю шляхом видання нормативно-правових актів тощо. Додатково визначаються основні принципи та порядок здійснення контролю.

Зважаючи на це, вважаємо за потрібне виокремити принципи децентралізації, партнерства, субсидіарності, мобільності та адаптивності, виділеної компетенції, які зумовлені особливостями місцевого рівня. Перелічені принципи повинні набути відображення в Законі України “Про фінансовий контроль в Україні” у розділі “Муніципальний фінансовий контроль”.

Загалом, оцінюючи нормативно-правове забезпечення фінансового контролю виконання місцевих бюджетів в Україні, слід зазначити, що воно досить різноманітне. Однак, незважаючи на численність законодавчих актів, нормативно-правове забезпечення системи фінансового контролю виконання місцевих бюджетів не відповідає завданням держави у фінансовій сфері, не сприяє зменшенню бюджетних порушень. Головною причиною цих порушень є недотримання органами місцевого самоврядування й виконавчої влади норм чинного законодавства на стадії формування і виконання місцевих бюджетів, а також неналежна вимогливість до підпорядкованих установ і організацій у плані бюджетної дисципліни, послаблення попереднього і поточного контролю за використанням бюджетних коштів³. Дотепер не прийнято Закону України про державний фінансовий контроль, що сприяє нецільовому використанню бюджетних коштів і є перепорою для організаційних перетворень у сфері фінансового контролю. Бюджетний кодекс України також не врегульовує цих питань. Норми чинних законів та нормативно-правових актів у сфері державного фінансового контролю не завжди узгоджуються.

Методологічне забезпечення системи контролю – це система методів проведення контрольно-ревізійної діяльності. Як правило, методологія деталізується в методиці. Основними методами при проведенні фінансового контролю виконання місцевих бюджетів є перевірка, ревізія та аудит. Сьогодні різні методи контролю не узгоджені. Навіть один і той самий метод має неоднакове тлумачення в законодавчих актах.

Наприклад, ревізія згідно із Законом України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” (далі – Закон про ДКРС) визначається як метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи, організації, дотриманням законодавства з фінансових питань, достовірністю обліку і звітності, спосіб документального викриття недостач,

³ Гуцалюк Л. П. Організація перевірок використання бюджетів усіх рівнів / Л. П. Гуцалюк // Фінанси України. – 2003. – № 7. – С. 27–33.

розтрат, привласнень та крадіжок коштів і матеріальних цінностей, попередження фінансових зловживань⁴. Згідно з Інструкцією про порядок проведення перевірок, ревізій Рахунковою палатою, ревізія – це метод документального контролю фінансової діяльності об'єкта перевірки та його посадових осіб, який передбачає комплексне, системне, повне та об'єктивне вивчення первинних документів з отримання та використання за цільовим призначенням коштів державного бюджету, загальнодержавних цільових, позабюджетних фондів, відповідності цих документів актам чинного законодавства та відображення їх у бухгалтерському обліку; спосіб документального викриття недостач, розтрат, розкрадань, привласнень коштів і матеріальних цінностей, попередження фінансових зловживань⁵. Згідно з наказом Державної митної служби України, ревізія – це система організаційно-контрольних заходів, здійснюваних контрольно-ревізійним підрозділом з метою повної та всебічної оцінки фінансово-господарської діяльності об'єкта контролю, виявлення в ній недоліків і порушень, а також запобігання їм у майбутньому⁶.

Нечітко визначено фінансовий аудит як метод фінансового контролю. У Законі про ДКРС стверджується, що державний фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю і полягає у перевірці та аналізі фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю⁷.

Для цілей фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів важливим є вибір методу контролю, який пов'язаний із запровадженням державного фінансового аудиту поряд з наявною формою контролю – інспектуванням. Вибір методу контролю стосується не лише контрольних заходів із виконання місцевих бюджетів, а й суб'єктів господарювання, заснованих органами місцевого самоврядування.

Інформаційне забезпечення як складова забезпечувальної підсистеми фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів – це сукупність форм документів, нормативної бази і реалізованих рішень у фінансовому контролі ви-

⁴ Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : закон України від 23.01.1993 № 2939-ХІІ (зі змінами та доповненнями).

⁵ Про розгляд Інструкції про порядок проведення перевірок, ревізій Рахунковою палатою : постанова Колегії Рахункової палати України від 03.12.1999 № 25-1.

⁶ Про затвердження Інструкції з підготовки, проведення контрольних заходів з питань фінансово-господарської діяльності : наказ Державної митної служби України від 11.05.2004 № 326.

⁷ Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : закон України від 23.01.1993 № 2939-ХІІ (зі змінами та доповненнями).

конання місцевих бюджетів. У місцевому фінансовому контролі інформаційне забезпечення включає:

- зовнішнє інформаційне забезпечення, яке охоплює систему методичних та інструктивних матеріалів;
- внутрішнє забезпечення, що охоплює інформаційну базу даних про порушення.

Зовнішнє інформаційне забезпечення представлено також звітністю з питань контрольно-ревізійної діяльності.

Організаційне забезпечення забезпечувальної підсистеми фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів – це власний апарат управління, що забезпечує функціонування всіх його підсистем як єдиного цілого. Організаційне забезпечення також включає взаємодію окремих структурних підрозділів контрольних органів, їх функції, права, повноваження тощо. Більшість авторів вважають, що однією з проблем створення та розвитку муніципального фінансового контролю в Україні є несформованість інституцій, які б забезпечували ефективний і дієвий фінансовий контроль у кожному регіоні. Це призводить до малої ефективності внутрішнього фінансового контролю за витрачанням коштів місцевих бюджетів і трансфертів.

Процес становлення організаційного забезпечення системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів ще не завершився. Зокрема, потребує уточнення компетенція місцевої влади у цій сфері, розмежування повноважень різних рівнів влади, держави та місцевого самоврядування, представницьких та виконавчих структур місцевої влади у сфері управління місцевими фінансами.

Отже, побудувати ефективну систему фінансового контролю на місцевому рівні можна лише за наявності підсистем та елементів, які ефективно функціонують, а саме: нормативно-правового, методологічного, кадрового, інформаційного та організаційного забезпечення фінансового контролю.

СЕКЦІЯ ІІІ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БОРГОВОЇ СТІЙКОСТІ УКРАЇНИ, РОЗВИТКУ ТА РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ РИНКІВ

С. К. Амелін

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ РИНКУ ФІНАНСОВОГО ЛІЗИНГУ УКРАЇНИ

Незважаючи на досить великий потенційний попит на послуги фінансово-го лізингу, в Україні цей механізм фінансування не надто розвинутий. Фінансовий лізинг як ефективний фінансовий інструмент у нашій державі перебуває на початкових етапах розвитку та не повною мірою використовує свій потенціал зростання. Особливістю становлення лізингу як економіко-правового інституту України є те, що на момент започаткування лізингових відносин в Україні вже були сформовані загальні положення майнового найму, а також інститут оренди. Оскільки фінансовий лізинг мав деякі ознаки, характерні як для майнового найму загалом, так і для оренди зокрема, то саме лізинг став сприйматись як синонім оренди. Недослідженість основних рис та особливостей, властивих саме лізингу та таких, що об'єктивно відрізняють його від оренди, призвела до того, що швидко заповнивши нішу, яка не була врегульована орендними правовідносинами, лізинг фактично почав асоціюватися із самою орендою.

Рівень розвитку лізингових послуг у країні визначають: нормативно-правове регулювання ринку лізингу, державна підтримка, макроекономічні умови, стан інвестиційного ринку, можливості бухгалтерського й податкового обліку. Незважаючи на перспективність цього бізнесу для всіх суб'єктів лізингових відносин, порівняно зі світовим ринком частка України мізерна, оскільки є дуже багато проблем, які гальмують розвиток цього ринку.

У 2010 р. світові ринки фінансових послуг почали поступове відновлення докризового рівня. Не став винятком і лізинг. Згідно з опублікованими Leaseurope даними, обсяги європейського ринку лізингу зросли на 4,9 % – до 227 млрд євро порівняно з 209 млрд євро у 2009 р. Очікується, що ця тенденція збережеться й у 2011 р. Найбільші темпи зростання європейського лізингового ринку демонстрували лізинг обладнання – зріс на 2,1 %, автомобілів – на 5,9, нерухомості – на 12,3 %. Проте показники різняться за регіоном та класами активів: лізинг обладнання продемонстрував стрімке зростання у Великобританії, а збільшен-

ня обсягів лізингу автомобілів було значним у Португалії, Іспанії та Скандинавських країнах¹.

Ці дані показують, що європейські лізингодавці у 2011 р. оговталися від різкого падіння у 2009–2010 рр. Особливо вдало відновлюються ринки Західної та Північної Європи, зокрема значно зріс ринок обладнання у Великобританії. Проте ринки Франції та Італії демонстрували менш оптимістичні результати. Зростанню показників Центрально-Східного регіону суттєво сприяли високі результати Польщі, однак декілька країн цього регіону зазнали істотних спадів обсягів лізингу обладнання, автомобілів та нерухомості.

Головним підсумком функціонування ринку лізингу в Росії у 2010 р. також стало стрімке відновлення обсягів ринку до показників 2008 р., зокрема портфель нових лізингових угод становив 730 млрд руб. Проте перспективи російського лізингового ринку ще привабливіші, адже, якщо у Європі лізинг становить 19 % обсягу кредитного ринку, то в Російській Федерації – лише 5,6 %. Для різних країн Європи також характерно те, що лізинг дорівнює 15–17 % загального обсягу інвестицій, тоді як для Росії цей показник у 2010 р. становив 8 %².

Варто також зауважити, що зростання ринку лізингу Росії було зумовлено суттєвим внеском державного сектору економіки. Зокрема, уряд не тільки активно фінансував діяльність державних лізингових компаній, а й надавав можливість державним підприємствам залізничного, авіа- та сухопутного сполучення користуватись послугами лізингу задля оновлення основних засобів. Щодо державного регулювання ринку лізингу, то є вірогідність погіршення умов функціонування лізингових компаній через скасування прискореної норми амортизації для обладнання, придбаного у фінансовий лізинг.

Український лізинговий ринок у 2010 р. також виявляє всі ознаки одужання після фінансової кризи – протягом року стрімко зростали обсяги нового бізнесу, а загальний портфель наявних угод продемонстрував стає зростання. Так, загальна їх вартість станом на кінець 2010 р. збільшилась на 3,3 млрд грн (12,1 %) порівняно з 27,2 млрд грн у 2009 р. і становила 30,5 млрд грн (рисунок).

На відміну від критичного зменшення обсягів нових угод у 2009 р., яке становило 75 % і було одним із найгірших показників у Європі, у 2010 р. обсяг нових договорів зріс більше ніж удвічі. Загальна вартість укладених за рік угод дорівнювала 4,97 млрд грн, майже вдвічі перевищивши показник 2009 р. (2,47 млрд грн). Збільшення обсягів лізингових операцій за 2010 р. порівняно з

¹ Leasing Market Recovers in 2010 : Press Release / Leaseurope [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.leaseurope.org/uploads/documents/press-releases/Leasing%20Market%20Recovers%20in%202010.pdf>.

² Рынок лизинга России 2010 / РА “Эксперт” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.all-leasing.ru/upload/video/expert%20%28itogi%202010%20god%29/tab1_1.jpg.

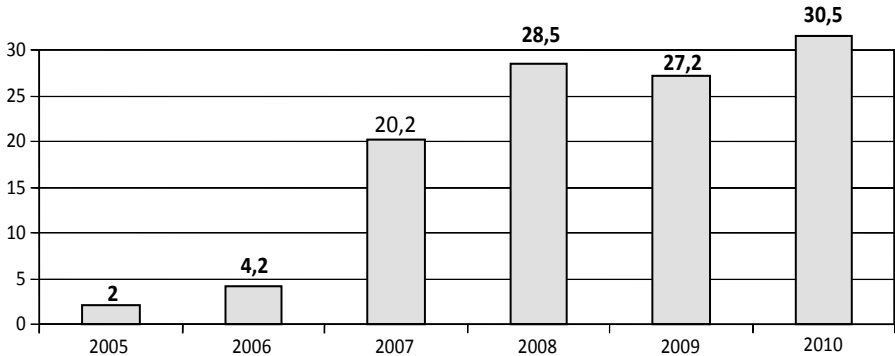


Рисунок. Загальний портфель угод фінансового лізингу, млрд грн

аналогічним періодом 2009 р. пов'язано зі збільшенням попиту на зазначені послуги та деяким покращанням платоспроможності підприємств.

Варто зазначити, що у 2010 р. відбулося суттєве структурування ринку фінансового лізингу. У 2010 р. на 21 % скоротилася кількість компаній, що мають право надавати послуги фінансового лізингу (таблиця). Це було зумовлено не тільки злиттям та поглинанням частини невеликих компаній потужними гравцями ринку, а й згортанням діяльності тих компаній, які не змогли знайти джерел фінансування нових проектів. Зазначимо, що близько 99,8 % усіх послуг фінансового лізингу надається юридичними особами – суб'єктами господарювання, які не є фінансовими установами. Проте ця статистика не включає інформацію щодо обсягів лізингових послуг, що надаються банківськими установами³.

Серед об'єктів лізингу найбільшим попитом, як і раніше, користувався транспорт – близько 52 % загальної вартості нових угод. Наступними за популярністю є сільськогосподарська техніка, виробниче обладнання, а також комп'ютерне та телекомунікаційне обладнання. Структура ринку за галузями та об'єктами лізингу у 2010 р. майже не змінилася порівняно з попереднім роком,

Таблиця
Динаміка кількості компаній, що мають право надавати послуги фінансового лізингу в Україні

Компанії	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Усього	50	106	149	187	241	252	199
З них фінансові компанії	12	24	25	27	33	43	51

³ Підсумки діяльності лізингодавців за 2010 рік. Асоціація “Українське об'єднання лізингодавців” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.leasing.org.ua/ua/bulletin/>

що демонструє стабільність попиту в певних галузях економіки на зазначені об'єкти.

На жаль, не всі галузі економіки водночас почали відновлюватись після кризи. Зростання мало здебільшого фрагментарний характер. Це позначається на структурі майна, яке передається в лізинг, що безпосередньо пов'язано із сегментами ринку, що найбільш швидко одужують, до яких здійснюються інвестиції: сільське господарство, роздрібна торгівля, логістика і транспорт. Набагато активніше лізингові компанії працювали і з фізичними особами, пропонуючи населенню різноманітні програми лізингу легкових автомобілів. Здебільш їх було започатковано з ініціативи продавців автомобілів у період усе ще обмеженого банківського кредитування.

Показовими є також кількість укладених угод, середня вартість діючих угод та строк фінансування клієнта. Водночас із відчутним збільшенням кількості договорів, з 16 490 до 19 573 шт. (+18,7%), середня вартість діючих угод на кінець 2010 р. зменшилася на 0,091 млн грн (5,5%) і становила приблизно 1,56 млн грн. Це – результат активного розвитку лізингу легкових автомобілів, який продукує велику кількість нових угод із порівняно низькою вартістю. Строк фінансування лізингу має тенденцію до скорочення і становить один – три роки. Водночас з'явилися угоди терміном понад 10 років, що не є ринковою тенденцією, а представлено окремими транзакціями, зміст яких державна статистика не розкриває.

За 2010 р. загальний обсяг джерел фінансування юридичних осіб – лізингодавців та фінансових компаній становив 3524,7 млн грн, що на 110,2% більше порівняно з 2009 р. У структурі джерел фінансування лізингових операцій сукупний обсяг власних коштів юридичних осіб – лізингодавців та фінансових компаній збільшився на 61,2% (з 594,5 млн грн станом на 31 грудня 2009 р. до 958,6 млн грн станом на 31 грудня 2010 р.). За результатами 2010 р. більше ніж удвічі збільшився сукупний обсяг позичкових коштів, зокрема банківських кредитів – до 2562,4 млн грн порівняно з 2009 р.⁴

Загалом джерела фінансування лізингових операцій у 2010 р. переважно склалися з позичкових коштів, у тому числі банківських кредитів (86,6%), при цьому їх питома вага збільшилась на 22,1% порівняно з 2009 р.

Щодо ринку лізингових послуг загалом, то можна говорити про його поділ на два рівнозначних за обсягами сегменти. До першого належать лізингові компанії, які, власне, і формують ринок у традиційному розумінні, тобто конкурують за клієнтуру й обсяги бізнесу, до другого – лізингові компанії, які обслуговують суто державні програми з лізингу обладнання вибраним секторам економіки, та кептивні компанії, що обслуговують промислові групи, до яких

⁴ Підсумки діяльності фінансових компаній, ломбардів та юридичних осіб (лізингодавців) за 2010 рік / Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dfp.gov.ua/fileadmin/downloads/dpn/fk_2010.pdf.

вони належать. Досить чітко простежується належність компаній першої групи до різноманітних міжнародних фінансових груп, тоді як компанії другої групи належать українським та російським власникам.

За прогнозами експертів, у 2011 р. зазначені тенденції зростання ринку лізингу мають зберегтися. Відбуватиметься розширення клієнтської бази лізингових компаній за рахунок пошуку платоспроможних підприємств. В умовах скорочення лізингового портфеля 2008–2009 рр. украї важливо для ринку залучити нових клієнтів, диверсифікувати лізинговий портфель за видами активів та наростити обсяги нових угод, що мають забезпечувати сталий грошовий потік.

Особливо позитивні очікування в операторів ринку на фоні покращання податкового законодавства України для фінансового лізингу. В новому податковому законодавстві, що набирає чинності у 2011 р., передбачено низку суттєвих змін в оподаткуванні лізингових операцій, зокрема:

- до поняття “проценти” включено лізинговий платіж за користування майном згідно з договором фінансового лізингу;
- виокремлено такі види та форми діяльності, як фінансовий лізинг житла, оренда житла та оренда житла з правом викупу;
- об’єкти фінансового лізингу та оперативного лізингу включено до переліку об’єктів, страхування яких відносять до складу витрат при визначенні об’єкта оподаткування. Також знято п’ятивідсотковий ліміт на обмеження щодо включення витрат на страхування;
- нововведенням стала процедура визначення вартості об’єкта фінансового лізингу при його поверненні без придбання у власність лізингоотримувачем. Така вартість дорівнюватиме сумі основної заборгованості лізингоотримувача за об’єкт фінансового лізингу;
- при передачі товарів (основних засобів) у фінансовий лізинг база оподаткування не може бути нижчою від ціни придбання;
- повністю звільнені від оподаткування ПДВ проценти та комісії у складі орендного платежу в межах договору фінансового лізингу;
- з 1 квітня 2011 р., відповідно до норм Податкового кодексу України, беручи автомобіль у фінансовий лізинг, майже за три роки можна буде амортизувати до 100 % його вартості, обравши метод прискореного зменшення кінцевої вартості. Згідно із законодавством, що діяло до того, це можна було зробити щонайменше за п’ять років. Завдяки цьому нововведенню сума, яка не обкладатиметься податком на прибуток, суттєво зростає;
- зменшено базу оподаткування ПДВ при постачанні товарів за договорами фінансового лізингу, які раніше були повернені лізингоотримувачем, не зареєстрованим як платник податку. Базою буде позитивна різниця між ціною продажу та ціною повернутого раніше товару.

К. П. Вовк

КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ВПЛИВУ ВІКОВОЇ СТРУКТУРИ НАСЕЛЕННЯ НА ОБСЯГ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ

Одним із факторів впливу на сферу державних фінансів та обсяг державного боргу є вікова структура населення. У багатьох країнах світу це пов'язано з тенденцією старіння населення.

В Україні зниження обсягу економічно активного населення та старіння всього населення є одними з головних факторів, що погіршуватимуть перспективи економічного зростання у середньо- та довгостроковій перспективі. За оцінками ООН, до 2050 р. частка людей, старших 65 років, у загальній чисельності населення світу зросте до 16,2 % порівняно з 7,6 % на сьогодні, тобто більш як удвічі. Починаючи з 2012 р., частка населення віком від 20 до 60 років почне зменшуватись, а населення віком від 60 років і вище – збільшуватиметься. За демографічними прогнозами, співвідношення між цими групами зменшиться з 4,4 раза у 2013–2014 рр. до 2,3 раза у 2050 р. Тобто за інших рівних умов навантаження на фонд заробітної плати зросте в 1,76 раза. Оскільки збільшення обсягу виробництва залежить від пропозиції та продуктивності праці, основним макроекономічним наслідком старіння населення є зниження темпів економічного зростання.

Україна, як й інші держави, в яких джерелами соціальних виплат є поточні надходження, вже стикнулася з проблемою забезпечення пенсійних виплат та наповнення Пенсійного фонду.

У дослідженні, що проводилось Європейським Союзом на основі детальних прогнозів, представлених кожною країною-членом, показано, що в середньому 47 % прогнозованих демографічних змін можна пом'якшити завдяки перегляду політики змін пенсійного віку та розміру пенсійних виплат¹. Уряди країн з ринковою економікою та європейських держав з перехідною економікою вже проводять реформи пенсійних систем та реформи у сфері охорони здоров'я для зменшення бюджетних ризиків.

Згідно з дослідженнями Standard & Poor's², чисельність населення України скоротиться на 23 %, більше, ніж у будь-якій іншій державі. У результаті такої демографічної ситуації коефіцієнт залежності людей похилого та старшого віку від працездатного населення до 2050 р. збільшиться майже вдвічі, що призведе до дефіциту Пенсійного фонду та збільшення витрат, пов'язаних зі старінням

¹ *Chawla M.* From Red to Gray: The “Third Transition” of Aging Populations in Eastern Europe and the Former Soviet Union / M. Chawla, G. Betcherman, A. Banerji ; The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. – Washington, D. C., 2007. – 298 p.

² *Global Aging 2010: Ukraine : Annual Report Standard & Poor's* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.standardandpoors.ru/article.php?pubid=6660&sec=p.r>.

населення. Дефіцит консолідованого бюджету, у свою чергу, спричинить збільшення обсягу державного боргу до 332 % у 2050 р. За прогнозами, коефіцієнт залежності між старінням населення та державним боргом з кожним роком зростатиме: якщо у 2010 р. ця залежність становила 22 %, то у 2030 р. дорівнюватиме 31 %, а вже у 2050 р. – 42 %. Відповідно, якщо у 2010 р. видатки на виплату пенсій в Україні дорівнювали 12,8 % ВВП, то на 2050 р. прогнозується 24,2 % ВВП, що суттєво збільшить навантаження в частині пенсійного забезпечення.

Формально в Україні запроваджена трирівнева пенсійна система, але фактично зберігається однорівневий режим пенсійного забезпечення. Загальнообов'язкова накопичувальна система, що передбачає використання персональних пенсійних рахунків (другий рівень), практично не діє. Активи добровільної, недержавної системи пенсійних накопичень (третій рівень) незначні – на кінець вересня 2010 р. вони не перевищували 0,1 % ВВП.

У таких країнах, як Сінгапур, Китай, В'єтнам та Малайзія, приватні компанії з управління активами інвестують внески учасників другого рівня пенсійної системи. На сьогодні дедалі більше учасників можуть обирати чи інвестувати на внутрішньому ринку, чи за кордон. Прикладом є шведська система другого рівня, яка охоплює приблизно 800 різних інвестиційних портфельів.

У 2006 р. Світовий банк, проаналізувавши вплив пенсійної реформи на ринки капіталів у країнах з новою економікою, дійшов такого висновку: “У тих країнах, де бюджетний дефіцит є високим, наприклад, у Колумбії та Угорщині, ринок капіталів навряд чи буде розвиватися”³.

Розподільча пенсійна система України має вагомі структурні недоліки: низький пенсійний вік, низький мінімальний термін страхового стажу для отримання пенсії та значні пільги з дострокового виходу на пенсію. Крім того, у дохідній частині бюджету Пенсійного фонду є системна проблема, пов'язана з тим, що багато роботодавців надають перевагу в сплаті своїм працівникам “сірої” заробітної плати для того, щоб ухилитися від внесків на соціальне страхування. Як результат, незважаючи на помірно-низький рівень індивідуальних пенсій і високий рівень внесків на соціальне страхування (від 36,76 до 49,7 % фонду заробітної плати залежно від класу професійного ризику виробництва), дефіцит Пенсійного фонду України (ПФУ) продовжує зростати.

Для покриття дефіциту бюджету ПФУ держава вимушена надавати бюджетний трансферт, який збільшує брак коштів на фінансування бюджетних видатків, створює додатковий бюджетний дефіцит разом із відповідним посиленням інфляційного тиску. Таким чином, формується внутрішній державний борг, і

³ Andrews E. S. Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance / E. S. Andrews. – Washington, D. C. : The World Bank, 2006. – P. 36–37.

держава позичає кошти в міжнародних організацій, що збільшує обсяг державного боргу.

Якщо у 2006 р. сума загального державного боргу дорівнювала 80 548 051,746 тис. грн, то на 31 січня 2011 р. ця сума становила 433 801 590,51 тис. грн. Таке стрімке зростання боргу суттєво впливає на економіку, встановлює високий рівень залежності України від міжнародних організацій, погіршує її репутацію на міжнародному фінансовому ринку. Це може призвести до таких наслідків, як дестабілізація економічного, політичного та соціального становища в країні та визнання державного дефолту. Навіть якщо Україна запровадить зміни, запропоновані Міжнародним валютним фондом, це не вирішить проблеми, а лише частково зменшить навантаження на сферу державних фінансів на певний час.

Для того щоб запобігти зростанню обсягу державного боргу та додатковому тиску на бюджет за умов зміни вікової структури населення, слід запровадити:

- структурні реформи спрямовані на економічне зростання;
- забезпечення стійкої консолідації бюджетної позиції;
- глибокі реформи систем соціального забезпечення та фінансування державою сфери охорони здоров'я та медицини;
- структурні реформи з метою підвищення зайнятості населення похилого віку;
- диверсифікацію інвестиційного портфеля з метою поповнення ПФУ.

І. В. Грановська

ФІНАНСОВИЙ КАПІТАЛ – ОСНОВНА УМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

У сучасних умовах ринкової трансформації, коли відбувається докорінна зміна форм власності, виробничих відносин та фінансових умов господарювання, особливого значення набуває дослідження фінансового капіталу як головного фактора будь-яких починань.

Проте сутність поняття фінансового капіталу настільки багатопланова, що не можна відразу дати йому однозначного визначення. Адже фінансовий капітал це не тільки основний виробничий ресурс, а й вирішальний чинник існування суспільства в цілому. Тому виникає необхідність комплексного дослідження економічної сутності поняття “фінансовий капітал” крізь призму таких економічних категорій, як “фінанси” та “фінансові ресурси”.

Фінанси є однією з найбільш важливих та неоднозначних економічних категорій, які на сьогодні не мають однозначного визначення. Це пов'язано з тим, що в умовах переходу країни від командної до ринкової системи з'являються нові аспекти фінансових взаємовідносин, які не спостерігалися раніше. З'ясуванню суті поняття “фінансів” приділяють увагу як вітчизняні, так і зарубіжні вчені різних часів. Розглянемо праці, які, на нашу думку, є найфундаментальнішими.

На думку дослідника радянської доби І. Д. Злобіна, “...фінанси СРСР – це сфера грошових відносин, що складається у процесі розподілу та перерозподілу суспільного продукту та національного доходу”¹. Це трактування тривалий час було офіційним відображенням фінансів, проте в умовах зміни економічного устрою його значення дещо вдосконалилось, набуваючи нових рис.

У пострадянській економічній літературі фінанси в більшості випадків, як і раніше ототожнюють із грошовими відносинами, але з'явилися і нові тенденції при формулюванні цього поняття. В. М. Родінова визначає: “фінанси – це грошові відносини, які виникають у процесі розподілу і перерозподілу вартості валового суспільного продукту і частини національного багатства у зв'язку з формуванням грошових доходів і накопичень у суб'єктів господарювання і держави, використовуючи їх на розширене відтворення, матеріальне стимулювання працюючих, задоволення соціальних та інших потреб суспільства”². Подібної думки дотримується В. М. Опарін, додаючи до цього поняття термін “фінансові ресурси”: “фінанси – це сукупність грошових відносин, пов'язаних

¹ Фінансы СССР : учебник / авт. кол. под рук. проф. И. Д. Злобина. – М. : Финансы, 1967. – С. 6.

² Финансы / В. М. Родионова, Ю. Я. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др. ; под ред. В. М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 1993. – С. 11.

з формуванням, мобілізацією і розміщенням фінансових ресурсів та з обміном, розподілом і перерозподілом вартості створеного на основі їх використання валового внутрішнього продукту, а за певних умов і національного багатства”³.

Відомі вчені-фінансисти під фінансами розуміють грошові фонди, тобто певну суму грошових коштів, які мають чітко визначене джерело та мету використання. Так, у підручнику “Фінанси” за редакцією С. І. Юрія та В. М. Федосова, наголошено, що фінанси – це: “...економічна категорія, яка відображає створення та використання грошових фондів у процесі розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту”⁴. Аналогічної позиції дотримується О. Д. Василик, зазначаючи: “фінанси слід розглядати як економічну категорію, що відображає створення, розподіл і використання фондів фінансових ресурсів для задоволення потреб господарської діяльності, надання різноманітних послуг населенню з боку держави, забезпечення виконання державою її функцій”⁵.

Проте, на нашу думку, найбільш науково обґрунтованим та економічно доцільним є визначення С. Л. Лондара: “Фінанси – це регульовані у визначеному правовому полі за допомогою спеціальних методів, прийомів та інструментарію потоки коштів, вимірювані у грошовому еквіваленті, які циркулюють у національній економіці через створювану на макро- та мікрорівні систему грошових фондів і, в кінцевому рахунку, забезпечують здійснення процесів формування, розподілу, перерозподілу ВВП, національного доходу і національного багатства та супроводжуються виникненням економічних відносин між всіма учасниками цих процесів”⁶. Отже, автори на перше місце ставлять регулювання потоків коштів, а не формування грошових фондів.

Для розкриття категорії “фінансового капіталу” варто виокремити основні ознаки “фінансів”, які можна звести до трьох головних тверджень:

- грошовий характер фінансів;
- формування та використання різних фондів фінансових ресурсів;
- розподіл та перерозподіл вартості валового внутрішнього продукту.

Оскільки основою формування та використання різних фондів є фінансові ресурси, а достатня їх кількість – вирішальна умова функціонування держави, підприємств і населення, то виникає необхідність визначення сутності економічної категорії “фінансові ресурси”. Н. В. Гаретовський визначає фінансові ресурси на мікро- і на макрорівнях, роблячи висновок: “...фінансові ресурси

³ *Опарін В. М.* Фінанси (Загальна теорія) : навч. посіб. / В. М. Опарін. – 2-ге вид., допов. і перероб. – К. : КНЕУ, 2002. – С. 5.

⁴ *Юрій С. І.* Фінанси : підручник / за ред. І. С. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – С. 24.

⁵ *Василик О. Д.* Теорія фінансів : підручник / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2000. – С. 7.

⁶ *Лондар С. Л.* Фінанси : навч. посіб. / С. Л. Лондар, О. В. Тимошенко. – Вінниця : Нова Книга, 2009. – С. 18.

держави та підприємств є сукупністю всіх коштів, які є в розпорядженні у певний період, тобто грошових фондів, кредитних ресурсів, резервів грошових коштів”⁷.

З урахуванням сучасних умов господарювання таке визначення є некоректним, оскільки при визначенні грошової маси у банківській статистиці для оцінювання грошових агрегатів використовують показники, жоден з яких не враховує обсяги кредитних ресурсів комерційних банків.

У сучасній фінансовій літературі прийнято розглядати поняття “фінансові ресурси” окремо для макrorівня – держави, та мікрорівня – підприємств та фірм. Суть досліджуваного поняття на макrorівні розкрито у фінансово-економічному словнику, де зазначено: “фінансові ресурси – це сукупність коштів, що перебувають у розпорядженні держави та суб’єктів господарювання і є джерелом їх виробничого й соціального розвитку”⁸.

Іншої думки дотримується В. М. Колесникова, намагаючись виокремити конкретні джерела формування фінансових ресурсів держави, вона стверджує, що це: “податки і збори одержані державою в процесі розподілу та перерозподілу доданої валової вартості, податки на споживання, неподаткові надходження та надходження від реалізації прав власності держави, акумульовані в бюджеті та цільових грошових фондах”⁹. На нашу думку, таке визначення є недостатньо повним, оскільки воно не враховує всіх джерел формування фінансових ресурсів держави, адже вони не обмежуються лише перерахованими.

Доктор економічних наук, професор В. М. Опарін зазначає: “фінансові ресурси – це сума коштів, спрямованих в основні та оборотні засоби підприємств, на основі яких формуються продуктивні доходи”¹⁰. І далі продовжує: “фінансові ресурси – це авансовані кошти, які вкладаються в оборот і повинні обов’язково повертатися. Причому це не всі кошти, а лише ті, які “роблять” гроші, тобто на основі використання яких формується додана вартість до якої входить і прибуток, і заробітна плата”. Отже, якщо враховувати принципові позиції К. Маркса, що гроші приносять гроші з надлишком ($G - G'$), то таке визначення нічим не відрізняється від поняття капіталу як вартості, що приносить додану вартість. В. М. Опарін не заперечує такого феномену, додаючи, що “...поняття “капітал” і “фінансові ресурси” – близькі за змістом”, “а основною метою раціонального використання капіталу є... надання капіталу ознак

⁷ Гаретовский Н. В. Финансы в системе производственных отношений социалистического общества / Н. В. Гаретовский // Финансы СССР. – 1983. – № 11. – С. 27–28.

⁸ Фінансово-економічний словник / [уклад. А. Г. Загороднім, Г. Л. Вознюком]. – К. : Знання, 2007. – С. 942.

⁹ Колесникова В. М. Управління фінансовими ресурсами підприємств в умовах реформування податкової системи : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.06.02 / В. М. Колесникова ; Харк. держ. екон. ун-т. – Х., 2002. – С. 22.

¹⁰ Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) : навч. посіб. / В. М. Опарін. – 2-ге вид., допов. і перероб. – К. : КНЕУ, 2002. – С. 10.

фінансових ресурсів”. На думку П. А. Стецюка, таке отожднення може стосуватися тільки поняття “фінансовий капітал”¹¹. Варто навести думку російського вченого С. В. Хачатуряна, який під фінансовими ресурсами розуміє частину коштів підприємства у фондовій та нефондовій формах, що формуються в результаті розподілу виробленого продукту, які залучаються з різних джерел і спрямовуються на забезпечення виробництва¹².

На нашу думку, слід погодитися з доктором економічних наук, професором О. Д. Василюком, який під фінансовими ресурсами розуміє фонди грошових засобів, що формуються суб’єктами господарювання, державою та населенням і використовуються для розширеного виробництва, матеріального стимулювання працівників, задоволення соціальних потреб, як витрати на оборону й державне управління¹³. Пояснюючи їх суть вчений зазначає, що грошові засоби стають фінансами тоді, коли вони концентруються у відповідні фонди, для яких встановлено відповідний порядок створення та використання.

Звідси випливає питання: “Що таке фонди?”. С. І. Юрій та В. М. Федосов зазначають, що фонд – це конкретний обсяг грошових коштів, які мають чітко визначене джерело й ціль використання¹⁴.

Аналіз сучасної економічної літератури свідчить, що джерелом формування фінансових ресурсів країни є ВВП. Так, у монографії К. В. Павлюк зазначено, що фінансові ресурси – це “грошові накопичення і доходи, що формуються в процесі розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту і зосереджені у відповідних фондах для безперервного розширеного виробництва і задоволення суспільних потреб”¹⁵.

Отже, з викладеного можна зробити висновок, що формування капіталу відбувається в усіх секторах економіки країни, як на рівні окремих суб’єктів господарювання, так і на державному рівні. Тому фінансові ресурси можна вважати джерелом формування фінансового капіталу. Оскільки вони є матеріальною основою формування такого капіталу, то фінансовий капітал становить фінансову основу для господарської діяльності країни. Фінансовий капітал – це сукупна ринкова вартість ресурсів держави у грошовій формі, пов’язаних з формуванням, мобілізацією і розміщенням фінансових ресурсів, з обміном, розподілом і перерозподілом вартості створеного на основі їх використання

¹¹ *Стецюк П. А.* Економічна суть фінансових ресурсів / П. А. Стецюк // *Фінанси України.* – 2007. – № 1. – С. 135–136.

¹² *Хачатурян С. В.* Сутність фінансових ресурсів та їх класифікація / С. В. Хачатурян // *Фінанси України.* – 2003. – № 4 – С. 77–81.

¹³ *Василюк О. Д.* Теорія фінансів : підручник / О. Д. Василюк. – К. : НІОС, 2000. – С. 7.

¹⁴ *Юрій С. І.* Фінанси : підручник / за ред. І. С. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – С. 24.

¹⁵ *Павлюк К. В.* Фінансові ресурси держави : монографія / К. В. Павлюк. – К. : НІОС, 1997. – С. 24.

валового внутрішнього продукту, а за певних умов і національного багатства для забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку країни.

Оскільки ми живемо в суспільстві, де фінансовий капітал тісно пов'язаний із життєдіяльністю людини, умовами господарювання та розвитком суспільства загалом, а від ефективного фінансового забезпечення соціальної сфери залежить добробут нашої нації, то, вважаємо, можна стверджувати, що фінансовий капітал — це основна умова забезпечення соціально-економічного розвитку України.

О. М. Грубляк

ВПЛИВ НАСЛІДКІВ ФІНАНСОВОЇ КРИЗИ НА СТАН ЗОВНІШНЬОГО БОРГУ УКРАЇНИ

В умовах глобалізації економік для держав характерне зростання зовнішнього боргу в загальній структурі державного боргу. Основними причинами зростання державного зовнішнього боргу України за роки незалежності є: хронічні бюджетні дефіцити; потреби у вкладенні ресурсів у більшість галузей національної економіки; потреби в рефінансуванні старих боргів; необхідність збільшення валютних резервів для забезпечення стабільності національної грошової одиниці; залежність від імпорту енергоносіїв; коливання валютного курсу гривні відносно основних іноземних валют, в яких здійснювались запозичення.

Питаннями вивчення структури зовнішньої заборгованості, стану боргу та боргової політики, дослідження шляхів вирішення боргової проблеми і методів підвищення боргової безпеки займаються багато вчених: В. М. Асадчев, С. А. Башинська, Т. І. Бондарук, Т. П. Вахненко, Н. М. Єрмошенко, Н. В. Зражевська, Ю. Іваненко, Н. Я. Кравчук, С. М. Марченко, М. В. Савостьяненко, А. В. Сухостовець, В. М. Федоров, В. Хорошновий, О. В. Царук та ін.

Для того щоб профінансувати статті державного бюджету, підтримати стабільність валютного ринку, проінвестувати стратегічно важливі сектори економіки, держава залучає додаткові кошти, особливо із зовнішніх джерел (як, наприклад, транш у Міжнародному валютному фонді). За рахунок цього спостерігається різке зростання державного зовнішнього боргу України, який на кінець 2010 р. становив 276,7 млрд грн, що у 4,7 раза більше, ніж аналогічний показник 2005 р. Тому необхідними є детальне вивчення і всебічний аналіз зовнішнього боргу та його складових.

Перед кожною країною час від часу постає проблема нестачі власних фінансових ресурсів. Тому, щоб забезпечити подальший розвиток, необхідно залучати потрібні ресурси ззовні. У таких випадках і використовують зовнішні запозичення.

Згідно з Бюджетним кодексом України, державний борг – це загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають унаслідок державного запозичення¹.

Класифікація боргу дає можливість систематизувати боргові зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим, територіальної громади міста у певні групи. Відповідно до бюджетної класифікації України державний борг класи-

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI.

фікується за типом кредитора й типом боргового зобов'язання. Класифікація боргу за типом кредитора залежить від типу утримувача або власника боргового зобов'язання і поділяє його на внутрішній та зовнішній борг.

Зовнішній борг держави – це заборгованість за кредитами уряду, залученими з іноземних джерел, що характеризує фінансові зобов'язання держави перед нерезидентами. Залежно від того, в якій ролі виступає держава – позичальника або гаранта – зовнішній борг держави поділяють на:

- 1) безумовний державний зовнішній борг, що формується через залучення державою іноземних кредитів (позик), випуск облігацій зовнішніх позик, коли уряд виступає безпосереднім позичальником;
- 2) умовний державний зовнішній борг, який формується за рахунок іноземних кредитів, залучених іншими позичальниками під державні гарантії. Інакше кажучи, він становить гарантований державою зовнішній борг. Відповідальність за цим боргом переходить до держави лише в тому разі, якщо безпосередній позичальник не в змозі самостійно погашати іноземні кредити за рахунок власних коштів. У такому разі умовні державні фінансові зобов'язання стають прямими.

За 2005–2010 рр. спостерігалися значні зміни в обсягах державного зовнішнього боргу (рисунок).

У зв'язку з фінансовою кризою і, зокрема, кризою валютного ринку України 2008 р., падінням національної валюти відносно іноземних валют необхідно проаналізувати вплив зміни валютного курсу гривні на динаміку державного боргу.

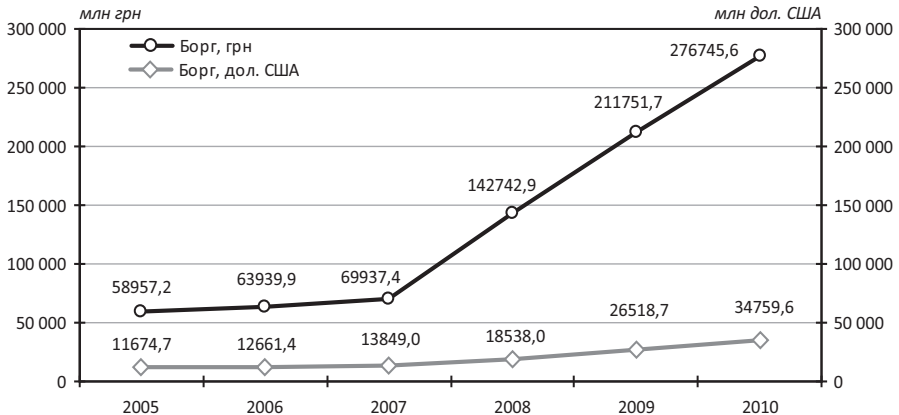


Рисунок. Динаміка зовнішнього державного боргу, номінованого в національній та іноземній валюті

Джерело: Офіційний сайт Міністерства фінансів України.

Як можна побачити, на динаміку державного безумовного та умовного (гарантованого) зовнішнього боргу, номінованого в доларах США (див. рисунок), не впливало коливання курсу гривні до іноземних валют. Ця динаміка свідчить про чисте залучення коштів Міністерством фінансів України та іншими державними органами під державні гарантії. Якщо проаналізувати динаміку зростання боргу в доларах США, то з'ясується, що у 2008 р. державний і гарантований державою зовнішній борг зріс в 1,3 раза (або на 33,8 %) порівняно з 2007 р., тоді як у гривнях – у 2,04 раза (або на 104,1 %).

Так, на початок 2008 р. офіційний курс становив 5,05 грн/дол. США, а на 31 грудня 2008 р. – 7,7 грн/дол. США. Таке падіння національної валюти, спричинене негативним впливом світової фінансової кризи, не було передбачене державним бюджетом, показники якого розраховувалися, виходячи з прогнозного курсу 5,1 грн/дол. США².

При складанні бюджету на 2009–2010 рр. було враховано курс 8 грн/дол. США. Тому в 2009–2010 рр. борг держави збільшився в межах 50 % як у гривнях, так і в доларах США порівняно з 2008 р.: за рахунок залучення коштів на фінансування дефіциту державного бюджету, погашення минулих боргів, збільшення міжнародних резервів України, підтримку стабільності валютного курсу гривні тощо³.

Аналізуючи проблему зовнішнього боргу України, можна дійти висновку, що його неконтрольоване накопичення має глобальні соціально-економічні наслідки, зокрема значну залежність економіки держави від коливань на світовому фінансовому ринку.

Тому, для того щоб мінімізувати негативний вплив коливання курсу гривні до іноземних валют, потрібно більшу увагу приділяти залученню коштів саме на внутрішньому фінансовому ринку і, таким чином, зменшувати частку зовнішнього державного боргу.

Отже, можна зробити висновок, що останнім часом запозичення уряду диктувались насамперед необхідністю погашення та обслуговування накопиченого державного боргу, можливості залучення коштів із внутрішнього ринку були наближені до вичерпання. Значно нарощується частка юридичних осіб у структурі основних кредиторів уряду, населення фактично не бере участі у формуванні урядових боргових зобов'язань. В Україні необхідно поступово створювати інфраструктуру для функціонування державного внутрішнього боргу, зважаючи на помилки попередньої практики.

² Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : закон України від 28.12.2007 № 107-IV.

³ Про Державний бюджет України на 2009 рік : закон України від 26.12.2008 № 835-VI.

О. П. Денисенко

РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СТАНОВЛЕННІ РИНКУ ВЕНЧУРНИХ ІНВЕСТИЦІЙ

Модернізація української економіки неможлива без упровадження принципово нових наукомістких технологій, збільшення інвестицій у виробництво. Формування інноваційних відносин у національній економіці та модернізація економіки не можливі без активної участі держави, оскільки інноваційна за сутністю діяльність не завжди є підприємницькою в чистому вигляді. У підприємців немає реальних стимулів вкладати кошти в розвиток інноваційних галузей економіки, тому чекати на інвестиційний бум в Україні за рахунок фінансування з їхнього боку підприємців, певно, не варто.

Водночас у класичній роботі М. Портера “Конкуренція” зазначається: “Адекватна роль уряду полягає в тому, щоб він виступав у ролі каталізатора та шукача нового; він повинен надихати – або навіть підштовхувати – компанії до підвищення своїх намірів до вищих рівнів конкуренції”¹. Здобути конкурентну перевагу за рахунок ефективніших технологій можна лише за умови промислового впровадження їх у виробництво, а венчурне фінансування надасть поштовх для такого впровадження. Слід визнати, що держава повинна стимулювати вкладення коштів з боку бізнесу в нові технології, оскільки зробити це за державний рахунок об’єктивно нереально (хронічний дефіцит бюджету та недофінансування науки в Україні є свідченнями неспроможності держави до такої діяльності). Таким чином, держава може лише сприяти на законодавчому та управлінському рівні стимулюванню бізнесу для вкладення коштів у принципово нові технології та розробки.

Для досягнення такої мети перед державою постає низка завдань, зокрема:

- 1) формування потужної інфраструктури для розвитку такого напрямку, як венчурне інвестування, через створення технопарків та технополісів, вільних економічних зон тощо;
- 2) державна підтримка та сприяння розвитку малого інноваційного бізнесу;
- 3) налагодження партнерства між державою та бізнесом в інвестиційній сфері.

Світова практика свідчить, що потужна інфраструктура для розвитку інноваційних технологій може бути створена в певних сприятливих для цього регіонах. Передусім – це території з великою концентрацією взаємопов’язаних наукових та промислових організацій. Доцільно також застосовувати певні зони (найчастіше вільні економічні зони з податковими привілеями) – “точки зрос-

¹ *Портер М.* Конкуренція / М. Портер ; пер. с англ. – М. : Вільямс, 2005. – 608 с.

тання”, де на невеликій території концентрується великий інвестиційний капітал.

Відсутність в Україні потужних науково-промислових центрів або їх занепад не залишає іншого варіанта, крім створення вільних економічних зон, мета яких полягала б не у “відмиванні” коштів або створенні “податкового раю для обраних”, а в розбудові інфраструктури цієї зони. На невеликій території держава здатна створити певну інфраструктуру, яка б приваблювала інвесторів та стимулювала їх до реальних інвестицій в економіку.

Досвід Китаю доводить, що саме держава брала на себе левову частку витрат із розбудови інфраструктури такої зони, але водночас отримувала значний соціально-економічний ефект. У вільних економічних зонах Китаю до 80 % витрат на інфраструктуру припадає на державу, решта – на інвесторів, але в результаті створення такої зони стрімко зростають інвестиції в реальний сектор економіки².

Цікаво, що потужними інвесторами в економіку промислово розвинутих країн є підприємства малого бізнесу. Зокрема, у США близько 40 % ВВП та 50 % зайнятості забезпечують малі підприємства, які водночас освоюють удвічі більше нововведень, аніж великі корпорації. Близько 50 % ліцензій, проданих у США, припадають на малі підприємства, інноваційні фірми. Такі самі реалії економік Німеччини, Великобританії, Канади³.

Для підтримки малого інноваційного бізнесу з боку держави слід вжити такі заходи:

- спростити механізм отримання адміністративних дозволів на початкових етапах створення інноваційних підприємств, замінити дозвільний порядок реєстрації на повідомний, створити “єдине вікно” реєстрації;
- надати можливості використання виробничої інфраструктури (пусті виробничі приміщення), вирішити питання щодо землевідведення, використання транспортних та інформаційних комунікацій, енергоресурсів;
- створити оптимальний режим податкового сприяння – податкові канікули для підприємств, що працюють в інноваційному напрямі, тощо.

Очевидно, що співпраця між державою та підприємцями є взаємовигідною, а тому налагодження діалогу та співпраці є необхідним елементом розбудови системи державного управління цим сегментом економіки країни.

Специфіка розвитку інноваційної галузі іноді досить погано поєднується з ринковими умовами (має дуже велику ризиковість, не завжди дає віддачу на

² *Гарифуллина Г. Р.* Особые экономические зоны как фактор экономического развития / Г. Р. Гарифуллина // Трибуна молодого учёного : сб. науч.-исслед. работ. – Казань : Познание, 2009. – С. 16–19.

³ *Шеховцев М. В.* Венчурные фонды, крупные корпорации и малые инновационные предприятия / М. В. Шеховцев // ЭКО. – 2006. – № 2. – С. 58–76.

початкових етапах, складна при впровадженні у виробництво і т. ін.), тому на певних етапах держава повинна стимулювати ті стадії, де ринкових стимулів замало. Як правило, це початкові етапи створення підприємств, розроблення техніко-економічних обґрунтувань, допомога при документальному оформленні процесу тощо. Не завжди від держави вимагається участь у проекті за допомогою матеріальних засобів. Іноді достатньо допомоги через наявні державні органи (податкова служба, органи державної реєстрації та ліцензування тощо) або взагалі не втручатись у процес створення та функціонування бізнесу. Держава повинна стати партнером, а не каральним органом.

Співпраця між державою та приватними підприємцями скоротить шлях до комерціалізації інноваційних розробок, забезпечить державі соціальний ефект у вигляді підвищення зайнятості, поліпшення добробуту громадян, виходу економіки на новий щабель розвитку.

Метою України на сьогодні у розвитку венчурного фінансування є створення певних “точок зростання” – технопарків та бізнес-інкубаторів, в яких акумулювалися б науково-технічні розробки малих підприємств, а держава виступала б як партнер. Роль держави у цьому процесі провідна, тому для модернізації власної економіки вона повинна стимулювати появу таких центрів.

Т. Ю. Зінчук

ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

В умовах глобалізації економіки наявність ефективної системи управління державними фінансами має фундаментальне значення для забезпечення стабільності національної бюджетної системи, а також загальної фінансової безпеки та стійкого економічного зростання країни. Вона посідає провідне місце в системі державного управління. Принципи і механізми, що лежать у її основі, є, з одного боку, фактором соціально-економічного розвитку країни, а з другого, – ефективним інструментом державного регулювання¹.

Система управління державними фінансами (СУДФ) – це програмний продукт, що ґрунтується на web-технологіях і призначений для автоматизації бізнес-процесів формування проекту державного бюджету, внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України”, складання розпису державного бюджету, внесення змін до розпису та виконання державного бюджету².

Згідно із Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” необхідним кроком для поліпшення управління державними фінансами є запровадження інтегрованої комплексної системи управління державними фінансами та поліпшення відповідних інформаційних систем.

Застосування сучасних інформаційних технологій та адаптація їх в Україні має не тільки теоретичне, а й практичне значення для економіки нашої країни, адже завдяки інформаційним технологіям підвищуються рівень інформаційного забезпечення процесів управління, якість економічної інформації, точність, об'єктивність, оперативність і, як наслідок, можливість прийняття своєчасних управлінських рішень.

Застосуванням інформаційних технологій у пріоритетних напрямках розвитку держави стає одним із факторів успіху, а ефективність бюджетного процесу держави визначає кількісні показники економічного зростання держави. Необхідність удосконалення бюджетного процесу – це не лише нові концептуальні підходи до бюджетування, а й ефективні механізми виконання і фінансового контролю. Застосування концепції “електронних фінансів” на практиці сприятиме позитивним зрушенням у бюджетній сфері: створенню механізмів відповідності джерел фінансування інтересам населення, забезпеченню прозорості

¹ Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р.

² Корпоративний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mfu/budget_policy/?rubric=117.

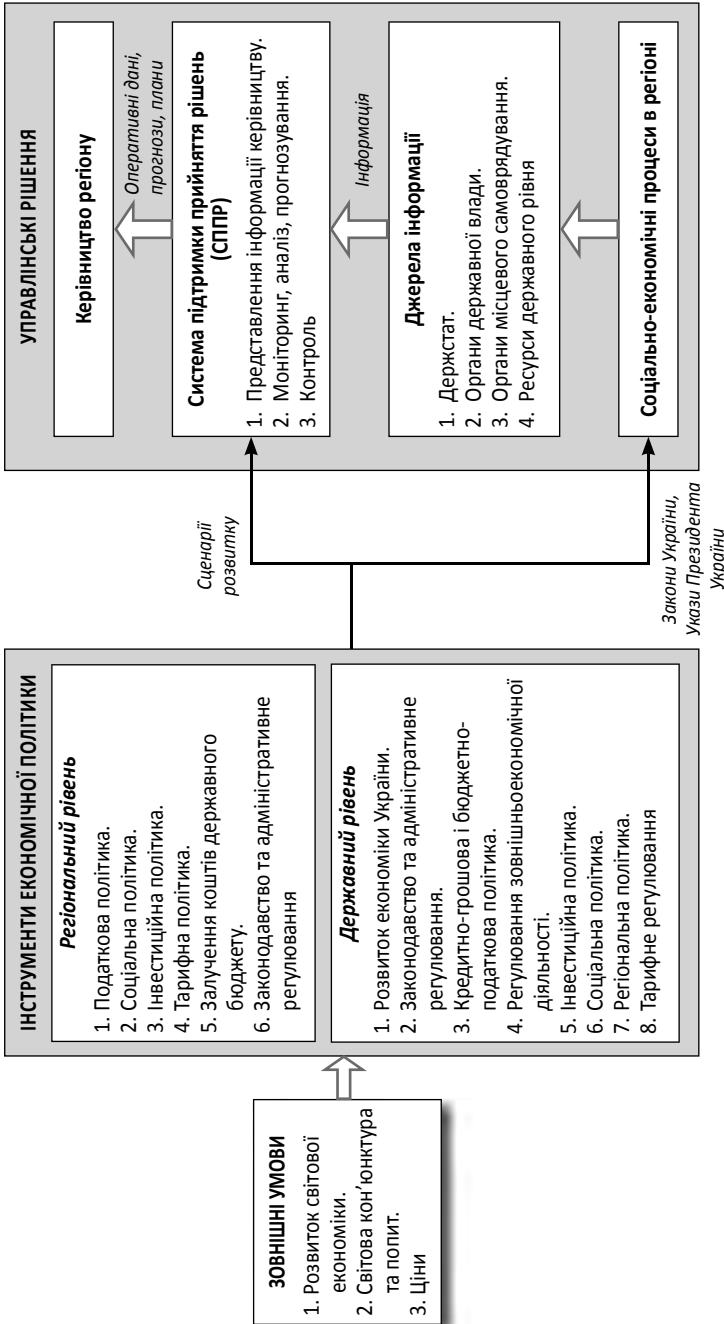


Рис. 1. Схеми управління державними фінансами

Складено автором.

бюджетного процесу на всіх рівнях бюджетної системи, зниженню рівня неефективного і нецільового витрачання державних коштів, збалансуванню прав і відповідальності всіх учасників бюджетного процесу³.

Ефективність роботи системи управління державними фінансами залежить від рівня взаємодії органів влади з громадянами та підприємствами, якості роботи кожної державної установи та взаємодії органів між собою. Нині недоліками інформаційної інфраструктури системи управління державними фінансами є автономне функціонування інформаційно-аналітичних відомчих систем, зокрема відсутність інтегрованої бази даних державних органів влади, які планують, бюджетують, контролюють фінансові потоки держави. Важливість цієї тематики підтверджена працями таких провідних учених-економістів, як В. М. Глушков, О. О. Павлов, І. В. Сергієнко, В. М. Томашевський, С. М. Гриша, В. Л. Плєскач та ін.

Нині процес обміну фінансовими даними між органами державної влади та місцевого самоврядування є надзвичайно повільним і витратним. Формування та розвиток єдиного інформаційного економічного простору взаємодії органів виконавчої влади дасть змогу усунути дублювання введення даних, розбіжності в якісних та кількісних оцінках економічних показників, підвищити рівень ефективності прийняття управлінських рішень та результативності їх реалізації тощо.

Життєвий цикл управління державними фінансами, що поширюється як на державний, так і на місцеві бюджети, означає, що інформаційні потоки, які виникають у бюджетному процесі між учасниками системи управління державними фінансами, розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, зовнішніми користувачами інтегрованої інформаційно-аналітичної системи, змінюватимуться шляхом поступового переходу від формування та передачі паперових документів і відповідних електронних файлів до роботи з єдиною інформаційною базою даних інтегрованої інформаційно-аналітичної системи в інтерактивному режимі з використанням web-технологій. Такий підхід забезпечить ефективну взаємодію інтегрованої інформаційно-аналітичної системи з наявними системами аналітичного оброблення інформації інших учасників системи управління державними фінансами шляхом створення відповідного механізму уніфікованого доступу та обміну фінансовими даними й управління інформаційними ресурсами в гетерогенних інформаційних середовищах, що дасть змогу виконувати оброблення даних, які належать іншим учасникам системи управління фінансами, а обмін фінансово-економічними даними здій-

³ Мирзанурова А. Ф. Технологии формирования единого информационного пространства в регионе Российской Федерации: на примере Республики Татарстан : дис. ... канд. соц. наук : 22.00.08 / А. Ф. Мирзанурова. — Казань, 2006. — 192 с.

снювати на основі відповідних Порядків обміну за допомогою інтегрованої інформаційно-телекомунікаційної системи⁴.

Створення спеціалізованого продукту фінансового управління класу Business Intelligence (BI) – платформи для управління інтелектуальними ресурсами з вбудованими аналітичними інструментами, дасть змогу успішно вирішити широке коло завдань аналізу бюджетних даних в органах виконавчої влади за допомогою низки інструментів, серед яких: оперативне аналітичне оброблення даних (OLAP), засоби введення та оновлення даних, засоби виведення, перетворення та завантаження даних, сховища даних та функції генерації звітів тощо. Повнофункціональне рішення класу BI включає: стратегічне та бюджетне планування показників діяльності; фінансову консолідацію; аналітичну звітність і багатовимірний аналіз операцій; сховище даних спеціальної структури; збір даних з різних джерел; візуалізацію тощо. Також системи BI дають можливість оперативно реагувати на зміни в запитах. Особливість побудови моделей збереження даних дозволяє відтворювати сценарії “що/якщо” чи розв’язувати задачі бюджетування та планування безпосередньо у системі. Оскільки всі дані містяться в оперативній пам’яті й розрахунок виконується безпосередньо в момент запиту, виключається участь у розрахунках застарілих чи неактуальних даних. Таким чином, завдяки системам BI можна визначити тенденції даних, що безперервно змінюються⁵.

Нині Міністерство фінансів України проводить комплексну роботу із забезпечення раціонального, ефективного управління державними фінансами України шляхом створення єдиної бази даних показників фінансово-фіскального сектору економіки, визначення функціональних вимог до системи управління державними фінансами (протягом оцінки пропозицій учасників міжнародних конкурсних торгів у рамках реалізації проекту “Модернізація державних фінансів”); удосконалення процесу управління державними фінансами в частині складання та виконання бюджетів усіх рівнів, включно із середньостроковим бюджетним плануванням; здійснення аналізу нормативно-правового забезпечення функціонування системи управління державними фінансами та його гармонізації з міжнародними стандартами.

Головним у створенні СУДФ є забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки бюджетного процесу на основі впровадження та успішної експлуатації інформаційно-аналітичних систем “Державний бюджет” (ІАС “Держбюджет”) та “Місцеві бюджети” (ІАС “Місцеві бюджети”).

⁴ Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р.

⁵ Системи бізнес-аналізу (Business Intelligence) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.innoware.ua/uk/solutions/bi>.

Система АІС “Держбюджет” забезпечує колективну роботу всіх структурних підрозділів Міністерства фінансів України, які беруть участь у бюджетному процесі, через автоматизовані робочі місця. Використання ІАС “Місцеві бюджети” дає можливість місцевим фінансовим органам проводити аналіз виконання дохідної та видаткової частин усіх бюджетів регіону та оперативно приймати рішення щодо управління бюджетними коштами. Призначенням системи є забезпечення автоматизації функцій, пов’язаних із формуванням та використанням місцевих бюджетів, проведенням заходів щодо забезпеченням розвитку місцевих бюджетів, здійсненням державного нагляду за зазначеним процесом, забезпечення оперативного обміну даними між Міністерством фінансів України та місцевими фінансовими органами⁶.

Основними компонентами СУДФ (рис. 2) є:

- OLAP-сховище – багатовимірний OLAP-куб, в якому зберігаються всі бюджетні показники;
- Hyperion Planning – основний інструмент роботи з системою. На ньому побудовані форми введення даних, контроль доступу та перевірка коректності показників, покликання на побудову звітів;

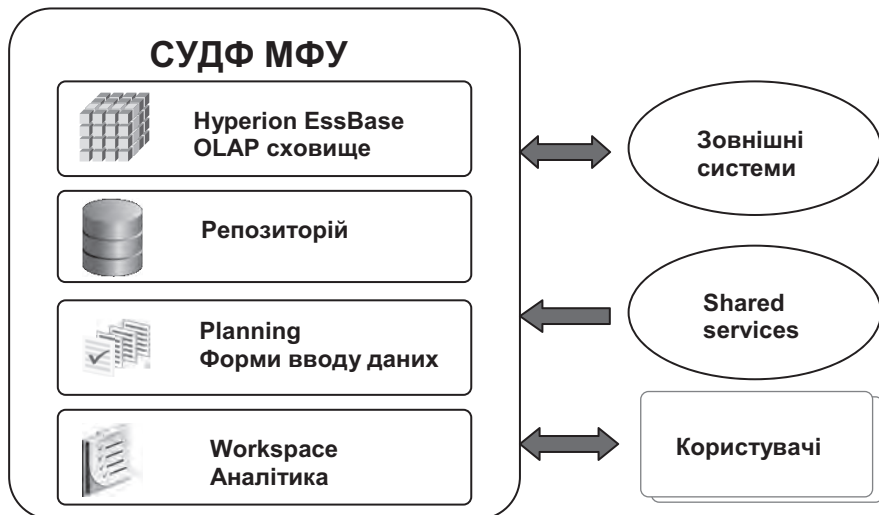


Рис. 2. Виокремлені компоненти СУДФ

Джерело: Корпоративний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mfu/budget_policy/?rubric=117.

⁶ Про затвердження Звіту Міністерства фінансів України про витрачання бюджетних коштів за 2010 рік : наказ Міністерства фінансів України від 11.02.2011 № 80.

- Reporting – побудована на двох програмних продуктах: Financial Reporting, Interactive Reporting, де перший більше інтегрований з Oracle Hyperion і дає змогу використовувати всі його можливості. У випадку, якщо необхідно інтегрувати у звітах різні типи показників або відображати показники з різних джерел, використовують Interactive Reporting, при цьому єдиним сховищем всіх звітів є Hyperion Workspace;
- процедури та сервіси, які використовуються для автоматичного завантаження даних в OLAP-сховище.

Основними принципами модернізації СУДФ є:

- системність і послідовність політики та дій у сфері державних фінансів, що потребує високого рівня організації роботи державних інституцій, повноти, точності та надійності інформації про стан і розвиток державних фінансів;
- ефективність управлінських рішень, зокрема щодо використання бюджетних коштів, які повинні бути спрямовані на забезпечення збалансованості бюджету, досягнення стратегічних цілей та базуватися на результатах аналізу поточної ситуації, попередньому досвіді та оцінці майбутнього впливу;
- відкритість і прозорість, що передбачає доступність для суспільства і засобів масової інформації процедур розгляду та ухвалення рішень щодо використання державних фінансів, обов'язкове оприлюднення виявлених у процесі контролю фактів їх незаконного, нецільового та неефективного використання, підзвітність і відповідальність суб'єктів сектору державного управління за прийняття та невиконання управлінських рішень.

І. Р. Ковалів

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ НА БАЗІ НОВІТНІХ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ

В умовах глобалізації економіки наявність ефективної системи управління державними фінансами (СУДФ) має фундаментальне значення для забезпечення стабільності національної бюджетної системи, а також загальної фінансової безпеки та стійкого економічного зростання країни. Тому актуальним стає завдання модернізації системи управління державними фінансами, спрямованої на підвищення рівня ефективності державного управління у сфері державних фінансів, посилення керованості соціально-економічних та фінансово-бюджетних процесів, координації дій учасників цих процесів, покращання загальної функціональності системи, створення надійних механізмів управління державними коштами¹.

Вивчення наукової літератури показує, що питання модернізації системи управління державними фінансами розглядалися у наукових працях видатних вчених-економістів, таких як В. Д. Базилевич, О. Д. Василик, В. М. Гець, Т. І. Єфименко, А. Г. Загородній, І. О. Лютий, Ц. Г. Огонь, В. М. Опарін, К. В. Павлюк, А. М. Поддєрьогін, Д. В. Полозенко, М. І. Савлук, А. М. Соколовська, В. Ф. Столяров, В. Л. Плєскач та ін.

СУДФ посідає провідне місце в системі державного управління. Принципи і механізми, що лежать у її основі, є, з одного боку, фактором соціально-економічного розвитку країни, а з другого — ефективним інструментом державного регулювання².

За всієї самостійності планування як елементу управління державними фінансами на державному рівні фінансове планування підпорядковане цілям і завданням, визначеним державою у прогнозах економічного і соціального розвитку.

Управління державними фінансами становить сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу держави на формування та використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні державних органів управління³.

Управління державними фінансами як чинник соціально-економічної стабільності країни потребує модернізації фінансової системи та посилення інсти-

¹ Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р.

² Концепція галузевої програми інформатизації Міністерства фінансів України : наказ Міністерства фінансів України від 12.10.2009 № 1215.

³ Плєскач В. Л. Інформаційно-аналітичне забезпечення управління державними фінансами / В. Л. Плєскач // Фінанси України. — № 11. — 2008. — С. 18–28.

туційної спроможності Міністерства фінансів України. Основними складовими СУДФ мають стати:

- процеси прийняття та реалізації рішень стосовно управління державними фінансами на всіх рівнях системи державних фінансів;
- організаційно-функціональна структура фінансових органів усіх рівнів, процеси їх взаємодії між собою та з іншими органами державного управління;
- операційна діяльність фінансових органів на центральному та місцевому рівнях;
- інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Міністерства фінансів України та місцевих фінансових органів.

Модернізація системи управління державними фінансами передбачає вдосконалення законодавчої бази, розроблення методології з наступною реалізацією та впровадженням відповідних компонентів інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління та регулювання у сфері державних фінансів.

Окрім того, система управління державними фінансами потребує зміцнення місцевих фінансів та раціоналізації міжбюджетних відносин, тобто необхідно вдосконалити формули розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів та механізм формування доходів місцевих бюджетів, а також упровадити програмно-цільовий метод формування місцевих бюджетів⁴.

Сучасна комплексна СУДФ має бути реалізована як програмні засоби на базі web-технологій, web-сервісів та сервіс-орієнтованої архітектури (COA). Реалізація СУДФ полягає в проектуванні таких компонент:

- створення єдиної інформаційно-комунікаційної мережі обміну фінансовою інформацією;
- розроблення програмного забезпечення (ПЗ) на базі web-технологій у вигляді сукупності спеціалізованого пакета;
- застосування міжпрограмної взаємодії за допомогою web-сервісів;
- використання COA для покращання ефективності, швидкості та продуктивності роботи СУДФ шляхом позиціонування служб як первісних засобів вирішення проблем на підтримку стратегічних напрямів діяльності у сфері фінансової інфраструктури;
- установа центральних серверів (сервери баз даних і прикладного ПЗ) та блоків збереження даних (дискові масиви) у головному системному центрі та програмно-апаратному центрі забезпечення безперебійного функціонування;
- створення єдиного сховища даних;

⁴ Плескач В. Л. Інформаційно-аналітичне забезпечення управління державними фінансами / В. Л. Плескач // Фінанси України. – № 11. – 2008. – С. 18–28.

- установа стандартних технологічних засобів на місцях (сервера доменів, користувацьких робочих станцій та периферійного обладнання) у центральному офісі та на місцях;
- установа мережевого обладнання, рішень технічної допомоги, системного і користувацького управління.

Відповідно до Стратегії модернізації та підвищення ефективності управління державними фінансами на 2006–2016 роки для вдосконалення інформаційної підтримки управління державними фінансами буде запроваджено низку компонентів СУДФ на базі новітніх технологій.

Модернізація інформаційної інфраструктури СУДФ передбачає впровадження програмно-цільового методу. Бюджет, складений за таким методом, суттєво відрізняється від традиційного постатейного або економічного бюджетів, а саме: здійснюється фінансування програм, а не адміністративних одиниць та штатних посад.

Метою запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Запровадження цього методу спрямоване на:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі та завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;
- упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування та виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів відповідальними виконавцями бюджетних програм;
- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;
- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів⁵.

Головними компонентами програмно-цільового методу є попередній розрахунок доходів і видатків, їх середньострокове та стратегічне планування,

⁵ Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р.

довгострокове планування капітальних інвестицій, розгляд, оцінка, аналіз та моніторинг виконання бюджету, прозорість і участь громадськості у бюджетному процесі та стратегічне планування⁶.

Упровадження інформаційної інфраструктури на базі новітніх технологій дасть змогу: впорядкувати та вдосконалити всі рівні управління державними фінансами, оптимізувати та пришвидшити систему фінансових розрахунків, систематизувати аналіз звітних даних, покращити рівень бюджетного планування, удосконалити методології прогнозування, упорядкувати та оптимізувати процедури складання й затвердження та виконання бюджету.

Отже, новітні технології трансформації системи управління державними фінансами сприяють інформаційній розбудові України в частині фінансової інфраструктури.

⁶ *Ливдар М. В.* Програмно-цільовий метод складання бюджету / М. В. Ливдар // Галицький економічний вісник. – 2009. – № 2. – С. 109–114.

Т. В. Корсун

ОЦІНКА ЕКОНОМІЧНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ СТРАХУВАННЯ ТЕХНОГЕННИХ РИЗИКІВ ДЛЯ ПОТЕНЦІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ОБ'ЄКТІВ

Для визначення ефективності впровадження механізму страхування техногенних ризиків важливим є визначення ефективності загалом. Сьогодні серед науковців і практиків немає єдиного підходу до таких понять, як ефективність та результативність. Поняття економічної ефективності достатньо давно висвітлюється в економічній теорії, хоча в науковій літературі з економічної проблематики поки що домінують емпіричні підходи до вивчення господарських систем. У сучасній вітчизняній і зарубіжній економічній літературі найчастіше використовують розуміння економічної ефективності як результативності функціонування цих систем¹.

Економічна ефективність того чи іншого проекту або компанії загалом відображає результативність економічних дій, спрямованих на досягнення запланованої мети. Її економічний зміст полягає в тому, щоб з'ясувати, якою ціною отримано цей результат. *Економічна ефективність* – це відносний показник, який вимірює отриманий економічний ефект з витратами (витратний підхід) та ресурсами (ресурсний підхід), що були використані для досягнення цього ефекту². Під економічним ефектом розуміють абсолютну величину результату економічної діяльності.

Економічний ефект від страхування техногенних ризиків для підприємств – потенційно небезпечних об'єктів (ПНО) формується в таких сферах:

- по-перше, це економічний ефект безпосередньо від відшкодування майнових збитків підприємства у разі технологічних аварій (тобто компенсація прямого збитку страхувальника);
- по-друге, це економічний ефект у вигляді компенсації втрати частини доходів (виручки потенційно небезпечних об'єктів) у зв'язку з ліквідацією наслідків аварії (компенсація непрямого збитку);
- по-третє, це економічний ефект від зниження ризику аварійності у майбутньому, пов'язаний із застосуванням превентивних заходів та реалізацією попереджувальної функції страхування.

Взаємозв'язок економічного ефекту та ефективності діяльності промислових підприємств – ПНО дослідимо через показники доходу від реалізації виробленої продукції, рентабельності виробництва та питомої ваги сплачених

¹ Борисова В. А. Організаційно-економічний механізм страхування / В. А. Борисова, О. В. Огаренко. – Суми : Довкілля, 2006. – 194 с.

² Борисов А. Б. Большой экономический словарь / А. Б. Борисов. – М. : Книжный мир, 2010. – 860 с.

страхових премій за договорами страхування техногенних ризиків у загальній сумі капітальних витрат підприємства, величини коштів страхового фонду, спрямованої на проведення попереджувальних заходів із забезпечення техногенної безпеки підприємства.

Дослідження економічної ефективності від упровадження системи страхування техногенних ризиків виконано на матеріалах групи промислових підприємств Черкаської області, які здійснюють страхування техногенних ризиків у страховій компанії СК “Європейський страховий союз”. Характер розподілу досліджуваних промислових підприємств залежно від показників рентабельності виробництва засвідчує, що загалом спостерігається прямий характер взаємозв’язку між рівнем застосування страхування техногенних ризиків та показниками економічної ефективності діяльності. Так, найменший рівень рентабельності виробництва властивий групі підприємств, які є аутсайдерами (серед групи досліджуваних підприємств) у страхуванні техногенних ризиків, – середня частка витрат цієї групи підприємств зі сплати страхових премій за договорами страхування техногенних ризиків становила 2 % у сукупній величині капітальних витрат, середній рівень рентабельності виробництва у 2009 р. – 20,9 %. Найвищі показники економічної ефективності господарської діяльності підприємства спостерігаються у найактивніших промислових підприємств у сфері застосування страхування техногенних ризиків, які мають достатньо чітко організовану систему техногенної безпеки, активно застосовують інструменти страхування техногенних ризиків. Середня частка витрат цієї групи підприємств на страхування техногенних ризиків у загальній величині капітальних витрат дорівнювала 9,8 %, а середній рівень рентабельності виробництва у 2009 р. – 28,4 %.

Для аналізованої групи промислових підприємств спостерігається позитивна кореляція між величиною витрат на реалізацію превентивних заходів із підтримання техногенної безпеки та обсягом виробництва і реалізації продукції. Найменший обсяг виробництва продукції – у групи підприємств, які є аутсайдерами у страхуванні техногенних ризиків і мають найменший бюджет на реалізацію превентивних заходів із підтримання техногенної безпеки (середній бюджет витрат цієї групи на реалізацію превентивних заходів із підтримання техногенної безпеки становив 214 тис. грн, середній обсяг виробництва продукції у 2009 р. – 9182,2 тис. грн). Найвищі обсяги виробництва та реалізації продукції мали найактивніші промислові підприємства у сфері страхування техногенних ризиків із найбільшим бюджетом на реалізацію превентивних заходів із підтримання техногенної безпеки (середній бюджет витрат цієї групи підприємств на реалізацію таких заходів становив 478,4 тис. грн, середній обсяг виробництва та реалізації промислової продукції у 2009 р. – 42 320,5 тис. грн).

Таким чином, здійснені аналітичні групування показують, що спостерігається тісний взаємозв'язок між активністю промислових підприємств у сфері страхування техногенних ризиків (який відображається в абсолютних та відносних показниках, а саме: частці витрат зі сплати страхових премій у загальній величині капітальних витрат та бюджеті на реалізацію попереджувальних заходів із техногенної безпеки) та загальними показниками ефективності діяльності підприємств, такими як величина доходів від продажу промислової продукції та рівень рентабельності виробництва.

Взаємозв'язок між вказаними параметрами можна описати методами кореляційно-регресійного аналізу³. Характер і щільність взаємозв'язку оцінюють за допомогою коефіцієнта кореляції, який дає змогу оцінити, наскільки асоційованими є ряди даних, а також визначити напрям взаємозв'язку (прямий чи зворотний). Розраховується коефіцієнт кореляції за допомогою такої формули:

$$K_{x,y} = \frac{COV(X,Y)}{\sigma_x^2 \sigma_y^2},$$

де $COV(X,Y)$ – коваріація величин Y та X ; σ_x^2 – середньоквадратичне відхилення X ; σ_y^2 – середньоквадратичне відхилення Y .

Отримані значення коефіцієнта кореляції між показниками активності промислових підприємств у сфері застосування механізмів страхування техногенних ризиків та показниками ефективності й результативності фінансово-господарської діяльності занесено до таблиці.

Здійснені за допомогою такого аналітичного методу дослідження підтверджують тісний характер взаємозв'язку між цими показниками, а значення ко-

Таблиця

Оцінка кореляції між активністю промислових підприємств у застосуванні механізмів страхування техногенних ризиків та показниками ефективності господарської діяльності

Показник	Коефіцієнт кореляції
Частка витрат зі сплати страхових премій у загальній величині капітальних витрат – рентабельність виробництва	0,95
Бюджет на реалізацію попереджувальних заходів із техногенної безпеки – обсяги продажу промислової продукції	0,89

Складено автором за даними обстежених підприємств.

³ Тінгаєв О. А. Економіко-математичне моделювання : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / О. А. Тінгаєв, Є. А. Іванченко ; М-во фінансів України. Одес. ін-т фінансів Укр. держ. ун-ту фінансів і міжнар. торгівлі. – О. : Поліграф, 2010. – 274 с.

ефіцієнтів кореляції на рівні 0,95 та 0,89 математично підтверджують взаємозв'язок.

Отже, можна зробити такий висновок: упровадження механізмів страхування техногенних ризиків у практику управління техногенною безпекою виробничих підприємств, що є потенційно небезпечними об'єктами, забезпечує їм необхідний економічний ефект (відшкодування майнових збитків підприємства у разі технологічних аварій, компенсацію втрати частини доходів, пов'язаної з вимушеним простоем промислового підприємства – об'єкта підвищеної небезпеки у зв'язку з ліквідацією наслідків аварії, зниження ризику аварійності в майбутньому, пов'язане із застосуванням превентивних заходів та реалізацією попереджувальної функції страхування) і сприяє покращанню показників фінансово-господарської діяльності – обсягів виробництва та продажу промислової продукції, рентабельності виробництва та, як результат, зростанню величини чистого прибутку промислового підприємства.

I. В. Кушнір**РОЗВИТОК ФІНАНСОВИХ РИНКІВ У СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ**

В умовах трансформаційної економіки особливого значення набуває становлення аграрного сектору з розвинутою матеріально-технічною базою, налагодженою і такою, що добре функціонує, системою кредитування аграрних підприємств. Проте нині АПК України розвивається за умов слабкої матеріально-технічної оснащеності. Немає коштів для її прискореного розвитку. Недостатньо розвинутий ринок кредитування. Неспеціалізовані банки беруть незначну участь у кредитуванні аграрних товаровиробників. У результаті наявні можливості розвитку аграрного сектору не можуть використовуватися належним чином. У зв'язку з цим стратегічним завданням розвитку аграрного сектору має стати формування ефективного механізму кредитування підприємств АПК, здатного вирішити суперечність між наявним підвищеним попитом на ринку кредитування аграрного сектору і низькою пропозицією з боку комерційних банків, подолання недостатності джерел самофінансування сільськогосподарських підприємств.

Як показує досвід багатьох країн Центральної та Східної Європи, створення фінансових ринків у сільській місцевості є непростим та багатовимірним завданням. Необхідно вирішити низку проблем у різних сферах. Зовнішнє фінансування має отримувати лише той, хто переконливо доведе, що він у змозі прибутково вести господарство та може і має бажання повернути кредит. Тому необхідна наявність кредито- та платоспроможних позичальників.

Протягом 2002–2010 рр. обсяги кредитування сільськогосподарського виробництва зростали. При цьому спостерігалася позитивна тенденція збільшення обсягів довгострокового кредитування, що дасть змогу оновити та модернізувати виробничо-технічну базу сільського господарства. Ставки з кредитування сільськогосподарського виробництва дещо вищі, ніж з кредитування національного господарства загалом, через вищу ризиковість та більшу заборгованість за простроченими кредитами.

У цілому процентні ставки з кредитування перевищують рівень рентабельності сільськогосподарського виробництва, усереднений по країні. Спроможні до ефективного кредитування на сьогодні лише високоефективні підприємства з рівнем рентабельності понад 20 %.

Друга важлива передумова полягає в тому, щоб забезпечити можливість рефінансування для фінансових інститутів рефінансування в достатньому обсязі. Досвід доводить, що мобілізація державних коштів є навряд чи доцільною, а іноземний капітал наявний у дуже обмеженому обсязі. У сільській місцевості фінансові інститути не в змозі залучати вклади громадян у належній кількості.

Отже, зробити заощадження привабливим та передусім надійним є головною передумовою для створення фінансових ринків у сільській місцевості в Україні.

Банки можуть надавати кредити лише тоді, коли володіють необхідним ноу-хау щодо того, як це робити ефективно та з найменшими витратами. Деякі українські банки продемонстрували значні успіхи у сфері фінансування сільськогосподарства, проте проблема мінімізації витрат залишається надто актуальною як при фінансуванні аграрних підприємств, так і при наданні мікрокредитів. Банки мають підвищити свою ефективність, щоб відсоткова маржа, тобто різниця між ставкою відсотків за кредитами та депозитами, поступово зменшилася. Лише в такому разі вони зможуть стати привабливими для вкладів населення та позичальників. Інші країни, що перебувають на етапі ринкової трансформації, як, наприклад Естонія, показали, який потужний потенціал заощаджень населення існує в економіці.

Центральною проблемою є недосконала законодавча база та створення інституцій і фінансової інфраструктури. Активна участь держави особливо може бути корисною у сфері створення необхідних фінансово-кредитних інституцій і організацій та при реформуванні судової системи для спрощення провадження процедури банкрутства.

Вихідною умовою кредитування є платоспроможність позичальників, а головним джерелом повернення кредитів – прибуток. Разом із тим для гарантування повернення позик позичальники заставляють майно, кошти від реалізації якого можна спрямувати на покриття кредиту. Для забезпечення кредиту використовують механізм надання гарантій, але в сільському господарстві України ця схема не набула широкого застосування. За неспроможності позичальника виконати умови договору та розрахуватися з кредиторами можливі провадження процедури банкрутства або судової санації позичальника. За часів кризи вирізняється різкий сплеск простроченої заборгованості за кредитами, що гальмує ефективний розвиток фінансової системи загалом.

Третина сільськогосподарських виробників у минулі роки була неприбутковою, і з цього приводу точилися жваві дискусії, чи підприємства є неприбутковими, бо вони роками не отримували жодних кредитів, або, навпаки, підприємства не отримували кредитів від банків, оскільки були неприбутковими. За цією дискусією стоїть політично дуже важливе питання: “Чи потрібно державі виділяти фінансові ресурси для вкладання їх у сільськогосподарські підприємства, чи спочатку потрібно зробити все можливе для того, щоб аграрні підприємства стали прибутковими?”

Фактично цю проблему можна вирішити тільки таким чином: комерційні банки, які використовують гроші своїх вкладників для надання кредитів, мають бути впевненими в тому, що підприємство вчасно поверне наданий йому кредит. Тому підприємства повинні бути здатними, як викладено далі, підвищити їх

власний потенціал, змінити організаційно-управлінські схеми та надати прозорість своїм фінансам.

У Німеччині, наприклад, майже неможлива ситуація, коли нерентабельне підприємство отримує кредит. Імовірним винятком є ситуація, коли підприємство має дуже високу частку власного капіталу в загальній структурі капіталу і, таким чином, володіє достатнім обсягом ліквідних активів, аби переконати банк у тому, що прибутковість незабаром буде відновлено.

Про велику кількість приватних сільськогосподарських підприємств та інших, як малих, так і середніх підприємств, майже немає історичних даних, на основі яких можна було б провести ґрунтовний аналіз прибутковості.

З викладеного можна зробити такі висновки щодо напрямів державної політики у сфері фінансової підтримки населення сільської місцевості. Не українське сільське господарство є принципово неприбутковим, а тільки певна частина сільськогосподарських підприємств. Для комерційних банків та інших кредиторів – це визначальна різниця, яка стала помітною в останні роки. Кредитори працюють суто з прибутковими підприємствами, причому останні вже в змозі виторгувати для себе у банків найвигідніші умови надання кредитів. Тому центральною метою аграрної політики в Україні має стати створення рамкових умов для збільшення кількості прибуткових сільськогосподарських підприємств. При цьому не варто забувати, що наслідки структурних змін потрібно пом'якшувати і вживати необхідні соціальні заходи щодо працівників тих підприємств, які з багатьох причин виявились неприбутковими.

Низька прибутковість більшості українських сільськогосподарських підприємств пов'язана з низкою причин. Їх можна класифікувати на внутрішньовиробничі та такі, які пояснюються загальноекономічним та політичним середовищем. Значення економічного середовища, яке вже неодноразово було описано, чітко виявляється в тому, що навіть підприємства, які є дуже успішними та прибутковими в економіках інших країн на світовому ринку, в Україні зазнають істотних проблем із прибутковістю свого бізнесу. І навпаки, лише незначна частка українських аграрних підприємств змогла б вести прибутково свою діяльність, якби мала змогу працювати в умовах економічного та політичного середовища країн Європейського Союзу.

Для того щоб отримати кредит, українським підприємствам дуже важливо підвищити свій виробничий потенціал. Керівництво підприємства має показати, що воно в змозі провести необхідні зміни у внутрішній організаційній структурі навіть за умов активного протистояння цьому. Проблема, чи повинні підприємства спочатку отримати зовнішнє фінансування для того, щоб стати прибутковими, чи, навпаки, вони спочатку мусять рентабельно господарювати, вирішена в самому питанні. До того, як підприємства стануть вважатися креди-

тоспроможними, вони мають проаналізувати внутрішні проблеми, вирішення яких не потребує обов'язкового додаткового фінансування.

Правильна політика держави може певною мірою допомогти при цьому. Закладання підвалин функціонуючої системи дорадчих служб, покращання освіти, тренінгові програми з менеджменту та міжнародний обмін фахівцями є передумовою для підготовки в середньостроковому плані необхідних управлінських кадрів для проведення зазначених структурних реформ.

Державі необхідно поліпшити загальноекономічний клімат, в умовах якого працюють сільськогосподарські підприємства, і вона має для цього значні можливості. Передусім підприємства слід звільнити від виконання завдань, які, власне, повинна виконувати держава.

Прибутковість сільськогосподарських підприємств залежить як від цін на продукти матеріально-технічного забезпечення аграрного сектору економіки, так і від рівня цін на продукти самого сільського господарства. Щодо продуктів, які Україна експортує, то сільськогосподарські виробники дотепер страждають від монополізованих збутових структур та/або експортних бар'єрів, які зменшують ціни на продукцію до рівня, нижчого за ціни світового ринку. Ціна на продукти, які Україна імпортує, навпаки, вища за світові. Тому єдиним виходом із цієї ситуації може бути запровадження дуже ліберального режиму торгівлі з відкритими кордонами та невеликими або помірними імпортними митами на сільськогосподарську продукцію.

Багато сільськогосподарських підприємств в Україні, як і раніше, несуть відповідальність за фінансування та утримання соціальної сфери на своїх підприємствах. Незважаючи на те, що порядок передачі соціальної сфери врегульовано постановою Кабінету Міністрів України від 05.09.1996 № 1060 і важливість цього заходу підкреслено в Указі Президента України від 09.03.2000 № 398, фінансування соціальної сфери все ще значною мірою лежить на сільськогосподарських підприємствах. Фінансування шкіл, дитячих садків та інших установ соціальної сфери не може і не повинно здійснюватися сільськогосподарськими підприємствами. Таким чином, суттєво обмежується рентабельність цих підприємств і напрями фінансових потоків стають менш зрозумілими для потенційних кредиторів, тому підприємствам стає дуже важко представляти себе інвесторам як кредитоспроможні фірми. Інші установи, що також належать до соціальної сфери (як, наприклад, ринки), можуть бути приватизовані; забезпечення газом, електроенергією та водою має бути передано в інші руки і повинно фінансуватися за рахунок спеціальних фірм. І, звичайно, не можна забувати про те, що така ситуація має суттєві наслідки щодо розподілу соціальних благ. Надання цих послуг не повинно бути пов'язаним із рентабельністю сільськогосподарських підприємств, навпаки, — вони в однаковій формі мають перебувати в розподіленні всіх громадян у сільській місцевості.

Низька продуктивність праці на українських сільськогосподарських підприємствах є однією з найбільших проблем з огляду на конкурентоспроможність, тобто обсяг доданої вартості в розрахунку на одного робітника є дуже незначним.

Одностороння спрямованість політики лише на розвиток сільського господарства призвела в минулому також до суттєвих проблем. Концепція розвитку українського села має передусім стимулювати створення робочих місць поза сферою аграрного виробництва. Створення альтернативних робочих місць може допомогти як людям, котрі шукають можливості заробляти собі на життя, так і сільськогосподарським підприємствам, які тим краще зможуть позбутися прихованого безробіття, чим більше буде альтернатив для зайнятості людей у сільській місцевості.

Ю. В. Лой

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ ЯК ШЛЯХ ДО ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ

Фондовий ринок є багатоаспектною соціально-економічною системою, на основі якої функціонує ринкова економіка загалом. Він сприяє акумулюванню капіталу для інвестицій у виробничу і соціальну сфери, структурній перебудові економіки, позитивній динаміці соціальної структури суспільства, підвищенню достатку кожної людини шляхом володіння і вільного розпорядження цінними паперами, психологічній готовності населення до ринкових відносин.

Фондовий ринок має приваблювати інвесторів законністю, чесністю та порядком. Цього можна досягти лише шляхом державного регулювання індустрії цінних паперів у тісній взаємодії з її представниками.

Розвиток добре регульованого, широкого, глибокого і прозорого фондового ринку в Україні відіграє надзвичайно важливу роль у підтриманні швидких темпів зростання на середньострокову перспективу і забезпеченні успішної інтеграції країни в єдиний фінансовий ринок Європейського Союзу. Особливо важливим є розвиток політично незалежного і фінансово самостійного регулятора фондового ринку з дотриманням міжнародних стандартів – так він зможе здобути взаємне визнання регуляторів країн – членів ЄС, що є складовою процесу вступу до ЄС. Необхідно також створити належні умови для успішного запровадження другого рівня пенсійної системи¹.

Досвід країн з розвинутою економікою показує, що фондовий ринок, на відміну від інших ринків (зокрема товарного або валютного), є одним із найбільш регульованих та регламентованих. Основна причина полягає в тому, що нерегульований рух капіталів вже багато разів в історії різних країн завдавав значної шкоди їх фінансовим системам².

Сучасний фондовий ринок України є явищем не тільки суто економічного характеру, оскільки цивілізоване укладення угоди купівлі-продажу цінних паперів, послуг щодо посередницької діяльності тощо, як і в усіх без винятку країнах світу, потребує стрункої системи правового регулювання дій учасників ринку. Останнє може здійснюватися державними органами (державно-правове регулювання) та окремими інститутами (інституційно-правове регулювання).

¹ Розвиток фондового ринку і небанківських фінансових інститутів в Україні: ключові перешкоди і пріоритетні напрямки подальшого реформування : 10-й Міжнародний форум учасників ринку капіталу, Алушта, 21 верес. 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukraine.usaid.gov/lib/capmarkets_pp_ukr.pdf.

² Питання функціонування та вдосконалення інфраструктури фондового ринку України : інформ.-аналіт. матер. / за ред. О. І. Кіреєва, М. М. Шаповалової, Н. І. Гребенюк. – К. : ЦНД НБУ, 2005. – С. 65.

Обидва види правового регулювання фондового ринку взаємопов'язані, у багатьох випадках вони доповнюють одне одного.

З точки зору державного регулювання найважливіший аспект поділу фондового ринку полягає в ступені його організованості. Організованим є регульований, підпорядкований добре сформованим нормам та практикам ринок, прямий доступ на який обмежений і відкритий професіоналам, котрі є членами організацій (бірж). На відміну від нього, неорганізований ринок (позабіржовий, вуличний) не має чітких процедур, що врегульовували б його діяльність. Цей ринок характеризується вищим рівнем фінансового ризику, нижчим рівнем юридичної захищеності, меншим рівнем поточної поінформованості. Водночас неорганізований ринок забезпечує обіг більшої кількості фінансових інструментів і послуг, краще охороняє таємницю здійснення окремих угод, забезпечує потреби окремих інвесторів у фінансових інструментах із високим рівнем доходу, зважаючи на непідпорядкованість або слабку підпорядкованість цього ринку державному регулюванню³.

Законодавче регулювання фондового ринку України – багаторівнева структура, в основу якої покладено конституційні принципи. Так, ст. 92 Конституції України проголошує, що “основи створення і функціонування фінансового, кредитного та інвестиційного ринків” встановлюються лише законами України.

До актів законодавства, за допомогою яких здійснюється регулювання праввідносин на українському фондовому ринку, належать відповідні кодекси і закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, міністерств і відомств, які в межах своїх повноважень, визначених чинним законодавством, здійснюють регулювання, контроль і підтримують правопорядок на фондовому ринку країни.

Законодавче регулювання відносин і діяльності на фондовому ринку в Україні здійснюється спеціальними Законами України:

- “Про цінні папери і фондову біржу”, який визначає види цінних паперів, встановлює порядок випуску й обігу їх на ринку, вимоги стосовно реєстрації емітентами випуску акцій і облігацій та інформації про їх випуск у відповідному державному органі, порядок видачі дозволу на посередницьку діяльність з цінними паперами, закріплює правовий статус і компетенцію фондової біржі;
- “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні”, в якому визначаються мета і форми державного регулювання фондового ринку, органи, що здійснюють державне регулювання, зокрема Державна комі-

³ Левченко З. Державний сектор у розвинених країнах / З. Левченко // Цінні папери України. – 2008. – № 6. – С. 15.

сія з цінних паперів та фондового ринку, її завдання, функції, повноваження, права, відповідальність і відносини з іншими державними органами регулювання й контролю на фондовому ринку;

- “Про господарські товариства”, який встановлює порядок створення, функціонування та діяльності господарських товариств, у тому числі акціонерних, порядок випуску акцій емітентом, визначає особливості діяльності закритих і відкритих акціонерних товариств, порядок скликання загальних зборів акціонерів, збільшення та зменшення статутного фонду, компетенцію керівних органів товариства тощо.

З метою впорядкування фондового ринку та його подальшого розвитку Президентом України протягом кількох років було видано укази, серед яких найбільш значущим для фондового ринку стали укази “Про корпоратизацію”, “Про інвестиційні фонди та інвестиційні компанії”, “Про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку”.

Для забезпечення проведення фінансової та інвестиційної політики в Україні згідно з законами України та указами Президента України і з метою оперативного здійснення відповідних заходів з розвитку фондового ринку Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови й розпорядження, зокрема щодо опрацювання відповідних законодавчих актів про цінні папери, їх випуск та обіг в Україні. Підвищена увага приділяється державним цінним паперам.

Законодавче регулювання фондового ринку в Україні здійснюється також за допомогою великої кількості відомчих нормативних документів відповідних державних органів, які здебільшого реалізують делеговані їм конкретні регулюючі повноваження на фінансовому та інвестиційному ринках у сфері приватизації, встановлені чинним законодавством України.

Державне регулювання ринку має здійснюватися на принципах створення гнучкої та ефективної системи регулювання, надійного механізму обліку і контролю, запобігання зловживанням і злочинності на фондовому ринку та їх профілактики.

Органи, які здійснюють державне регулювання фондового ринку в Україні, поділяються на такі групи:

- Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України, які через прийняття законодавчих і нормативних актів з питань ринку цінних паперів, визначення напрямів державної політики щодо фондового ринку, призначення складу Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку забезпечують загальні основи державного регулювання фондового ринку в Україні. До цієї ж групи необхідно віднести Міністерство юстиції України, котре виконує загальну нормотворчу функцію в державі;

- Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, яка безпосередньо формує та забезпечує реалізацію єдиної державної політики з розвитку й функціонування в Україні ринку цінних паперів та їх похідних;
- державні органи, котрі в межах своєї компетенції здійснюють контроль або функції управління на ринку цінних паперів: Фонд державного майна України, Міністерство фінансів України, Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна податкова адміністрація України. Певні функції управління інвестиційною діяльністю в Україні здійснюють Національне агентство з реконструкції та розвитку, Державна інвестиційна компанія;
- державні органи, котрі виконують спеціальні функції контролю та нагляду за дотриманням законодавства в державі. Ці функції поширюються й на ринок цінних паперів. До цієї групи входять: Міністерство внутрішніх справ України, Генеральна прокуратура України, Служба безпеки України, Вищий арбітражний суд України.

Державне регулювання має створити відповідне законодавче забезпечення, правила випуску та обігу, реєстрації, захисту прав інвесторів, контроль системи ціноутворення, при цьому основна мета держави має полягати в досягненні компромісу між фіскальною функцією та загальноекономічною ефективністю⁴.

Виокремимо такі напрями регулювання фондового ринку:

- забезпечення захисту прав інвесторів, прозорості, справедливості й ефективності фондового ринку; зниження ризиків учасників ринку в операціях з цінними паперами;
- сприяння сумлінній конкуренції, збільшення ринкової капіталізації та економічне зростання держави;
- створення атмосфери довіри як серед учасників фінансових ринків, так і серед потенційних інвесторів;
- створення сприятливих умов і забезпечення однакових можливостей для учасників фондового ринку, що відповідають чітко визначеним критеріям допуску;
- заохочення нових учасників до діяльності на фондових ринках, оптимізація процедур входження у фондові ринки;
- сприяння процесам упровадження нових фінансових інструментів;

⁴ Ковалюк О. Стратегія використання фінансових інструментів організації економічного зростання в Україні в умовах глобалізації / О. Ковалюк // Обліково-аналітичні системи суб'єктів господарської діяльності в Україні : наук. зб. / за ред. В. Є. Швеця. – Л. : Інтереко, 2007. – С. 31–37.

- реалізація єдиного системного підходу до розвитку законодавства про фондові ринки;
- забезпечення вільного доступу до інформації.

Регулювання фондового ринку лише через державні органи не зможе охопити всі функції і завдання, які потребують втручання, коригування та стимулювання. Коло завдань розширюється та ускладнюється за умов побудови розвинутого фондового ринку, що передбачає дотримання певних стандартів світового фінансового ринку. Частина функцій регулювання та управління доцільно перекласти на саморегулювальні організації.

Отже, забезпечити становлення фондового ринку, уникнувши хаосу та стихійних руйнівних процесів, що відкидають економіку країни далеко назад, може тільки держава. Саме вона, володіючи чіткою стратегією і програмою реформування та використовуючи весь арсенал наявних у її розпорядженні засобів, здатна в найкоротші терміни та з найменшими втратами створити умови для становлення цивілізованого фондового ринку.

Ю. В. Лупенко

ПЕРЕТВОРЕННЯ АКЦІОНЕРНИХ ТОВАРИСТВ ЯК НАСЛІДОК КОРПОРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Головною та актуальною подією на сучасному ринку цінних паперів в Україні є впровадження норм Закону України “Про акціонерні товариства” (далі – Закон), яке не залишає байдужим усіх, хто має стосунок до вітчизняного фондового ринку.

У науковому світі Закон іноді називають акціонерною або корпоративною реформою, оскільки 30 квітня 2009 р., коли він набрав чинності, почався відлік дворічного перехідного періоду, відведеного для акціонерних товариств в Україні для впровадження ними суттєвих змін до системи корпоративного управління, а також у їх відносинах з акціонерами, кредиторами й інвесторами¹.

Згідно з вимогами ст. 5 Закону акціонерні товариства за типом поділяють на публічні акціонерні товариства та приватні акціонерні товариства. Також Закон зобов’язує наявні акціонерні товариства привести свою організаційно-правову форму у відповідність до Закону протягом двох років, а саме до 30 квітня 2011 р.²

Законом було визначено, що акції вітчизняних акціонерних товариств повинні існувати виключно в бездокументарній формі з 30 жовтня 2010 р.

Слід зауважити, що редакцією Закону України “Про акціонерні товариства” від 03.02.2011 продовжено термін переведення акцій у бездокументарну форму існування до 30 квітня 2011 р.³

Неможливо залишити поза увагою той факт, що процедура дематеріалізації випуску акцій і взагалі існування акцій в бездокументарній формі є непосильною для багатьох вітчизняних акціонерних товариств, оскільки потребує значних витрат з боку як емітентів, так і власників акцій.

Практика впровадження нового акціонерного законодавства в життя акціонерних товариств показала, що приведення діяльності закритих та відкритих акціонерних товариств у відповідність до положень Закону є тривалим та складним процесом, пов’язаним зі зміною форми існування акцій з документарної на бездокументарну, проведенням численних загальних зборів акціонерів, реєстрацією низки дій щодо приведення діяльності акціонерних товариств у відповідність до Закону в Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку

¹ Ukrainian Parliament Passes the Law of Ukraine on Joint Stock Companies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bakernet.com.

² Про акціонерні товариства : закон України від 17.09.2008 № 514.

³ Про акціонерні товариства : закон України від 17.09.2008 № 514 (зі змінами, внесеними Законом України від 03.02.2011 № 2994-VI).

(далі – Комісія), насамперед щодо заміни свідоцтва про реєстрацію випуску акцій, перереєстрацію документів в інших органах державної влади.

Неможливо залишити поза увагою той факт, що реформа впроваджувалася в реальне акціонерне життя досить складно, свідченням чого є перехідний період до норм Закону, визначений законодавчо у два роки.

Незважаючи на доволі прогресивний характер Закону та його відповідність європейським стандартам, він не в змозі подолати деякі об'єктивні труднощі в діяльності акціонерних товариств, зокрема: складний порядок прийняття рішень, у тому числі віднесених до виключної компетенції загальних зборів; розкриття значного обсягу інформації про товариство; витрати на ведення реєстру власників іменних цінних паперів, звітування перед Комісією та проведення загальних зборів; розпорошеність статутного капіталу товариства і, відповідно, більшу ймовірність стати жертвою рейдерів⁴.

Оцінюючи повільність упровадження акціонерної реформи в життя вітчизняного фондового ринку, голова Комісії Д. Тевелєв зауважив: “Щось міняти, перебудовувати завжди складно, перш за все психологічно. Багато акціонерних товариств, багато емітентів цінних паперів вирішили, що це чергова кампанія, яка швидко закінчиться і не буде доведена до завершення, тому вирішили лягти на дно, почекати, що буде, і не вчиняти ніяких дій. Деяким компаніям просто не вистачило розуміння, вмінь, звичайної юридичної грамотності, щоб провести швидко і якісну зміну”. Крім того, на думку голови Комісії, небажання дуже великої кількості компаній виконувати визначені новим Законом норми є наслідком великої приватизації 90-х років, коли ваучерна приватизація створила маленькі підприємства з великою кількістю акціонерів⁵.

Як зазначає головний спеціаліст відділу юридичної експертизи проєктів нормативно-правових актів юридичного департаменту Комісії П. Боченко, перед акціонерними товариствами постає альтернатива: змінити найменування з відкритих та закритих на відповідно публічні та приватні акціонерні товариства і продовжити діяльність у формі акціонерного товариства або змінити організаційно-правову форму шляхом перетворення на інше господарське товариство чи виробничий кооператив⁶.

Більшість акціонерних товариств поставилися до нового Закону неоднозначно, більше того, наближення дати остаточного набрання чинності його нормами (30 квітня 2011 р.) посилило паніку серед багатьох акціонерних това-

⁴ Єніч В. Як правильно перетворити ЗАТ в ТОВ: поради експерта / В. Єніч [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ubg.ua.

⁵ Держкомісія з цінних паперів очікує на пришвидшення корпоративної реформи в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zaxid.net.

⁶ Боченко П. Порядок перетворення закритого акціонерного товариства в товариство з обмеженою відповідальністю / П. Боченко // Відомості Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку. – 2010. – № 28. – С. 7.

риств, велика кількість яких намагаються позбутися акціонерної форми, яка здається їм надто обтяжливою. До таких очевидно нелогічних кроків, пов'язаних як із високими правовими ризиками щодо самого процесу перетворення, так і з абсолютною непристосованістю чи навіть небезпекою означених правових конструкцій для забезпечення прав та інтересів учасників, товариства спонукують окремі норми Закону, дотримання (виконання) яких неможливе або загрожує акціонерним товариствам швидким і неминучим банкрутством.

З огляду на всі складнощі приведення діяльності акціонерних товариств у відповідність до вимог Закону та те, що акціонерні товариства, які були створені в пострадянському просторі, не влаштовують нові правила гри на ринку, нерідким явищем на сучасному фондовому ринку України є перетворення акціонерних товариств в інші організаційно-правові форми.

Відповідно до ст. 108 Цивільного кодексу України перетворенням юридичної особи є зміна її організаційно-правової форми. У разі перетворення до нової юридичної особи переходять усе майно, усі права та обов'язки попередньої юридичної особи⁷.

Статтею 45 Господарського кодексу України визначено, що підприємництво в Україні здійснюється в будь-яких організаційно-правових формах, передбачених законом, на вибір підприємця⁸.

Автори навчального посібника “Акціонерне право” В. В. Луць, Р. В. Сивий та О. О. Яворська зауважують, що “при перетворенні може відбуватися зміна форми власності, виду акціонерного товариства, перетворення в будь-яку іншу організаційно-правову форму”⁹.

Отже, при виборі організаційно-правової форми акціонерне товариство повинно дотримуватися неписаного принципу “дозволено все те, що не заборонено законом”¹⁰.

Практика показує, що акціонерні товариства на загальних зборах акціонерів найчастіше приймають рішення про реорганізацію шляхом перетворення в товариства з обмеженою відповідальністю.

На думку кандидата економічних наук В. Кравчука, товариство з обмеженою відповідальністю є найбільш наближеною до акціонерного товариства формою, в якій зберігаються найважливіші принципи організації акціонерного товариства: обмеження майнового ризику учасників розміром інвестицій; залежність корпоративного контролю від розміру частки; склад корпоративних прав¹¹.

⁷ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV.

⁸ Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV.

⁹ Луць В. В. Акціонерне право : навч. посіб. / В. В. Луць, Р. В. Сивий, О. О. Яворська. – К. : Ін Юре, 2004. – 256 с.

¹⁰ Климчук О. Особливості перетворення акціонерних товариств / О. Климчук // Юридичний журнал. – 2006. – № 4.

¹¹ Кравчук В. Корпоративні варіанти. Перетворення акціонерного товариства: що робити? / В. Кравчук // Закон&Бізнес. – 2010. – № 3 (938).

Товариством з обмеженою відповідальністю згідно із законом є товариство, що має статутний (складений) капітал, розподілений на частки, розмір яких визначається статутними документами (ст. 140 Цивільного кодексу України).

Основними перевагами товариства з обмеженою відповідальністю над акціонерними товариствами є: більш спрощений порядок проведення загальних зборів учасників і, як наслідок, оперативніше прийняття ними рішень; відсутність додаткових витрат, пов'язаних з обслуговуванням випуску акцій та проведенням загальних зборів учасників; менший обсяг звітності, яку необхідно подавати органам державної влади¹².

Суттєвою перевагою товариства з обмеженою відповідальністю є те, що при виході з товариства його учасники гарантовано отримають дійсну вартість своєї частки.

Проте проблемною стороною такої форми для акціонерних товариств, які бажають перейти в товариство з обмеженою відповідальністю, є законодавчо визначена обмежена кількість його учасників. Так, ст. 50 Закону України “Про господарські товариства” визначено, що максимальна кількість учасників товариства з обмеженою відповідальністю може досягати 10 осіб¹³.

Відповідно до роз'яснення ДКЦПФР № 6 “Щодо перетворення акціонерних товариств у товариство з обмеженою відповідальністю”, затвердженого рішенням Комісії від 21.05.2010 № 716 (далі – Роз'яснення № 6), у разі, якщо кількість акціонерів акціонерного товариства, на дату прийняття рішення загальних зборів акціонерів якого про перетворення у товариство з обмеженою відповідальністю, перевищуватиме 10 осіб, таке рішення не зможе бути реалізоване, оскільки законодавством передбачене обмеження максимальної кількості учасників товариства з обмеженою відповідальністю¹⁴.

Слід зазначити, що перетворення в товариство з обмеженою відповідальністю є актуальнішим питанням для закритих акціонерних товариств, оскільки у більшості випадків вони мають відносно невелику кількість власників іменних цінних паперів порівняно з відкритими акціонерними товариствами.

Альтернативним шляхом вирішення проблеми великої кількості акціонерів, що стає на заваді перетворенню акціонерного товариства в товариство з обмеженою відповідальністю, у разі неможливості зменшення їх числа є прийняття

¹² Боченко П. Порядок перетворення закритого акціонерного товариства в товариство з обмеженою відповідальністю / П. Боченко // Відомості Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку. – 2010. – № 28. – С. 7.

¹³ Про господарські товариства : закон України від 19.09.1991 № 1576-ХІІ.

¹⁴ Щодо перетворення акціонерних товариств у товариство з обмеженою відповідальністю : роз'яснення Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку № 6, затверджене рішенням Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку від 21.05.2010 № 716.

акціонерним товариством рішення про перетворення в товариство з додатковою відповідальністю, кількість учасників якого законодавчо не обмежена.

Статтею 65 Закону України “Про господарські товариства” визначено, що товариством з додатковою відповідальністю є товариство, статутний (складений) капітал якого поділений на частки визначених установчими документами розмірів. Учасники такого товариства відповідають за його боргами своїми внесками до *статутного (складеного) капіталу*, а у разі недостатності цих сум – додатково належним їм майном в однаковому для всіх учасників кратному розмірі до внеску кожного учасника¹⁵.

Процедура перетворення регулюється Цивільним і Господарським кодексами України, Законами України “Про акціонерні товариства”, “Про господарські товариства”, “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців”, “Про цінні папери та фондовий ринок” та іншими нормативно-правовими актами¹⁶.

Слід зауважити, що станом на поточну дату доволі значна кількість акціонерних товариств, переважно відкритих, знайшли вихід, як обминути жорсткі норми нового акціонерного законодавства, прийнявши рішення про перетворення в товариства з додатковою відповідальністю.

За підсумками роботи Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку у 2010 р. процес корпоративної реформи супроводжується зменшенням кількості акціонерних товариств. Так, кількість відкритих акціонерних товариств зменшилася з 9,58 тис. до 9,18 тис., а закритих – з 20,33 тис. до 19,44 тис.¹⁷

Отже, аналізуючи ситуацію, яка склалася на вітчизняному ринку цінних паперів щодо зменшення кількості акціонерних товариств шляхом їх реорганізації в інші організаційно-правові форми, можна зробити такі висновки.

Норми нового акціонерного законодавства відповідають європейським стандартам, яким, на жаль, не відповідає більшість акціонерних товариств в Україні, серед яких є і такі, що навіть не в змозі здійснити саму процедуру переходу до цих норм, не кажучи вже про існування за нормами Закону.

На нашу думку, зменшення кількості “слабких” акціонерних товариств, які не можуть пристосуватися до європейських норм законодавства про цінні папери, яким відповідають норми Закону України “Про акціонерні товариства”, є “природним добром”, за якого виживають найсильніші.

¹⁵ Про господарські товариства : закон України від 19.09.1991 № 1576-ХІІ.

¹⁶ Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : закон України від 15.05.2003 № 755-IV; Про цінні папери та фондовий ринок : закон України від 23.02.2006 № 3480-IV.

¹⁷ Підсумки роботи ДКЦПФР у 2010 році та перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ssmc.gov.ua.

З огляду на масштаби реорганізації акціонерних товариств в інші організаційно-правові форми, яка відбувається внаслідок акціонерної реформи в Україні, та поширення цієї тенденції, необхідно на законодавчому рівні вжити заходи для спрощення процедури перетворення акціонерних товариств в інші організаційно-правові форми шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів, які регулюють такий процес.

Комісія як державний регулятор фондового ринку України не залишається осторонь явища зменшення кількості вітчизняних акціонерних товариств та ставить пріоритетні завдання, передбачені Програмою розвитку фондового ринку України на 2011–2015 роки, зокрема здійснення та удосконалення корпоративної реформи, внесення змін до Закону України “Про акціонерні товариства” на основі практики його реалізації.

К. О. Максименко

РОЗВИТОК ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН УКРАЇНИ З МІЖНАРОДНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ

Загальновідомо, що високого рівня економічного розвитку досягають країни, здатні у зростаючих масштабах акумулювати й використовувати внутрішні та міжнародні інвестиційні ресурси зі збалансованим співвідношенням іноземного й вітчизняного інвестування. Національна економіка, яка має однобічну інвестиційну орієнтацію на іноземні джерела без зростаючої мотивації місцевих інвесторів, у стратегічному контексті втрачає конкурентоспроможність і умови безпечного розвитку.

З огляду на високий динамізм фінансової глобалізації, це проявляється у втраті державою багатьох традиційних регуляторних функцій, істотному звуженні можливостей країн щодо проведення самостійної грошово-кредитної політики, підтримання рівноважного стану економіки засобами валютно-курсової політики та регулювання національних фінансових ринків, а також у реальній загрозі втрати ними економічного суверенітету з причин боргової залежності й фінансового підпорядкування провідним країнам світу.

Дослідженню ролі міжнародних фінансових інституцій у світових господарських зв'язках у процесі глобалізації, еволюції співпраці та кредитних відносин Міжнародного валютного фонду (МВФ) з Україною присвячено праці відомих вітчизняних і зарубіжних економістів: О. Білоруса, І. Бланка, С. Боринця, О. Власюка, А. Гальчинського, В. Гейця, Б. Губського, Дж. Кейнса, Р. Марковіца, Ю. Пахомова, М. Портера, В. Ростю, В. Сіденка, У. Фішера, У. Шарпа та ін.

Міжнародні фінансові організації (МФО) набувають дедалі більшої вагомості у міжнародних економічних відносинах, оскільки через їх мережу проходить значна частка світових інвестицій, відбуваються купівля та продаж валюти для фінансування експорту й імпорту. Особливо важлива діяльність цих організацій для країн, які здійснюють перехід до ринкових відносин і готові використати як управлінський досвід МФО, так і власні можливості.

Домінування розвинутих країн у світовій економіці та значна залежність від них країн, що розвиваються, безпосередньо впливають на характер поширення циклічних коливань у світовій економіці. По-перше, саме розвинуті країни генерують глобальні потрясіння (у вигляді коливань економічної активності, фінансових потоків, товарних цін і валютних курсів), до яких країни, що розвиваються, повинні пристосовуватися й певним чином на них реагувати. По-друге, розвинуті країни є творцями економічної політики, а решта світу виступає її "одержувачем". Головним макроекономічним фактором, що створює

таку ситуацію, є міжнародний статус національних валют провідних розвинутих країн¹.

Можливість вступу України до міжнародних організацій і структур їх члени пов'язують з багатьма чинниками. Одним із вирішальних серед них є визначеність нашої держави щодо таких аспектів її внутрішньої і зовнішньої політики, як національні інтереси, реальні й потенційні загрози, основні напрями і сформованість системи національної безпеки загалом, зокрема економічної безпеки.

Нинішня ситуація в Україні підтверджує: якщо назріла потреба в загальних змінах, то часткові перетворення нічого не дають або призводять до негативних результатів. Говорячи про іноземні інвестиції, треба враховувати світовий досвід, який показує, що найбільших успіхів у залученні іноземних інвестицій досягають країни, які, по-перше, ставлять таку мету за пріоритетну у своїй економіці, по-друге, використовують при цьому якомога ширший набір заходів. Головним у цьому разі є:

- забезпечення привабливого інвестиційного клімату;
- створення позитивного міжнародного іміджу країни.

Серед зовнішніх фінансових джерел найбільший потенціал мають міжнародні фінансові інституції – Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку. Порівняно низька вартість запозичень, які вони надають, значущість їхніх оцінок та дій для інших потенційних кредиторів та інвесторів спонукають на сучасному етапі до тісної співпраці України з цими установами на загальноприйнятих принципах міжнародного права.

Співпраця України з МВФ на різних етапах сприяла розв'язанню проблем платіжного балансу, державного боргу, стимулювала системне проведення податкової реформи, структурування паливно-енергетичного комплексу, привертала увагу до соціальних проблем. За останні два роки загальний зовнішній борг України збільшувався щороку на 45 % і досяг 100 млрд дол. США. Зовнішній борг приватного сектору зріс до 85 млрд дол., з яких 29 млрд становить короткостроковий борг (класифікований за первинним терміном погашення)².

Безумовно, отримання коштів МВФ дає змогу частково стабілізувати фінансову ситуацію. Водночас цей крок можна розглядати лише як необхідну, але абсолютно недостатню умову для виходу з кризи. По-перше, виділяючи кошти на цілі стабілізації, МВФ піклується не про економічну ситуацію в Україні, а насамперед про іноземні банки, які тут працюють. По-друге, усі рецепти від МВФ щодо подолання кризи є проявом монетаризму – вони стосуються лише стабілізації на грошовому й валютному ринках і не містять порад щодо усунен-

¹ Пахомов С. Глобальні витоки і вірогідні наслідки світової фінансової кризи / С. Пахомов, Ю. Пахомов // Економічний часопис-XXI. – 2008. – № 11.

² Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

ня кризових явищ у реальному секторі. За таких умов стратегічним напрямом діяльності українського уряду має бути стимулювання припливу інвестицій у реальний сектор національної економіки³.

Державна політика співпраці з міжнародними фінансовими інституціями на сучасному етапі повинна орієнтуватися не стільки на мінімізацію запозичень, скільки на найефективніше використання переваг і можливостей, що надають членство у цих організаціях чи досягнуті домовленості. Також потрібно застосовувати системний підхід щодо максимального використання порівняльних переваг з урахуванням доцільності співпраці з тією чи іншою міжнародною організацією. Особливу увагу слід приділити запобіганню неефективному використанню позик, а позикові ресурси сконцентрувати на реалізації інвестиційно-інноваційних проектів державного значення.

Більша прозорість щодо регулювання умов інвестування впливає на ринок фінансового капіталу, оскільки виникає потреба у внесенні змін до режиму регулювання інвестиційної діяльності й застосуванні сучасного рівня менеджменту. Передбачуваність і прозорість економічної політики створюють потенційні можливості для залучення іноземних інвестицій. Вітчизняний ринок фінансового капіталу в умовах збільшення обсягів кредитування й інвестування має не лише підвищити рівень обслуговування, розширити спектр фінансових послуг, а й удосконалити технології їх надання та відповідного правового захисту.

Важливу роль у залученні іноземного інвестиційного капіталу відіграють чинники інвестиційної привабливості, на підставі яких формуються суверенні рейтинги країни. Саме завдяки міжнародним рейтинговим агентствам (найвідоміші – Moody's, Standard & Poor's, Fitch), які їх складають, формується інвестиційний портрет, що дає змогу оцінювати ризики й переваги кожного об'єкта вкладення капіталу. Водночас для залучення справді великих обсягів інвестиційного капіталу (переважно у формі портфельних інвестицій, міжнародних кредитів банків) потрібно мати високий рейтинг.

Перспективним напрямом фінансово-кредитних відносин України з ЄС на ринку капіталів на рівні підприємств є залучення ресурсів за допомогою випуску європейських депозитарних розписок і випуску єврооблігацій. Для забезпечення успішного розвитку співпраці між Україною та ЄС у фінансовій сфері слід розширити спектр цієї співпраці. Складовими позиції України щодо подальшого поглиблення співробітництва з ЄС у валютно-фінансовій сфері можуть стати:

- розвиток співпраці з Європейським інвестиційним банком;
- становлення та розвиток взаємовідносин між Національним банком України та Європейським центральним банком з метою обміну інформацією, організації стажування тощо;

³ Білорус О. Сучасна світова фінансово-економічна криза як прояв тотальної кризи системи глобалізму / О. Білорус // Економічний часопис-XXI. – 2008. – № 11–12.

- включення України до загальноприйнятих систем європейських розрахунків;
- поступове зближення валютно-фінансової та кредитної політики України з політикою держав єврозони.

Поява України на світовому ринку інвестицій одразу змушує її вести конкурентну боротьбу з індустріально розвинутими країнами, в якій вона виступає досить слабким конкурентом. Спеціальні заходи щодо регулювання припливу іноземних інвестицій із країн ЄС мають передбачати:

- зниження рівня оподаткування прибутку підприємств з іноземними інвестиціями за перевищення певного розміру інвестицій;
- розвиток практики надання гарантій під іноземні кредити і страхування ризиків комерційними банками;
- розроблення дієвих механізмів публічного контролю результатів іноземних інвестицій, здійснених на пільгових умовах, дотримання інвестиційних зобов'язань;
- запровадження обов'язкового контролю походження інвестицій, вивчення надійності інвестора;
- докладання постійних зусиль для зміцнення міжнародного іміджу країни, поширення інформації про її виробничий, технологічний, ресурсний потенціал та інвестиційні перспективи.

Т. А. Мусатова

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Подальший розвиток економіки України потребує реформ у сфері соціальної політики відповідно до нових напрямів формування соціально орієнтованої ринкової економіки. В Україні відбувається становлення системи соціального захисту населення, найважливішою ланкою якої є соціальне страхування.

Для досягнення прийнятних параметрів соціальної захищеності населення в принципово нових умовах розвитку суспільства виникла потреба в запровадженні принципів страхування та об'єднанні на постійній і довготривалій основі зусиль держави, працівників, роботодавців як суб'єктів, що відповідають за соціальний захист.

Розвинуті країни досягли прогресу в питаннях урегулювання соціального захисту населення. Зокрема, соціальне страхування є основним елементом шведської соціальної політики. Мета системи соціального забезпечення в Швеції, як це підкреслюється в офіційних документах, – забезпечити людину економічним захистом у разі хвороби, при народженні дитини і через старість (загальне страхування), у зв'язку з нещасними випадками і хворобами з виробничих причин (страхування від нещасних випадків на виробництві) і безробіттям (страхування від безробіття і грошова допомога на ринку праці). Гарантією соціального захисту, що надається особі незалежно від причини погіршення її стану, вважається грошова допомога.

У Швеції державне страхове управління перебуває під юрисдикцією міністерства охорони здоров'я, яке відповідає за систему загального страхування і нагляд за загальними страховими касами. Кожна комуна має місцеву контору цих кас, завдання яких – здійснювати адміністративні розпорядження центрального уряду.

Система страхування здоров'я є насамперед інструментом досягнення вищого рівня соціально-економічної рівності. Вона дає можливість людям з низькими доходами, які потребують інтенсивної медичної допомоги, одержати медичні послуги на однакових умовах з іншими. До того ж у розвинутих країнах система страхування функціонує як фінансовий інструмент державного регулювання, надаючи змогу вільно обертатися на ринку цінних паперів страховим полісам.

Зазначимо, що розміри та пропорції розподілу страхового навантаження в Україні, порівняно з іншими країнами, вказують на те, що, всупереч поширеній думці про “надвисокий” відсоток внесків на соціальне страхування, Україна майже не відрізняється від розвинутих країн світу за сумарним відсотком страхового навантаження. Проте за структурою страхового навантаження спостері-

гаються суттєві відхилення в розмірах внесків, які сплачують роботодавці та працівники. Практика різних економік свідчить, що частка фінансової участі соціальних партнерів може бути неоднаковою. Кожна країна встановлює пропорції внесків, а отже, і відповідальність за соціальний захист з огляду на економічний, соціальний, культурний та історичний досвід. Проте принципова розбіжність між прийнятою в Україні практикою соціального страхування і аналогічними процедурами в країнах з розвинутою економікою полягає в тому, що в нашій країні є потенційна загроза неефективної діяльності страхових фондів і матеріальної незабезпеченості через втрати заробітку¹. Виявлена залежність між рівнем отриманих страхувальниками виплат і розміром внесків також має принципове значення для дисциплінованих платників, які мають високу заробітну плату, оскільки коефіцієнт заміщення втраченого заробітку (відсоткове відношення середньої виплати до зарплати) у них дуже низький.

Проблемні питання в розбудові та функціонуванні національної системи соціального страхування обумовлені як загальною соціально-економічною ситуацією в країні, так і недоліками чинної системи соціального страхування. З огляду на наявні проблеми першорядними заходами щодо їх розв'язання мають бути:

- удосконалення нормативно-правового забезпечення системи соціального страхування;
- посилення конкуренції в наданні страхових послуг, що запобігатиме бюрократизму, а також надасть можливість обирати страховика;
- забезпечення диференціації страхових внесків, що посилюватиме економічну зацікавленість роботодавця в зниженні страхових ризиків і пов'язаних з цим виплат;
- забезпечення відповідності темпів зростання витрат на соціальне забезпечення порівняно з темпами зростання доходів.

Насамкінець зазначимо, що Україна вже ратифікувала Європейську соціальну хартію, проте існує багато розбіжностей між її положеннями та чинними нормативно-законодавчими актами. Стан наших страхових фондів поки що не дозволяє ратифікувати ст. 12 “Право на соціальне забезпечення” і ст. 13 “Право на соціальну і медичну допомогу” цього міжнародного документа. Механізм збору страхових внесків, що діє нині, на жаль, не може забезпечити задекларовані Конституцією України гарантії застрахованим особам, а саме: отримувати страхові виплати на рівні, не меншому, ніж прожитковий мінімум. Утім зазначимо, що експерти Світового банку впевнені, що із введенням єдиної системи збору і обліку внесків на соціальне страхування в Україні владяться не лише іс-

¹ Роик В. Д. Концептуальные основы формирования рыночной финансовой модели социального страхования для России / В. Д. Роик // Аналит. вестн. Совета Федерации ФС РФ. – 2005. – № 5 (257).

точно підвищити рівень збору і таким чином поліпшити якість життя українців, а й повністю виконати умови Європейської соціальної хартії².

Отже, в системі соціального забезпечення і соціального страхування України є багато проблем, пов'язаних із недоліками у державному регулюванні цих процесів, а також із неопрацьованістю багатьох рішень, характерних для розвинутих економік. Водночас вже зроблено дієві кроки у напрямі підвищення ефективності ведення вітчизняної страхової справи.

² Європейська соціальна хартія (переглянута) от 03.05.1996 ETS № 163 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_062.

О. Ю. Наєнко

ІННОВАЦІЙНА ЕКОНОМІКА ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ЗМЕНШЕННЯ ДЕФІЦИТУ БЮДЖЕТУ

Актуальність дослідження у сфері інноваційної економіки пов'язана з набуттям нею значення ключового чинника економічного зростання. Економіка є інноваційною, якщо суспільство чи окремих індивід може отримати нову інформацію та забезпечити у подальшому створення національних інформаційних ресурсів, необхідних для НТР, активізацію інноваційної діяльності в різних сферах діяльності людини.

Кейнсіанці вважають, що бюджетні дефіцити (унаслідок або підвищення витрат, або скорочення податків) можуть стимулювати економіку, що сприятиме зростанню попиту в результаті збільшення обсягу робіт (надання послуг). Недавні аргументи П. Крагмена продемонстрували, що кейнсіанці вірили, що коли рівень безробіття вищий, ніж рівень забезпечення працею, це має призвести до зменшення дефіциту. На відміну від них, багато неокласичних економістів, особливо консервативних, заперечують, що великі урядові дефіцити скорочують національні заощадження і збільшують процентні ставки, спричиняючи фінансову невпевненість і скорочуючи приватні сектори інвестицій.

Тоді як П. Самуельсон підтримує перспективи та погляди кейнсіанства, які відрізняються від поглядів монетаристів, П. Крагмен припускає, що вони мають і спільні моменти. Ніхто з них не вважає значущими нововведення або різницю між витратою та інвестицією. У результаті такого упущення вони не в змозі реально оцінити, що специфічні види дефіцитного витрачання можуть бути як шкідливими, так і вигідними для економіки.

Як тільки економісти визнають нововведення найголовнішою складовою економічної політики, дія бюджетних дефіцитів стає впливовою. Наприклад, неокласичні економісти занепокоєні, що дефіцитне витрачання підвищить процентні ставки і скоротить кількість капіталу, доступного для приватного сектору інвестицій. Інноваційні економісти вважають, що інвестиції в технологію та економічне зростання інновацій сприятимуть зростанню капіталу. Проблема в тому, що ринок не завжди розподіляє капітал належним чином. Справді, надзвичайно низькі процентні ставки на початку 2000 р. не надто сприяли підвищенню ролі інвестицій. Натомість люди користувалися низькими процентними ставками для капіталізації, витрачаючи їх, особливо у вкладення в нерухоме майно, чим створили житловий бум.

Замість того, щоб робити наголос на доступі до капіталу, інноваційна економіка підкреслює роль інвестицій у технологію (зокрема, у нове основне устаткування), якщо таке втручання хоча б тимчасово зменшить бюджетний дефіцит та забезпечить конкурентоспроможність серед інших країн світу.

М. Д. Пасічний

УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМ ДЕФІЦИТОМ У ТРАНСФОРМАЦІЙНІЙ ЕКОНОМІЦІ УКРАЇНИ

Актуальною та досить дискусійною темою у сфері державних фінансів є прийняття бюджету з дефіцитом. Звертаючись до вчень і поглядів різних наукових шкіл та течій, можна наголосити на наявній різноманітності підходів до визначення ролі бюджетного дефіциту в системі бюджетного регулювання. Як засвідчує історія економічного розвитку, кризові трансформації час від часу змушують дещо переосмислити роль бюджетного дефіциту як інструменту фінансової політики та стимулятора економічного зростання.

Управління бюджетним дефіцитом є складовою бюджетного менеджменту. Під управлінням дефіцитом бюджету слід розуміти систему заходів, пов'язану з визначенням граничних меж дефіциту, затвердженням бюджету з дефіцитом, залученням фінансових ресурсів на покриття такого дефіциту, спрямуванням ресурсів, залучених на фінансування дефіциту бюджету.

Аналіз особливостей формування дефіциту бюджету України за часів незалежності дає змогу окреслити етапи становлення системи регулювання дефіциту:

- 1992–1994 рр. – дефіцит бюджету набув значних масштабів (у 1992 р. – 17,3 % ВВП, 1993 р. – 6,9, у 1994 р. – 9,3 %) і фінансувався виключно за рахунок емісійних кредитів НБУ за відсутності інших джерел фінансування, що посилювало інфляційні процеси.
- 1995–1997 рр. – етап характеризується зменшенням рівня бюджетного дефіциту, який перебував у межах 4,9–6,8 % ВВП, та зниженням питомої ваги емісійних кредитів у загальній структурі покриття дефіциту.
- 1998–1999 рр. – рівень бюджетного дефіциту стабілізується (у 1998 р. – 2,1 % ВВП, у 1999 р. – 1,5 %), джерелами фінансування дефіциту є виключно запозичення.

Середньозважені ставки дохідності за ОВДП становили: у 1995 р. – 85,59 % річних, у 1996 р. – 70,93, у 1997 р. – 32,76, у 1998 р. – 54,83, у 1999 р. – 27,51 % річних¹. Такі високі процентні ставки за боргом суттєво збільшували видатки бюджету на його обслуговування, що змушувало уряд вдаватись до нових запозичень. Ставки за зовнішніми запозиченнями були вдвічі нижчими, проте існувала недовіра міжнародних кредиторів до України як позичальника та були значні ризики залучення валютних кредитів. Так, розмір зовнішнього державного боргу в 1999 р. порівняно з 1997 р. (станом на 31 грудня) збільшився у доларовому еквіваленті на 129,4 %, а у гривневому – на 355,6 % унаслідок деваль-

¹ Бюлетень Національного банку України. – 2002. – № 1.

вації національної валюти. Через відсутність регулювання державою процесу здійснення місцевих запозичень у середині 1990-х років відбувся дефолт муніципальних облігацій та було втрачено довіру з боку інвесторів до цього боргового інструменту. Державний борг станом на 31 грудня 1999 р. досягнув критичного значення і становив 61 % ВВП.

За років економічного зростання державний бюджет зводиться з помірним рівнем дефіциту, максимальне значення якого дорівнювало 3,2 % ВВП у 2004 р., а у 2000 та 2002 рр. узагалі спостерігався бюджетний профіцит; процентні ставки за запозиченнями знижуються — найменше значення дохідності за ОВДП зафіксовано у 2007 р. — 6,71 % річних. У відносних величинах державний борг зменшився майже у п'ять разів за вказаний період та станом на 31 грудня 2007 р. дорівнював 12,3 % ВВП.

Світова фінансово-економічна криза внесла корективи в стан збалансованості системи державних фінансів. Дефіцит державного бюджету у 2009 р. становив 3,9 %, у 2010 р. — 5 % ВВП. Проте реальний дефіцит (з урахуванням дефіциту НАК “Нафтогаз України”, Укравтодору, переплати податків, рекапіталізації банків та ін.) у 2009 р. дорівнював 13,2 % ВВП, у 2010 р. — 8,5 % ВВП. Основними причинами такого значного дефіциту стали:

- 1) глибокий економічний спад, ВВП у 2009 р. знизився на 14,8 % (у I кв. 2009 р. — -21,3 %);
- 2) зростання цін на енергоносії. Так, середньозважена ціна на газ у 2009 р. становила 233 дол. США за 1 тис. м³, що на 29,8 % вище, ніж у 2008 р., а з урахуванням девальвації — на 87,9 %;
- 3) “хронічний” дефіцит фінансових ресурсів Пенсійного фонду України, який вимагає додаткових видатків із державного бюджету. Якщо у 2009 р. дефіцит Фонду становив 13 млрд грн, або 1,4 % ВВП, то у 2010 р. — 26,6 млрд грн, або 2,5 % ВВП;
- 4) криза банківської системи, яка потребувала коштів на підвищення ліквідності банків та часткову націоналізацію;
- 5) збереження соціальних стандартів на рівні докризового стану економіки.

Дефіцит бюджету фінансувався за рахунок внутрішніх і зовнішніх запозичень. За 2008–2010 рр. державний борг України (прямий та гарантований) у доларовому еквіваленті зріс на 36,2 млрд (у три рази) — до 53,7 млрд, у гривневому еквіваленті державний борг зріс на 338,5 млрд (у 4,8 рази) — до 427,2 млрд грн. Причинами такого випереджаючого збільшення боргу у гривневому еквіваленті стала девальвація національної валюти у 2008–2009 рр., яка становила 58,1 %, та значна питома вага зовнішнього боргу (станом на 31 жовтня 2008 р. — 79,4 %). У відносних величинах державний борг України збільшився з 12,3 % ВВП наприкінці 2007 р. до 42,3 % ВВП у 2010 р.

Обсяг коштів, залучених до бюджету за рахунок випуску ОВДП, у 2008 р. зріс порівняно з 2007 р. у 2,7 рази і становив 9,8 млрд грн, ставка дохідності при цьому підвищилась у 2,2 рази і дорівнювала 14,85 %; у 2009 р. було залучено 18,8 млрд грн (на 92,8 % більше, ніж у 2008 р.) із середньозваженою ставкою 20,07 %, у 2010 р. – 38,4 млрд грн (у два рази більше, ніж у 2009 р.) із середньозваженою ставкою дохідності 12,83 %².

Загальний обсяг ОВДП, які перебувають в обігу, за сумою основного боргу на 1 грудня 2010 р. становив 134,4 млрд грн і збільшився за 2009–2010 рр. на 105,2 млрд грн, або в 3,6 рази. Частка ОВДП, утримувачем якої є Національний банк України, у загальному обсязі боргу зросла за згаданий період на 20,5 в. п. до рівня 49,8 %. Така висока питома вага ОВДП у власності Національного банку України створює можливі приховані загрози щодо інфляційних очікувань.

Україна не змогла використати повною мірою дефіцитне фінансування економіки як інструмент економічного зростання. За рахунок фінансових ресурсів, що залучались на покриття дефіциту бюджету, у багатьох випадках відбувалося фінансування поточних видатків бюджету, що не сприяло зміцненню фінансової системи країни. До того ж ефективність бюджетного стимулювання в Україні знижують такі перешкоди: висока інфляція, котра має двозначний характер; монополізм, який не дає змоги ефективно використовувати бюджетні стимули; низька ефективність роботи державного апарату; політична нестабільність; обмежена можливість залучення фінансових ресурсів на покриття бюджетного дефіциту.

Стрімке нарощування державного боргу може спричинити загрози неплатоспроможності держави і виникнення кризи платіжного балансу в період погашення боргів. Так, видатки бюджету на погашення й обслуговування державного боргу України суттєво збільшаться у 2012–2013 рр. і становитимуть близько 22–26 % видаткової частини бюджету.

Зважаючи на високу питому вагу внутрішнього боргу (переважно ОВДП), держава відволікає фінансові ресурси економіки, знижуючи інвестиції в реальний сектор.

За оцінками експертів, обсяг державного боргу та умовних зобов'язань уряду на кінець 2010 р. становить близько 75 % ВВП, що свідчить про високий рівень загроз економічній стабільності та національній безпеці країни. Державний борг, досягаючи загрозливих розмірів (для країн, що розвиваються, – 50 % ВВП), з часом може спровокувати гіперінфляцію або дефолт уряду. За сприятливішої економічної кон'юнктури погашення державної заборгованості потребуватиме збільшення дохідної частини бюджету, провокуючи зростання податкового навантаження на економіку, що негативно позначиться на еконо-

² Бюлетень Національного Банку України. – 2011. – № 1. – С. 175.

мічному зростанні. Іншим варіантом є зменшення видаткової частини бюджету, тобто або скорочення соціальних програм уряду, або зменшення рівня державних інвестицій, що теж негативно вплине на економічний розвиток держави.

Світовий досвід управління бюджетним дефіцитом є цінним для України як для молодого незалежного держави. Варто зауважити, що такі країни, як Німеччина, США, Японія та ін., мають багаторічний досвід управління дефіцитом і в кризові роки використовували дефіцитне фінансування економіки як інструмент економічного зростання та зменшували рівень бюджетного дефіциту в роки економічного піднесення. Деякі провідні світові науковці висловлюють думку, що економія бюджетних коштів за їх нагальної потреби лише посилює економічну нестабільність замість того, щоб її подолати. Так сталося з Японією у 1997 р.: коли економіка почала виходити з рецесії 90-х років, уряд почав обмежувати рівень бюджетного дефіциту, знизивши рівень державного інвестування. Фахівці МВФ, який загалом дотримується теорії монетаризму, висловили думку, що дефіцитне фінансування економіки має зберігатися, поки не буде забезпечено стабільний економічний розвиток понад 12 місяців.

Можна виокремити два блоки заходів держави з управління та зменшення дефіциту бюджету:

- 1) зі збільшення дохідної частини бюджету та фінансування бюджетного дефіциту. Основне завдання – не допустити провалу виконання бюджету та дефолту країни;
- 2) з обмеження видаткової частини бюджету. Основне завдання – зменшити рівень бюджетного дефіциту.

Загалом можливість збільшення податків в Україні досить обмежена. За умови зростання податкового навантаження є загрози продовження рецесії. Прийнятий у грудні 2010 р. Податковий кодекс України зафіксував позицію уряду щодо зменшення податкового навантаження на економіку (ступове зниження податку на прибуток з 25 до 16 %, ПДВ – до 17 % з 2014 р.), що має дати позитивні результати у середньостроковій перспективі. Однак слід доопрацювати введені майнові податки – податок з нерухомості та з транспортних суден. Розмір податку має розраховуватися на базі ринкової вартості об'єкта оподаткування.

Значну увагу слід приділити проведенню заходів стосовно запобігання ухваленню від сплати податків та скасування низки податкових пільг, що є вагомим кроком на шляху наповнення бюджету. Україна має обмежені можливості у значному нарощуванні державного боргу, тому залучені ресурси у 2011–2012 рр. варто зосередити на проведенні ключових реформ (інвестування розвитку економіки, що, у свою чергу, дасть змогу підвищити рівень соціального забезпечення населення).

Фінансування бюджетного дефіциту шляхом приватизації на сучасному етапі розвитку є певною мірою можливим, проте не пріоритетним напрямом. Частка державної власності, за даними Фонду державного майна України, не перевищує 22 % у загальній структурі власності. Крім того, в умовах кризових трансформацій, як показує світовий досвід, отримати за продаж об'єктів державної власності реальну вартість об'єкта досить складно.

Отже, конкретними пропозиціями щодо ефективного управління бюджетним дефіцитом є такі:

1. Внести зміни до Бюджетного кодексу України – щодо поділу державного бюджету на звичайний та бюджет розвитку. Звичайний бюджет має наповнюватися за рахунок звичайних надходжень (податкових, неподаткових, операцій з капіталом) та бути абсолютно збалансованим. Бюджет розвитку повинен наповнюватися за рахунок надходжень від приватизації та запозичень. Кошти мають спрямовуватися виключно на державне інвестування та забезпечення макроекономічної стабілізації за часів кризи. Бюджет розвитку має стати складовою спеціального фонду бюджету та може зводитись із дефіцитом, розмір якого визначатиметься законом про державний бюджет.
2. Розробити модель управління бюджетним дефіцитом у сучасних умовах розвитку. Основне завдання – управління дефіцитом повинно здійснюватися відповідно до стану національної економіки, зовнішньоекономічних умов та з урахуванням причин дефіциту.
3. Щодо збільшення дохідної частини бюджету:
 - а) держава має зосередитися на проведенні заходів, спрямованих на побигання ухиленню від сплати податків та скасуванні низки податкових пільг, що є вагомим кроком на шляху наповнення бюджету;
 - б) допрацювати введені майнові податки – податок з нерухомості та з транспортних суден. Розмір податку повинен розраховуватися на базі ринкової вартості об'єкта оподаткування.
4. Щодо оптимізації видаткової частини бюджету:
 - а) “монетизувати” пільги та зменшити кількість пільговиків. Пільги мають отримувати виключно малозабезпечені верстви населення;
 - б) поступово запроваджувати платну страхову медицину;
 - в) поетапно вирівняти ціни на енергоносії для населення;
 - г) реформувати систему пенсійного забезпечення. Реформа не повинна обмежуватися введенням у дію трирівневої системи та підняттям пенсійного віку. Необхідно скоротити кількість законів, що регламентують пенсійне забезпечення в Україні, з 29 до максимум 5 та змінити умови нарахування пенсії. Слід активно виводити зарплату із тіні (наразі 67 % пенсіонерів отримують пенсію нижче 1000 грн);

- д) запровадити трирічне планування бюджету;
 - е) видатки на державне управління мають зростати темпами не вищими, ніж зростання ВВП;
 - ж) визначити оптимальний розмір територіальних громад, у межах яких найкраще будуть ураховані потреби та уподобання жителів і при цьому мінімізовані витрати на їх надання.
5. Щодо удосконалення джерел фінансування дефіциту:
- а) ширше використовувати муніципальні облігації як інструмент фінансування інноваційно-інвестиційних проектів;
 - б) пріоритетним напрямом удосконалення боргової політики держави має стати випуск довгострокових боргових цінних паперів та збільшення питомої ваги внутрішнього боргу в загальній структурі.

А. О. Свистун

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО МЕХАНІЗМУ ПОВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯНАМ ЗНЕЦІНЕНИХ ЗАОЩАДЖЕНЬ КОЛИШНІХ ОЩАДБАНКУ СРСР ТА УКРДЕРЖСТРАХУ СРСР

Проблема, яка розкривається, стосується практично кожного громадянина України.

Законом України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України” зафіксовано загальний обсяг зобов’язань держави щодо повернення знецінених заощаджень громадянам України у сумі 131,96 млрд грн.

Проте реальна чисельність вкладників, які мають право на отримання зазначеної компенсації, та реальна сума зобов’язань на сьогодні не визначені, що суттєво ускладнює виконання державою цих зобов’язань.

Також слід зауважити, що у 2008 р. відповідно до змін законодавства, які були внесені Законом України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України”, було розпочато формування інформаційно-аналітичної системи “Реєстр вкладників заощаджень громадян” та проведення компенсаційних виплат у межах 1000 грн.

Цей Закон, який передбачав можливість справедливого виділення коштів громадянам шляхом впровадження концепції проведення компенсаційних виплат в однаковому розмірі в межах одного бюджетного року одному вкладнику, проведення інвентаризації та створення інформаційно-аналітичної системи, втратив чинність 31 грудня 2008 р.

За період дії вказаного Закону до АІС “Реєстр вкладників заощаджень громадян” внесено дані про знецінені заощадження близько 11,8 млн громадян України, загальний обсяг коштів на компенсаційних рахунках яких становить 60 млрд грн. За даними ВАТ “Державний ощадний банк України” станом на 1 січня 2011 р. із загальної кількості зареєстрованих громадян лише 6,4 млн осіб отримали компенсацію у межах 1000 грн на загальну суму 5,8 млрд грн. Решта вкладників, внесених до АІС “Реєстр вкладників заощаджень громадян”, становить 5,4 млн осіб, які потребують виплати компенсації з розрахунку 1000 грн на загальну суму 5,2 млрд грн.

Водночас процес інвентаризації втрачених заощаджень на сьогодні залишився не завершеним. За прогнозами фахівців кількість осіб, що можуть звернутися до Ощадбанку з метою отримання компенсації втрат від знецінення грошових заощаджень, внесених у період до 2 січня 1992 р. в установи Ощадного банку СРСР, може становити до 6 млн вкладників, а загальний обсяг коштів на їх компенсаційних рахунках – до 30 млрд грн.

Отже, у разі невнесення змін до законодавства виникають певні ризики при здійсненні компенсаційних виплат, а саме:

- неможливість подальшої інвентаризації для встановлення реальної суми зобов'язань держави щодо повернення знецінених заощаджень та планування видатків на наступні етапи виплат;
- неможливість здійснення нового етапу компенсаційних виплат за впровадженням у 2008 р. принципом, адже чинна законодавча база дає змогу лише завершити компенсаційні виплати, що були розпочаті у 2008 р., та проводити компенсаційні виплати спадкоємцям померлих вкладників та іншим особам відповідно до ст. 8 чинного Закону у межах 500 грн;
- чинним Законом України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України” передбачено, що подальша компенсаційна індексація заощаджень громадян здійснюється при видачі вкладів, страхових внесків, погашенні цінних паперів відповідно до індексу інфляції. Водночас сумарний індекс інфляції за 1997–2010 рр. становить близько 578,5 %. Таким чином, загальна сума зобов'язань держави за знеціненими грошовими заощадженнями з урахуванням цього індексу може зрости на 702 млрд грн та становити близько 823 млрд грн, що призведе до непомірного навантаження на державний бюджет.

Крім того, згідно з прецедентною практикою Європейського суду з прав людини ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (право на вільне володіння своїм майном) не гарантує жодного права на те, щоб стати власником того чи іншого майна. Відтак, наведена стаття не встановлює для держав загального обов'язку щодо проведення систематичного індексування заощаджень для виправлення згубних наслідків інфляції та збереження постійного рівня купівельної спроможності коштів, вільно вкладених у банківські та фінансові установи. Доцільним буде зазначити, що Судом було розглянуто ці питання безпосередньо щодо України. Так, з цього приводу Європейським судом з прав людини було винесено ухвалу щодо прийняття заяви “Гайдук та інші проти України” (*Gayduk and Others v. Ukraine*), в якій він однозначно визнав скарги заявників неприйнятними, оскільки вони несумісні з положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини. Суд встановив: “Що стосується коштів, передбачених законом № 537/96, які відповідають проіндексованій вартості вкладів, Суд зазначає, що ці кошти належать до коштів Державного казначейства, які держава виділяє на певних умовах. Таким чином предмет провадження, порушений кожним із заявників у націо-

нальних судах, не стосується жодного “теперішнього майна”, що належить заявникам”¹.

Отже, внесення змін до Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України” на сьогодні є дуже актуальним.

Саме тому з метою створення (відновлення чинного у 2008 р.) правового поля для проведення компенсаційних виплат з урахуванням найвищого ступеня справедливості, унеможливлення зловживань та усунення черг в Ощадбанку (через механізм проведення компенсаційних виплат на рахунок вкладника), урядом 5 червня 2010 р. було ініційовано внесення змін до законодавчої бази та подано проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України” для розгляду Верховною Радою України (реєстраційний № 6491 від 07.06.2010).

Однак вказаний законопроект 30 серпня 2010 р. розглянуто на засіданні Верховної Ради України в умовах значних політичних протистоянь, у зв’язку з чим за результатами голосування було прийнято рішення повернути законопроект на доопрацювання.

Вбачається правильною думка про те, що реалізація пропозицій, наданих народними депутатами України щодо запровадження механізмів повернення знецінених заощаджень, потребує значних додаткових коштів на фінансування заходів поступової компенсації громадянам втрат від знецінення грошових заощаджень, що разом із фінансуванням інших соціальних програм призведе до надмірного навантаження на державний бюджет.

Тому з метою пошуку політичного та соціального компромісу є необхідність повторного розгляду вказаного законопроекту в редакції, запропонованій урядом, яким передбачається визначення реального обсягу зобов’язань держави щодо повернення знецінених заощаджень та визначення оптимального механізму їх повернення.

Крім того, здійснення компенсаційних виплат у рівновеликих розмірах громадянам лише з одного позабалансового рахунку в межах одного бюджетного року, як це передбачено законопроектом, забезпечить ступінь справедливості при проведенні компенсаційних виплат, визначений рішенням Конституційного Суду України від 10.10.2001 № 13-рп/2001, а саме заборону проведення першочергових виплат людям похилого віку, ветеранам війни, праці та виплат за будь-яких інших обставин (хвороби, претензій банків, від’їзд тощо). Крім того, забезпечить недопущення спекулятивних дій особами, які скупили за безцінь ощадні книжки та цінні папери.

¹ Гайдук та інші проти України : остаточне рішення Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/191>.

Важливим для населення є положення законопроекту щодо проведення компенсації власникам вкладних рахунків Ощадного банку України, застрахованим особам, страхувальникам, власникам цінних паперів у готівковій чи безготівковій формі через установи Ощадного банку України, після внесення їхніх даних до інформаційно-аналітичних систем “Реєстр вкладників заощаджень громадян” та “Реєстр страхувальників та застрахованих осіб”. Тобто запропонований механізм оптимізації процесу виплат сприятиме усуненню черг та інших небажаних наслідків хаотичного характеру, зняттю соціального напруження.

Вилучення із законопроекту норми чинного Закону щодо подальшої компенсації з урахуванням індексу інфляції дасть можливість державі здійснити реальні виплати відповідно до платоспроможності. Продовження функціонування АІС “Реєстр вкладників заощаджень громадян”, визначення порядку складання та забезпечення функціонування інформаційно-аналітичної системи “Реєстр страхувальників та застрахованих осіб” і порядку передачі цього Реєстру до установ Ощадного банку України забезпечить ефективне та справедливе використання бюджетних коштів на погашення знецінених заощаджень громадян, дасть змогу повернути довіру до банківської системи України.

Тобто головне, що дасть можливість досягти прийняття норм проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України” – це створення реальних умов для забезпечення реалізації права вкладників Ощадбанку СРСР та установ Укрдержстраху СРСР на отримання компенсації втрат від знецінення грошових заощаджень.

Л. С. Селіверстова

ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ МОДЕЛІ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ КОРПОРАТИВНИМИ ФІНАНСАМИ

Забезпечення конкурентоспроможності національної економіки залежить від ефективності функціонування корпоративних структур, насамперед акціонерних товариств, які є первинним елементом корпоративного сектору, що значною мірою зумовлено рівнем корпоративного управління, яке має надзвичайно важливе значення, оскільки спрямоване на врегулювання взаємовідносин між окремими групами акціонерів і менеджментом товариств, а також кредиторами та є основною передумовою стійкого росту компаній та отримання ними доступу до ринку як вітчизняних, так і іноземних капіталів.

У практичній сфері об'єктивні процеси, пов'язані з глобалізацією економіки і загостренням конкуренції на товарних і фінансових ринках, зумовлюють необхідність реформування підходів до управління компаніями і пошуку найефективніших практик управління корпоративними фінансами. Останнє стає не лише умовою створення додаткових конкурентних переваг компанії, а й виживання її на ринку в середньо- та довгостроковій перспективі.

Проблеми управління корпоративними фінансами досліджували такі вчені-економісти: І. А. Бланк, Р. Брейлі, Е. Ф. Брігхем, В. В. Бочаров, М. А. Гольцберг, В. А. Євтушевський, Д. В. Задихайло, А. Каліна, М. І. Книш, Н. С. Рязанова, В. М. Суторміна, О. О. Терещенко та ін. Вони розглянули базові питання корпоративних відносин, проаналізували їх правові аспекти, з'ясували сутність господарських товариств корпоративного типу і місце серед них акціонерних товариств, специфіку корпоративної власності й управління акціонерним капіталом, особливості державного регулювання корпоративного сектору, функції Комісії з цінних паперів та фондового ринку, антимонопольного регулювання, депозитарної системи, управління рухом акцій на первинному та вторинному ринках, особливості діяльності фінансових посередників у корпоративному секторі.

Належне управління корпоративними фінансами не обмежується лише відносинами між інвесторами та менеджерами, а передбачає врахування інтересів власників і активне співробітництво з особами, які зацікавлені в діяльності товариства (працівниками, споживачами, кредиторами, державою тощо). Корпоративне управління може бути визначено як зведення правил і принципів, які забезпечують таке управління та контроль за компанією і якнайкраще враховують інтереси акціонерів та інших зацікавлених осіб, включаючи працівників, клієнтів і постачальників. Саме тому постає необхідність розвитку наукових засад системи управління корпоративними фінансами, що дає змогу проаналі-

зувати фінансову діяльність корпорацій та визначити ключові чинники, які зумовлюють кризові явища в діяльності цих структур, а також показники прогнозу та ефективності діяльності корпоративних структур.

На думку автора, управління корпоративними фінансами слід розглядати як систему взаємопов'язаних елементів, що включає зовнішній та внутрішній блоки, структуру і процеси управління.

Під системою розуміють упорядковану сукупність елементів, між якими є певні взаємозв'язки. Будь-яка система являє собою безліч елементів. Побудова системи здійснюється таким чином: встановлюється ціль, визначається функція, яка забезпечує досягнення цієї цілі, далі створюється структура, що забезпечує виконання функції.

Жодна система не є абсолютно замкнутою. Взаємодія системи з середовищем представлена її зовнішніми зв'язками, які поділяються на вхідні та вихідні. На вході система будь-що отримує з середовища, на виході середовище отримує будь-що з системи.

Як вхідні, так і вихідні зв'язки поділяються на інформаційні та ресурсні. Ціль на будь-якому рівні її конкретизації – це інформація, а речовина та енергія, які необхідні для втілення цілі в кінцевий продукт, – це ресурси. Інформаційний вхід системи – це інформаційна ціль, а ресурсний вхід – матеріали та енергія, які необхідні для її реалізації. Ресурсний вихід системи – це результат її діяльності, що так або інакше відповідає інформаційній цілі, а інформаційний вихід – інформація про ступінь цієї відповідності.

Будь-яка система може вивчатися з двох позицій: ззовні та зсередини. Вивчення системи ззовні означає розгляд взаємодії системи із зовнішнім середовищем, або розгляд функції системи. Водночас можна вивчати те, як система влаштована, тобто її структуру.

Під структурою розуміють сукупність функціональних елементів та їх відносин, необхідних і достатніх для досягнення системою певних цілей. Функція системи є її властивістю в динаміці, що сприяє досягненню цілей.

Система управління – це комплексна система, яка заснована на визначенні та реалізації цілей підприємства за допомогою певних інструментів та з урахуванням впливу зовнішнього та внутрішнього середовища. При цьому управління розглядається не лише як певна структура, а й як процес, необхідний для досягнення цілей та завдань підприємства.

Система управління має такі входи: ціль, яка може бути встановлена за допомогою аналізу зовнішнього середовища, а також ресурси, необхідні для функціонування системи (людські, технічні та фінансові) і отримані за допомогою даних аналізу внутрішнього середовища. Виходами системи є звітна інформація про досягнення встановленої цілі.

Функцією системи управління є процес розроблення стратегії, спрямований на досягнення встановленої цілі. Функціонування системи проявляється в її переході з одного стану в інший або в збереженні будь-якого стану впродовж певного проміжку часу.

Структурою системи управління є цілі та функції.

Для побудови системи управління корпоративними фінансами слід враховувати такі обставини:

- 1) будь-яка система будується так, щоб її складові були необхідні та достатні для досягнення певної цілі;
- 2) система пов'язана з середовищем за допомогою входу та виходу, тобто для її задовільного функціонування мають бути враховані всі зовнішні характеристики;
- 3) внутрішні умови, що забезпечують функціонування системи – це склад елементів та взаємодія між ними.

Метою використання системи управління корпоративними фінансами є визначення місій та цілей, розроблення і забезпечення виконання певних функцій як інструментів забезпечення стратегічних і тактичних цілей діяльності корпоративних підприємств, що є основою для забезпечення його конкурентоспроможного існування в середнь- та довгостроковій перспективі.

Структурно-функціональна модель системи управління корпоративними фінансами складається з двох взаємопов'язаних підсистем: керуючої та керованої.

Керуюча підсистема відображає вплив зовнішнього середовища (державне регулювання, механізми ринкового контролю, ресурси та інформація) на апарат управління корпорацією та її звітність перед вищою системою.

Розглянемо зовнішні елементи системи управління корпоративними фінансами.

Насамперед корпоративне управління здійснюється на рівні державних органів, які створюють норми і правила корпоративного контролю, посилюють відповідальність суб'єктів корпоративного бізнесу. Тому державне регулювання є важливим зовнішнім елементом корпоративного управління. Другим важливим зовнішнім елементом є механізм ринкового контролю. Очевидно, що управління, його дієвість визначається досягненням певного соціально-економічного статусу корпоративного підприємства. Для власників важливим наслідком корпоративного управління є отримання частини прибутку, підвищення курсової ціни акцій корпорації. Тому для корпоративного управління значну роль відіграють ринки продукції, а також фінансові ринки. Ринки продукції є чіткими індикаторами правильності корпоративної стратегії і тактики фірми і зумовлюють ліквідацію неефективно діючих структур. Фінансові ринки, у свою чергу, є показниками стану корпорації через котирування корпоративних цінних паперів. Наявність фінансових ринків дає змогу власникам корпоратив-

них прав позбутись їх у разі неефективного корпоративного управління. Зрозуміло, що такий захід є вимушеним і використовується, як правило, у тому разі, коли власник випробував інші методи впливу на корпоративний менеджмент.

Третім важливим елементом зовнішнього впливу на апарат управління можна вважати громадські організації, засоби масової інформації, які діють на корпоративну стратегію й тактику. Існує досить розвинута система захисту інвесторів-акціонерів, яка, крім державних органів, представлена громадськими організаціями, що здійснюють певний нагляд за розвитком корпоративного сектору, впливають на прийняття рішень, особливо через засоби масової інформації.

Апарат управління корпорацією звітує перед системою вишого рівня (державою або головною компанією, якщо йдеться про корпорацію, яка входить до складу іншого підприємства).

Керована підсистема включає структуру, ціль та функції ефективного управління корпоративними фінансами.

Ціллю управління корпоративними фінансами є побудова ефективної системи управління, яка спрямована на досягнення стратегічних і тактичних цілей діяльності корпорації.

До основних функцій такої системи належать:

- забезпечення формування капіталу корпорації;
- розподіл капіталу корпорації.

Значна частина функцій є спільною для підприємств будь-яких організаційно-правових форм, які здійснюються і вдосконалюються однаковими методами. Водночас вироблення раціональної дивідендної політики є виключно функцією акціонерних товариств, а інвестиційна політика має суттєві відмінності щодо забезпечення інвестиційної привабливості та джерел фінансування інвестиційних програм, визначення вартості капіталу інвестиційних проєктів.

Створення умов для реального підйому економіки України залежить від ефективної діяльності корпоративних структур. На думку автора, акціонерні товариства є найзручнішою організаційно-правовою формою в контексті економічного і соціального розвитку України, оскільки саме вони є тією кращою економічною структурою, яку можна використати при приватизації великої промисловості. Крім того, акціонерні товариства здатні змінити нинішнє фінансове становище українських підприємств, використовуючи різноманітні можливості і форми отримання додаткових інвестицій, у тому числі й іноземних. І, нарешті, лише акціонерні товариства можуть демократизувати власність, тобто залучити працівників до участі в підприємницьких об'єднаннях.

О. О. Солодка

ФОРМУВАННЯ ОПТИМАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ АКТИВІВ І ПАСИВІВ КОМЕРЦІЙНОГО БАНКУ

Економічне зростання в Україні великою мірою залежить від стабільного функціонування та розвитку комерційних банків, передусім від рівня їх капіталізації, обсягів здійснюваних активних операцій, кредитування реального сектору економіки країни. Формування ефективної структури активів і пасивів слід здійснювати на підставі ретельного аналізу проблем розвитку комерційних банків.

Фінансова стійкість та ефективність діяльності комерційних банків багато в чому залежать від якості, стабільності їх ресурсної бази, оптимального співвідношення статутного капіталу, резервного фонду, коштів суб'єктів господарювання, вкладів населення, субординованого боргу, міжбанківських кредитів. Ефективне управління банківськими пасивами сприяє зниженню рівня витрат банків та підвищенню прибутковості їх діяльності. Збалансоване зростання обсягів активів, поліпшення їх якості є необхідною передумовою стабільного функціонування і розвитку комерційних банків, їх позитивного впливу на розвиток економіки України. Необхідною умовою фінансової стабільності комерційних банків та їх успішного розвитку є не лише якісне, зрівноважене зростання обсягу активів, а й наявність оптимальної (ефективної) їх структури, її постійне вдосконалення, спрямоване на зменшення обсягу неробочих, проблемних активів та на диверсифікацію активних операцій банків.

Стратегію управління активами та пасивами комерційного банку розробляє Комітет з управління пасивами і активами, який визначає основні завдання, функції, структуру, регламент роботи, обов'язки і права співробітників, створюється на виконання вимог ст. 44 Закону України "Про банки та банківську діяльність" та відповідно до рішення Правління комерційного банку. Розроблена комерційним банком модель Комітету з управління пасивами і активами затверджується Правлінням банку. Прийняття нової редакції автоматично припиняє дію попереднього документа.

Комітет з управління пасивами і активами є інструментом формування ефективної структури активів і пасивів, за допомогою якого банк має можливість одержати найрізноманітнішу інформацію, оскільки основна маса економічних суб'єктів так чи інакше здійснює свої операції через банківські установи. Ця найцінніша інформація вчасно збирається та аналізується з позиції вироблення відповідних підходів до маркетингової стратегії формування активів і пасивів. Інформація, одержана банком у процесі здійснення розрахунково-позичкових та інших операцій, створює уявлення про клієнтів, які користуються послугами

банку, конкурентів, котрі надають послуги, які відрізняються за якістю і вартістю, про частку та перспективи ринку, що обслуговується. Інформаційна база створює умови для вироблення відповідних маркетингових стратегій¹.

В умовах розвитку кредитного ринку України банк долає труднощі і починає розвивати інтегровані кастомізовані бази даних маркетингової інформації, що дають змогу чітко орієнтуватися на ринку і приймати правильні стратегічні рішення щодо формування структури активів і пасивів.

У межах банківського маркетингу стосовно активів і пасивів насамперед повинна здійснюватися практична реалізація цілей стратегічного порядку, тобто вирішення тактичних завдань банку варто підпорядковувати необхідності послідовного здійснення стратегічних підходів.

Маркетингова стратегія формування оптимальної структури активів і пасивів комерційного банку має базуватися на оцінці перспектив у сфері політики, економіки, інноваційних технологій; спиратися на сучасні методи прогнозування та аналізу ринку банківських продуктів і послуг; бути вихідною функцією маркетингової діяльності з метою забезпечення стійких ринкових позицій банку в умовах конкуренції.

На сучасному українському фінансово-кредитному ринку мають значення не стільки пропоновані банківські продукти, скільки планування спроможності банківських інститутів робити правильні висновки з усього потоку інформації і відповідно до них приймати рішення щодо формування структури активів і пасивів. Банківський маркетинг сприяє координації напрямів банківської діяльності, забезпечує стратегічну єдність підрозділів банку. Реалізація стратегії банківського маркетингу зменшує ризик прийняття керівництвом неправильних рішень через інформаційні викривлення у розрізі передумов формування структури активів і пасивів, є основою контролю її ефективності, підвищує гнучкість банківської діяльності.

Концепція управління активами і пасивами передбачає скоординоване управління всім балансом, а не окремими його частинами. Головна ідея цієї концепції полягає в тому, що банки розглядають свої активи, зобов'язання та капітал у нерозривній єдності. Інтегрований підхід до управління активами та пасивами дає змогу вирішити проблему оптимізації співвідношення прибутковості та ризику². Такий підхід є принциповим, оскільки визначає певну пред-

¹ Солодка О. О. Елементи технології маркетингового планування комерційного банку / О. О. Солодка // *Efektivní nástroje moderních věd – 2008, Materiály IV mezinárodní vědeckopraktická konference, Díl 1, Ekonomické vědy.* – Praha : Publishing House “Education and Science” s. r. o., 2008. – P. 8–10.

² Солодка О. О. Стратегічні акценти маркетингової діяльності комерційного банку / О. О. Солодка // *Генезис інституційної системи транзитивних економік : матер. XXVIII міжнар. наук.-практ. конф.* – Чернівці : Рута, 2008. – С. 174–175.

метну галузь, категоріальний апарат, засоби та методи дослідження, сфери практичного застосування. Одночасно значно зростають вимоги до якості інформаційного забезпечення. Кредитний ризик пов'язаний з використанням коштів, які відображаються лише в активній частині балансового звіту та на відповідних рахунках доходів і витрат. Водночас вихідна інформація про кредитний ризик є лише одним із вихідних інформаційних протоколів, з якими працює керівництво, розробляючи управлінські рішення стосовно управління активами і пасивами. З огляду на багатоплановість і складність процесу прийняття таких рішень слід використовувати системний підхід.

Окреслимо конкретні завдання управління активами і пасивами у широкому контексті банківського маркетингу та управління ризиками, серед яких: аналіз ліквідності; оцінка ризиків процентної ставки; хеджування ризиків; оцінка валютного ризику; аналіз капіталу. Кожну з цих складових можна розглядати як окрему функцію, але в рамках інтегрованого підходу до управління активами і пасивами необхідно проводити їх спільний аналіз у цілісній системі – банківській установі.

О. В. Степанова

СВІТОВИЙ ДОСВІД ПРОЕКТНОГО ТА ПРОЦЕСНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Динамічні та глибокі зміни посткризового стану світової економіки, що проявляються у багатьох сферах суспільного розвитку, зумовлюють необхідність системної модернізації механізмів управління окремими економічними системами, а також удосконалення організаційних структур і форм діяльності органів державної влади. Для досягнення суспільно вагомих результатів та підвищення якості державного управління органи державної влади повинні розробляти нові програми, які потребують активного використання сучасних методів і технологій управління, зокрема впровадження проектного та процесного управління у сфері державних фінансів.

Застосування процесного та проектного управління у державному секторі економіки розпочалося нещодавно на основі адаптації провідних ефективних моделей корпоративного управління бізнес-структурами. Останніми роками уряди таких країн, як США, Великобританія, Німеччина, Японія, Австрія, Франція, Австралія, Нова Зеландія, Сінгапур, Республіка Корея дедалі частіше використовують методи та засоби управління проектами у сфері державного регулювання. Дослідник-експерт зі США Дж. Захман першим запропонував для використання у державному секторі розроблену модель з управління проектами та процесами для бізнес-структур. У Японії методологію управління програмами та проектами (P2M) покладено в основу державної стратегії соціально-економічного розвитку держави¹. У сфері державного управління термін “бізнес-процес” іноді визначають як “діловий процес” або “адміністративний процес”, що реалізується органами державної влади для виконання державних функцій: “процесом” є послідовність дій з виконання або забезпечення виконання державної функції. Особливим різновидом бізнес-процесів є адміністративні процеси. Визначення, регламентація та моделювання окремих бізнес-процесів є складною справою, їх кількість – неоднаковою у різних країнах, установах, проєктах, програмах. Так, на федеральному рівні уряд США ідентифікував 487 бізнес-процесів (з них – 28 ключових, збільшених бізнес-процесів).

З метою удосконалення управління державними фінансами різні країни на основі процесного управління використовують стандарти міжнародних компаній та відповідні пакети прикладних комп’ютерних програм для їх моделювання, провідними серед яких є: Майкрософт (стандарт MSF) та Методологія прикладного впровадження управління проектами Oracle, а також окремі ін-

¹ Керівництво з управління інноваційними проектами і програмами організацій / під ред. Ф. О. Ярошенка. – К. : Новий друк, 2010. – 160 с.

формаційні платформи з реалізації SAP, ARIS та ін. Зокрема, SAP пропонує та реалізовує інформаційну, методологічну підтримку та автоматизацію бізнес-процесів на різних ієрархічних рівнях управління державними фінансами²:

- на державному рівні (Міністерство фінансів: Німеччини, Австрії, Нідерландів, Болгарії, Латвії, Хорватії, Азербайджану; Міністерство фінансів та Федеральне казначейство Естонії; Державна програма Колумбії FOSIT; Державний сільськогосподарський фонд Чехії; Митний комітет Казахстану; Російський фонд федерального майна; Рахункова палата Росії та ін.);
- на регіональному рівні (Департамент доходів штату Флорида (США), Департамент фінансів м. Москви та ін.).

Аналіз світового досвіду впровадження проектного та процесного управління у сфері державних фінансів свідчить про те, що ієрархічний рівень його реалізації є різним: від автоматизації окремих бізнес-процесів державних установ та органів виконавчої влади до системного впровадження та оптимізації проектного й процесного управління в контексті реалізації концепції “електронного уряду”. У контексті реалізації цієї концепції та проведення адміністративної реформи проектне та процесне управління у сфері державних фінансів наразі впроваджується у Росії та Казахстані. У Росії розроблені та впроваджені адміністративні регламенти бізнес-процесів на різних ієрархічних рівнях управління, а також розроблена класифікація та надаються визначені державні (бюджетні) послуги в електронному вигляді на відповідному порталі. Імплементация у практику управління у сфері державних фінансів проектного та процесного підходів зумовлює необхідність розроблення регламентів, моделей та оптимізації бізнес-процесів з метою досягнення вищих потенційно можливих результатів. Наприклад, у Казахстані реалізація системного впровадження процесного управління у сфері державних фінансів дасть змогу³: підвищити рівень управління державними ресурсами на 20 %; збільшити прозорість процесів управління державними ресурсами та надати автоматизовані державні (бюджетні) послуги на 30 %; прискорити адміністративні процеси та зменшити витрати на надання послуг, що скоротить час очікування державних (бюджетних) послуг на 50 %; надати соціально значущі електронні державні (бюджетні) послуги громадянам за 14 категоріями, бізнесу — за вісьмома категоріями, а також надати електронні державні (бюджетні послуги) з метою оптимізації та ефективності державного управління за чотирма категоріями.

² Решение SAP для государственного сектора [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.sap.com/cis/industries/publicsector/index.epx>.

³ Об утверждении Программы развития “электронного правительства” Республики Казахстан на 2008—2010 годы : постановление Правительства Республики Казахстан от 30.11.2007 № 1155-1 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ru.government.kz/documents/premlaw>.

Отже, системне впровадження проектного та процесного управління у сфері державних фінансів сприятиме:

- 1) підвищенню прозорості організаційних, інформаційних структур, структур програм, проектів, процесів, надання державних послуг;
- 2) зниженню витрат та підвищенню результативності управління державними фінансами за рахунок оптимізації послідовності виконуваних функцій програм, проектів, процесів, скорочення тривалості, зниженню вартості бізнес-процесів, узгодженню та координації управління одночасно виконуваних та взаємопов'язаних процесів, оптимізації планування, управління ресурсами, витратами, державними послугами та необхідності комплексної побудови бюджетного обліку, підвищенню якості фінансового планування та прогнозування, усуненню недоліків державного управління у сфері державних закупівель;
- 3) мінімізації операційних ризиків;
- 4) усуненню ділянок проектів та процесів, які не сприяють створенню цінності та досягненню місії в контексті управління державними фінансами;
- 5) підвищенню точності та комплексності планування як передумови впровадження середньострокового бюджетного планування (та довгострокового – у перспективі);
- 6) скороченню терміну реалізації програм, проектів, процесів, а також часу на підготовку та виконання окремих завдань;
- 7) встановленню зон відповідальності та поступовому впровадженню відповідального управління державними фінансами.

З огляду на світовий досвід упровадження проектного та процесного управління у сфері державних фінансів, доцільно здійснити такі заходи:

- розробити Концепцію проектного та процесного управління у сфері державних фінансів;
- розробити та впровадити типовий регламент бізнес-процесів у сфері державних фінансів, а також нормативно-правове врегулювання його статусу;
- здійснити виокремлення, моделювання та реінжиніринг (за необхідності) ключових бізнес-процесів у сфері управління державними фінансами;
- розробити регламенти бізнес-процесів у сфері державних фінансів (основних, адміністративних, а також бізнес-процесів забезпечення та розвитку), які дають змогу уникнути дублювання функцій, усунути процеси, які не сприяють створенню цінності для споживачів державних послуг;
- розробити та впровадити Національний стандарт проектного управління на засадах процесного управління державними структурами (на основі стандарту P2M з урахуванням прийнятих стандартів ДСТУ: ISO);
- впровадити комплексний механізм аутсорсингу бізнес-процесів у сфері державних фінансів на різних ієрархічних рівнях управління.

Г. М. Терещенко

ШЛЯХИ РЕГУЛЮВАННЯ ОБІГУ ПОХІДНИХ ЦІННИХ ПАПЕРІВ

Незважаючи на діяльність щодо формування законодавчої та нормативної бази, дотепер залишаються актуальними питання вдосконалення правового регулювання обігу похідних цінних паперів в Україні, розроблення проєктів нормативних документів, які могли б ефективно регулювати операції з деривативами.

Відсутність динамічного та ефективного ринку цінних паперів перешкоджає залученню інвестиційних ресурсів у вітчизняну економіку, яка гостро потребує додаткового фінансування ресурсів. Виникає парадоксальна ситуація: з одного боку, є стабільно високий рівень попиту на вільні фінансові кошти, а з другого – брак фінансових інструментів для їх залучення.

Проблема недосконалості ринку цінних паперів та нерозвинутості його інструментів має вирішуватися на інституційно-правовому рівні: сьогодні зрозуміло, що цю проблему неможливо розв'язати в рамках чинного законодавства. Неврегульована законодавча база гальмує розвиток такого ринкового сегмента, що в свою чергу призводить до сповільнення темпів економічного зростання, насамперед реального сектору економіки, а також фінансового сектору, який не має належного інструментарію для інвестування та хеджування ризиків.

Наголосимо, що на ринку похідних цінних паперів ситуація гірша, ніж із первинними інструментами: можна сказати, що в Україні майже не існує такого виду цінних паперів (зауважимо, що до сьогодні не ухвалено Закон України “Про похідні цінні папери”. Загалом вітчизняна законодавча база з питань випуску та обігу похідних фінансових інструментів перебуває у стадії становлення, і значно відстає навіть від загального масиву норм, що регулюють відносини на ринку цінних паперів. Водночас абсолютно очевидно видається потреба фінансового ринку в такому інструментарію, зокрема є гостра необхідність у хеджуванні валютних та процентних ризиків.

Розвиток ринку похідних фінансових інструментів, створених передусім для того, щоб обійти обмеження в операціях з цінними паперами, передбачає вирішення питання про порядок його регулювання.

Світові тенденції розвитку фондових ринків свідчать про посилення ролі похідних цінних паперів на фінансових ринках та підвищення зацікавленості до них з боку потенційних інвесторів. Ринок похідних цінних паперів є розвинутим і потужним сегментом фінансового ринку більшості індустріальних країн світу. Крім того, рівень розвитку сучасних інформаційних технологій дає можливість порушити питання про становлення глобального ринку похідних цінних паперів, що потребує всебічного аналізу та врахування тенденцій під час

проведення економічних реформ в Україні, адже загальносвітові інтеграційні процеси не можуть оминати нашу державу.

Більшість експертів дотримуються думки, що наявне правове поле є суперечливим і не дає змоги сформувати ефективно діючий ринок похідних цінних паперів. Слід зазначити, що для створення гармонійної системи правового регулювання обігу похідних цінних паперів необхідно:

- 1) запровадити політику державного регулювання операцій з деривативами, чітко визначити концептуальні підходи до розвитку ринку похідних фінансових інструментів з урахуванням положень світової економічної практики біржової торгівлі та з погляду їхнього використання в Україні;
- 2) по-друге, ухвалити Закон України “Про похідні цінні папери”, який регулював би обіг деривативів на організаційно оформлених ринках, а також привести у відповідність до цього закону всі нормативно-правові акти, які прямо або опосередковано стосуються обігу похідних цінних паперів на організаційно оформлених ринках;
- 3) по-третє, охопити велике коло суб’єктів господарювання системою правового регулювання обігу деривативів, оскільки предмет правового регулювання ринку похідних цінних паперів є достатньо широким.

Водночас подальшого розвитку потребує інфраструктура ринку цінних паперів (клірингових установ, рейтингових агентств тощо), необхідних для здійснення операцій з деривативами; необхідно підвищити рівень кваліфікації персоналу банків щодо використання деривативів; поступово усунути пряму заборону на проведення операцій з валютними деривативами для суб’єктів валютного ринку.

Також слід розробити єдину систему критеріїв, які усунуть відмінності у визначенні одних і тих самих економічних категорій, що можуть стати на заваді при визначенні економічної сутності похідних цінних паперів.

Т. М. Франчук

ЗАЛУЧЕННЯ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЕЛЕМЕНТ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Нині економіка України проходить доволі складний період. Причиною цього є не лише світова фінансова криза, а й безліч внутрішньонаціональних факторів, які також суттєво впливають на економічний розвиток та потенціал України. Одним із найдієвіших та найефективніших способів подолання економічної кризи на держаному рівні та подальшого активного розвитку є насамперед залучення іноземних інвестицій у національну економіку.

Згідно з чинним законодавством України іноземними інвестиціями вважаються цінності, що вкладаються іноземними інвесторами в об'єкти інвестиційної діяльності відповідно до законодавства України з метою отримання прибутку або досягнення соціального ефекту¹.

Інвестиції відображають практичне використання капіталу з метою одержання прибутку, збереження вихідної вартості капіталу або отримання інших нефінансових ефектів. Інвестування як перехід капіталу в форму, що приносить дохід, потребує продуктивної організації інвестиційного процесу на різних етапах освоєння інвестицій та великої кількості господарських зв'язків інвесторів з іншими учасниками цього процесу.

Обсяг прямих інвестицій в економіку України за даними Державного комітету статистики України на 1 січня 2011 р. становив 44 708 млн дол. США, що на 11,6 % більше за обсяг інвестицій на початок 2010 р., та в розрахунку на одну особу становив 978,5 дол. Крім того, в економіку України у 2010 р. іноземними інвесторами вкладено 5986 млн дол. США прямих інвестицій, що на 6,2 % більше, ніж у 2009 р. — 5634,6 млн дол.

Із країн ЄС у 2011 р. надійшло 4605,8 млн дол. США (76,9 % загального обсягу), із країн СНД — 849,2 млн дол. США (14,2 %), з інших країн світу — 531 млн дол. США (8,9 %). Інвестування здійснювалося переважно у вигляді грошових внесків, які становили 5684,8 млн дол. США (95 % вкладеного обсягу)².

Процес залучення іноземних інвестицій є доволі складним, на його ефективність впливає безліч факторів різного характеру (політичні, законодавчі, економічні, демографічні та ін.). Тобто на кількість іноземних інвестицій, які залучатимуться в економіку будь-якої держави, впливає цілісний механізм чинників, які перебувають у нерозривному зв'язку, формуючи інвестиційний клімат у країні. Подолати негативні процеси, які блокують та перешкоджають

¹ Про режим іноземного інвестування : закон України від 19.03.1996 № 94/96 ВР.

² Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

залученню іноземних інвестицій в Україні, можливо лише на державному рівні.

Найсприятливішими для фінансової системи та економіки можна вважати довгострокові інвестиції, оскільки їх інвестують в економіку держави на тривалий період і в найважливіші галузі економіки: аграрну, промислову, наукову. Також довгострокові інвестиції не виводяться з економіки України, внаслідок чого збільшується виробництво та кількість робочих місць. А короткострокові інвестуються у сфери економіки з найменшим ризиком на нетривалий період. Після отримання прибутку вони одразу виводяться з економіки України та повертаються у країну свого походження. Зважаючи на викладене, для ефективного розвитку економіки держави потрібно залучати якомога більшу кількість довгострокових інвестицій. У зв'язку з цим необхідно насамперед захистити такі інвестиції на державному рівні, тобто гарантувати їх стабільність та повернення у разі необхідності. Крім того, ще одним важливим фактором для формування сприятливого інвестиційного клімату в країні є стабільна банківська система. На жаль, на сьогодні банківська система в Україні переживає дуже скрутні часи. Українські банки втратили довіру іноземних кредиторів. Для стабілізації банківської системи потрібно провести цілий комплекс різноманітних заходів, серед яких формування належної та чіткої правової бази діяльності, проведення гнучкої та ефективної політики Національним банком України з метою належного контролю діяльності банків та мінімізації втручання в таку діяльність інших суб'єктів тощо.

Для стимулювання залучення прямих іноземних інвестицій у фінансову систему та усунення негативних тенденцій в економіці країни необхідно, щоб основні положення законодавчих актів щодо умов іноземного інвестування не тільки відповідали міжнародним нормам, а й виконувалися. Інвестор має сприймати Україну як стабільну і передбачувану країну, а її економіку такою, де макроекономічна стабільність асоціюється не лише з низькими темпами інфляції, а й із послідовним розвитком, включаючи стійкі темпи зростання виробництва, платоспроможний попит, а також економічну структуру, яка постійно модернізується.

Разом з удосконаленням законодавства щодо іноземних інвестицій повинні розвиватися й інші чинники механізму залучення прямих іноземних інвестицій, тобто необхідно: забезпечити стабільність політичного середовища; вдосконалити і забезпечити стабільність податкової і грошово-кредитної політики; максимально спростити процедури, які регламентують взаємовідносини між державою і підприємцями в галузі залучення іноземних інвестицій; створити гарантії стабільності умов щодо довгострокового фінансування інвестиційних проєктів³.

³ Газеев М. Х. Показатели эффективности инвестиций в условиях рынка / М. Х. Газеев, А. П. Смирнов, А. Н. Хрычев. – М. : ВНИИОЭНГ, 2006. – С. 149.

Іноземні інвестиції стають одним з вирішальних факторів усієї економічної політики багатьох держав. Без них не вдається швидко перебороти економічні кризи, забезпечити приріст соціального ефекту, збалансованість макроструктури. Іноземне інвестування відбувається за наявності двох головних факторів: спонукальних мотивів і регулювання. Кожен процес вкладення коштів здійснюється і розвивається в специфічних, внутрішніх і зовнішніх соціально-економічних і політичних умовах. Іноземне інвестування супроводжується наростанням відкритості економіки країн для зарубіжних інвесторів. Закономірним фактором здійснення зовнішнього інвестування є економічна стабільність.

Великий інтерес для дослідження становить досвід Великобританії щодо залучення іноземних інвестицій. Ця країна є лідером у Європі з імпорту капіталу. Сьогодні в ній функціонують дочірні компанії майже всіх 100 найбільших американських корпорацій, філій провідних європейських транснаціональних корпорацій, а також японські заводи з виробництва електронних товарів. Великобританія практично захопила значну частку інвестицій, що надходять у Європу як із Заходу, так і зі Сходу. Тут сконцентровано понад 40 % усіх американських активів у країнах ЄС. Не менше половини японських вкладень в Європі так само припадає на Великобританію. Цьому найбільше сприяли такі фактори: ефективна структурна перебудова і поліпшення внутрішньоекономічної ситуації у країні; бажання іноземних фірм зайняти нові ринки збуту для своїх товарів; зменшення транспортних витрат; висока норма прибутку за рахунок порівняно низьких витрат і на робочу силу (за рівнем заробітної плати Великобританія посідає 15-те місце серед розвинутих країн світу).

У Великобританії існує система державної конкурсної допомоги для найважливіших інвестиційних проектів, вартість яких щонайменше 0,5 млн ф. ст. Максимальний розмір допомоги може становити половину вартості проекту. Можна також отримувати субсидії за “списком інноваційної допомоги”, суть якої полягає в дотримуванні НДДКР під час створення нових видів продукції та розроблення технології виробництва у високотехнологічних галузях. Крім того, місцеві урядові органи можуть надати на сприятливих умовах кредити, які покривають до 90 % вартості будівництва, а також знижку на вартість земельних ділянок. До того ж вони частково відшкодовують витрати, пов'язані з необхідністю переміщення кадрів⁴.

Протягом останніх років можна помітити значні успіхи Китаю у залученні прямих іноземних підприємницьких капіталовкладень, які загалом пов'язані зі створенням на великій території країни сприятливого інвестиційного клімату, тобто комплексу матеріальних та інституціональних умов, які надають інвесто-

⁴ Подшиваленко Г. П. Інвестиції : учебник / Г. П. Подшиваленко, М. А. Генсек, Н. И. Лахметкина. – М. : КНОРУС, 2008. – С. 310.

рам можливість знижувати виробничі витрати до рівня, нижчого за середній у світі. Складовими такого інвестиційного клімату є низька вартість робочої сили; надання права на порівняно дешеве користування землею; прийнятний рівень розвитку виробничої та соціально-побутової інфраструктури в районах пільгового інвестування; економічно виважена система оподаткування; преференційний міграційно-митний режим; сприятливе митне та валютне законодавство.

Отже, іноземні інвестиції є джерелом коштів, необхідних для модернізації та покращання фінансової системи України. Вони сприяють залученню нових виробничих технологій, а також здійсненню підприємницької діяльності як на великих, так і на малих підприємствах. Особливо важливим є залучення інвестицій із високорозвинутих країн світу. Разом із цими коштами Україна одержує людський та інституційний потенціал, що корисно для розвитку ринкової інфраструктури.

О. І. Футерко

ОБЛІГАЦІЇ ВНУТРІШНЬОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЗИКИ ЯК ДЖЕРЕЛО ФІНАНСУВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ДЕФІЦИТУ

На сучасному етапі перед більшістю країн виникає питання фінансування бюджетного дефіциту незалежно від рівня їх розвитку. Для України ця проблема теж є актуальною, оскільки наявна економічна ситуація не дає змоги прогнозувати складання бездефіцитного бюджету на найближчі періоди. Нестачу державних ресурсів покривають за рахунок таких джерел фінансування: зростання доходів або зниження витрат, коштів від приватизації державного майна та зовнішніх і внутрішніх запозичень. За рахунок одного джерела профінансувати дефіцит проблематично, відповідно виникає проблема оптимального поєднання різних варіантів, що зумовлює необхідність оцінки ефективності та можливостей використання кожного з них.

Метою дослідження є стислий аналіз динаміки облігацій внутрішньої державної позики та оцінка перспектив їх використання порівняно з іншими джерелами фінансування бюджетного дефіциту.

Пряме фінансування дефіциту бюджету за рахунок емісії національної валюти заборонено. Надходження від приватизації в довгостроковому періоді є обмеженими, відповідно стратегічна бюджетна політика не повинна базуватися на використанні приватизаційних ресурсів для покриття дефіциту бюджету. На фоні нестабільної економічної ситуації прогнозувати реальний приріст ВВП більше, ніж на 5 % не варто, бо це може вплинути на динаміку доходів бюджету. При дефіциті Пенсійного фонду у 17,8 млрд грн¹, плановому зростанні мінімальної зарплати, скорочення видатків імовірно тільки за рахунок витрат розвитку, особливо враховуючи досвід секвестру бюджету 2010 р. Тобто за рахунок тільки коригування статей бюджету покрити нестачу фінансових ресурсів неможливо, держава змушена буде поєднувати різні джерела фінансування, у тому числі боргові.

На кінець 2010 р. відношення прямого державного боргу до ВВП, за даними Міністерства фінансів України, становило 29,6 %. Для країн ЄС критичним рівнем є співвідношення вище 60 %². На сьогодні прямий державний борг становить 339,24 млрд грн, з яких 147,7 млрд грн – внутрішній борг³. Це співвід-

¹ Про Державний бюджет України на 2011 рік : закон України від 23.12.2010 № 2857-VI / Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 7–8. – Ст. 52 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2857-17&p=1304290995023501>.

² Степанова О. В. Фінансування дефіциту державного бюджету України / О. В. Степанова // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2010. – № 2 (10). – С. 127–131.

³ Інформаційна довідка щодо державного та гарантованого державою боргу України (станом на 31.03.2011) // Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=291653&cat_id=287148.

ношення вказує, що держава з метою уникнення курсових та відсоткових ризиків і зменшення залежності від іноземних кредиторів володіє резервами нарощування внутрішнього боргу порівняно із зовнішнім.

Перший випуск облігацій внутрішньої державної позики було проведено у 1995 р. шляхом закритого розміщення в комерційних банках. Звернутись до боргового фінансування дефіциту бюджету змусила гіперінфляція як наслідок прямої емісії грошей у минулі періоди. Фінансування за рахунок зростання доходів бюджету було неможливим через зниження реального ВВП від 9,9 % в 1992 р. до 23 % у 1994 р. і 12,2 % – у 1995 р.⁴ У подальшому на ринок облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) були допущені інші юридичні та фізичні особи.

Нестабільний економічний розвиток, коливання реального ВВП, приріст бюджетного дефіциту знижували розмір фінансових ресурсів держави і ускладнювали обслуговування внутрішнього боргу. З метою стимулювання попиту держава змушена була підвищувати купонні ставки за власними цінними паперами. Наприклад, за період з 1995 по 1998 р. стрімко зросла кількість аукціонів з розміщення ОВДП з 28 по 539 із відповідним зростанням кількості розміщених облігацій. Така бюджетна політика у 1998 р. призвела до випуску конверсійних облігацій з метою заміни попередніх випусків ОВДП та пролонгації боргу, що, у свою чергу, знову знижувало довіру інвесторів до державних цінних паперів та попит на них. Якщо за період 1995–1997 рр. середньозважена дохідність облігацій знизилася з 85,59 до 32,76 %, то у 1998 р. спостерігалось зростання до 54,83 %⁵. Тобто у цьому випадку можна визначити можливість пролонгації боргу за ОВДП як їх перевагу, хоча й досить сумнівну. Держава володіє важелями впливу на власників її боргових цінних паперів, що неможливо у разі іноземного інвестування. При пролонгації і реструктуризації заборгованості іноземні інвестори втрачають довіру до емітента, що призводить до зменшення попиту в наступні періоди.

У 2000–2002 рр. розмір випуску ОВДП суттєво знизився, оскільки бюджет було сформовано з профіцитом (2000 і 2002 рр.) і ресурси здебільшого спрямовувалися на погашення наявних боргів. З 2003 р. динаміка випуску ОВДП зростає і відповідно починає нарощуватися внутрішній борг, але як позитивний фактор слід відзначити зниження їх дохідності до 5–7 % у цьому році⁶ для короткотермінових облігацій. Причиною зростання є необхідність погашення

⁴ Жаліло Я. А. Економічна стратегія держави: теорія, методологія, практика : монографія / Я. А. Жаліло. – К. : НІСД, 2003. – 368 с.

⁵ Центральний банк та грошово-кредитна політика : підручник / А. М. Мороз, М. Ф. Пуховкіна, М. І. Савлук та ін. ; за ред. д-ра екон. наук, проф. А. М. Мороза і канд. екон. наук, доц. М. Ф. Пуховкіної. – К. : КНЕУ, 2005. – 556 с.

⁶ Результати розміщення облігацій внутрішньої державної позики за 2003 рік // Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/Fin_gyn/Rynok_kap/2003.zip.

заборгованості за ПДВ та зобов'язань минулого періоду. Також позитивною тенденцією є зниження співвідношення між прямим державним боргом та ВВП, причому стабілізувалося також співвідношення між витратами на обслуговування боргу і ВВП.

До завершення 2007 р. приріст боргу відбувався поступово на фоні постійного зниження середньозваженої дохідності, яка в останні періоди навіть не перевищувала темп інфляції. З 2008 р. на фоні світової фінансової кризи та погіршення внутрішньодержавної економічної ситуації різко збільшується випуск ОВДП і внутрішній борг (більш ніж у три рази). Погіршення економічної ситуації та зниження доходів бюджету зумовили необхідність залучення фінансових ресурсів з метою покриття дефіциту. Це, у свою чергу, зумовило зростання дохідності ОВДП: у 2009 р. ставки зросли до 27,7 %⁷ середньозважених річних на первинних аукціонах у жовтні. Суттєвий вплив мав і політичний фактор у вигляді передвиборчого періоду. У структурі ОВДП з'являються цінні папери з терміном погашення до одного року. Така політика могла спричинити ситуацію 1998 р. або державний дефолт за внутрішніми зобов'язаннями. У 2010 р. в рахунок покриття дефіциту бюджету було розміщено ОВДП на суму 40,424 млрд грн, а в 2011 р. випуск планується на рівні 48,59 млрд грн⁸.

Оскільки до бюджету надійшло 10,575 млрд грн⁹ внаслідок приватизації “Укртелекому”, переважно за рахунок цих коштів буде профінансовано бюджетний дефіцит, і потреба в ОВДП знизиться. На 26 січня 2011 р., за даними Міністерства фінансів України, в обігу перебувало 57305,58 тис. шт. облігацій, близько 30 % з яких необхідно погасити впродовж наступних трьох років¹⁰. На короткостроковий період можна очікувати подальшого зниження ставок дохідності за ОВДП, у довгостроковому періоді доведеться враховувати загальний стан економіки в країні, рівень інфляції, наповнення бюджету, оскільки гроші, отримані від приватизації закінчатся, необхідність погашення або рефінансування боргів за 2008–2010 рр. зросте.

⁷ Результати розміщення облігацій внутрішньої державної позики за 2009 рік // Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/Fin_gyn/Rynok_kap/2009.zip.

⁸ Результати розміщення облігацій внутрішньої державної позики за 2010 рік // Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/Fin_gyn/Rynok_kap/2010.zip.

⁹ ФДМУ та ТОВ “ЕСУ” підписали договір купівлі-продажу акцій ВАТ “Укртелеком” // Офіційний інформаційний сервер Фонду державного майна України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.spfu.gov.ua/ukr/news_big.php?id=8359.

¹⁰ Інформація щодо умов випуску облігацій внутрішніх державних позик, які знаходяться в обігу, станом на 26 січня 2011 року // Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=283626&cat_id=234036.

Окремо необхідно відзначити ПДВ-облігації, що теж характеризують внутрішній борг. З одного боку, таким чином держава реструктуризує борг з податку на додану вартість на декілька років, що дасть можливість зменшити бюджетний дефіцит або спрямувати вивільнені кошти на інші потреби. З другого боку, на бюджет лягає додатковий тягар для виплати відсотків, яких у разі прямої компенсації ПДВ немає. Для підприємств також можна виокремити переваги та недоліки: отримання ПДВ-ОВДП дасть змогу фірмі одержати фінансові ресурси сьогодні, реалізувавши ці облігації на вторинному ринку, а не чекати на повернення боргу з бюджету. Проте, за умови продажу цих облігацій, необхідно враховувати високий дисконт, іноді до 50 % за окремими прогнозами, що суттєво знижує їх привабливість. Основні прибутки отримуватимуть банки та різноманітні інвестиційні фонди, які здійснюватимуть викуп на вторинному ринку.

На сьогодні ставки ОВДП коливаються від 6,5 % при погашенні у 2011 р. до 10,5 % – у 2014 р. У подальшому на зниження ставок має вплинути проведення пенсійної реформи і зменшення дефіциту бюджету Пенсійного фонду, який покривався за рахунок бюджетних коштів. На користь використання ОВДП впливає також прогнозування частиною експертів нових витків світової фінансової кризи.

На основі проведених досліджень можна зробити такі висновки:

1. У періоди фінансової нестабільності державна політика призводила до нарощування внутрішнього боргу шляхом випуску ОВДП паралельно з приростом дохідності за ними, що створювало додаткове навантаження на дефіцит бюджету в майбутні періоди; на етапі економічного підйому погашення накопичених боргів практично не відбувалось, а залучені ресурси використовувалися неефективно.
2. Використання ОВДП знижує курсові ризики.
3. ОВДП дають змогу мінімізувати інфляційний ефект від надходження додаткових грошей в економіку шляхом відповідного розподілу витрат, звичайно, якщо не йдеться про прямий викуп ОВДП Національним банком України як на первинному, так і на вторинному ринку.
4. За рахунок фіксованої відсоткової ставки держава може дещо знизити свої виплати через девальвацію національної валюти, що позитивно вплине на загальний дефіцит бюджету.
5. При залученні фінансових ресурсів через ОВДП необхідно коригувати графік аукціонів для уникнення ситуації створення пікового навантаження виплат з обслуговування та погашення.
6. Ефективність ОВДП в ідеалі підтверджуватиметься, коли відсоткові ставки дохідності за ними перевищуватимуть аналогічні варіанти вкладення фінансових ресурсів. Практично ставки можуть бути і дещо нижчими,

оскільки гарантом боргових цінних паперів є держава, що суттєво знижує ризики і є відповідною платою за зниження дохідності.

7. Більшу ефективність при управлінні бюджетним дефіцитом можна чекати від зростання частки амортизаційних облігацій, зокрема і від ПДВ-ОВДП, що дасть змогу знизити та рівномірніше розподілити навантаження, пов'язане з обслуговуванням боргу.
8. Ставку дохідності за цими цінними паперами можна визначити як один із критеріїв характеристики стану державних фінансів.
9. Також варто дослухатися до порад деяких експертів не використовувати для погашення боргів з податку на додану вартість діючий механізм ПДВ-ОВДП, а поєднувати його зі звичайними ОВДП, спрямувавши залучені з їх допомогою ресурси на відшкодування ПДВ. Для держави це ускладнить процедуру адміністрування, проте для суб'єктів господарювання становитиме надходження “живих грошей”, що дасть змогу підвищити ефективність їх діяльності.

Державна політика щодо управління бюджетним дефіцитом та внутрішнім боргом є недостатньо виваженою і потребує вдосконалення з метою уникнення оптимізації співвідношення між різними джерелами погашення дефіциту, а також критичного нарощування державного боргу та утворення “облігаційних пірамід” і мінімізації вартості залучення ресурсів, оскільки від цього залежатиме подальший успішний економічний розвиток країни.

Л. В. Шірінян

МІКРОСТРАХУВАННЯ – НОВИЙ СЕКТОР РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОГО РИНКУ УКРАЇНИ

У 2000 р. ООН було названо більше 40 кількісних показників для оцінки прогресу в досягненні Цілей розвитку тисячоліття¹. Одним із чинників, що допоможе у досягненні названих цілей, є мікрострахування, завдяки якому можна розв'язати або пом'якшити деякі проблеми тієї частини населення, що потерпає через низькі доходи. Проект Стратегії розвитку фінансового сектору України на період до 2015 року визначає нові пріоритетні напрями розвитку, одним з яких є саме страхування для незаможних верств населення і малого бізнесу – мікрострахування. Воно може стати для України новим видом цивільно-правових відносин щодо захисту майнових інтересів юридичних і фізичних осіб з низькими доходами в обмін на низькі платежі (премії), за умов невеликих страхових сум, спрощеної та прозорої системи страхування².

Рішення про впровадження мікрострахування в Україні нелегко реалізувати, оскільки раніше не було особливих причин для набуття спеціальних навичок і створення інституційної структури, яку вітчизняні комерційні страхові компанії розвивали протягом десятиліть, щоб запобігти можливим ризикам. Для цього спочатку необхідно дослідити передумови впровадження мікрострахування з урахуванням особливостей розвитку вітчизняної економіки, а потім запропонувати відповідні механізми реалізації. Результати такого дослідження і пропонує автор.

Метою дослідження є економічне обґрунтування необхідності мікрострахування, визначення охоплюваних ним ризиків, його фінансового забезпечення і знаходження параметрів мікрострахування як методу управління ризиками та інструменту, що може бути використаний незаможними клієнтами страхових компаній з метою реалізації послуг мікрострахування в Україні.

Мікрострахування можна розглядати з позицій соціального захисту населення. Соціальний захист – складова заходів держави щодо регулювання умов відтворення суспільного виробництва. Як показують соціологічні дослідження, соціальна ситуація в Україні є досить напруженою і наявний поділ суспільства за рівнем добробуту дедалі погіршується³. За таких умов ефективність і межі

¹ Стратегія розвитку фінансового сектора України // Цінні папери України. – 2009. – № 1 (543) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.securities.org.ua/securities_paper/review.php?id=543&pub=3852.

² Шірінян Л. В. Мікрострахування – новий напрям розвитку страхової діяльності в Україні / Л. В. Шірінян // Регіональна економіка. – 2010. – № 2. – С. 141–150.

³ Лібанова Е. Подолання бідності: погляд науковця / Е. Лібанова // Україна: аспекти праці. – 2003. – № 7. – С. 28–32; Грішнова О. А. Людський розвиток : навч. посіб. / О. А. Грішнова. – К. : КНЕУ, 2006. – 308 с.

застосування державного соціального захисту зменшуються настільки, що без мікрострахування вже не обійтися.

З огляду на означення мікрострахування та його соціальну спрямованість, можна зробити висновок, що мікрострахування охоплюватиме лише малі (та частково середні) за масштабом збитку ризику. Причому, якщо воно здійснюватиметься звичайним страховиком за його критеріями, то переважно перебуватиме в межах страхування і відомого ризик-менеджменту, але якщо його здійснюватимуть спеціально створені мікрофінансові організації або міжнародні інститути чи неформальні групи, то воно може виходити за межі звичайного страхування.

Українські сім'ї з низьким рівнем доходу намагаються зменшити ступінь уразливості за допомогою неформальних групових стратегій боротьби з ризиковими подіями, що настали, шляхом організації спілок (груп) заощаджень (наприклад, кредитно-ощадних груп для мешканців одного села), в яких кошти накопичуються і перерозподіляються між членами по черзі в певний час або виділяються з урахуванням особливих випадків, таких як весільні чи похоронні церемонії (неформальна допомога груп на випадок поховання). Подібні ощадні спілки можуть бути особливо ефективними стратегічними засобами в боротьбі з наслідками, які спричиняють відносно невеликі й передбачувані витрати. Фактично такі неформальні кредитно-ощадні групи становлять приклад, модель мікрострахування, яке і повинно бути простим й ефективним засобом боротьби з реальними ризиками.

Зменшення доходу внаслідок сплати страхових внесків має бути “непомітним для бюджету” незаможної людини та її сім'ї, тоді у неї з'явиться бажання стати клієнтом страхової компанії. Це означає, що вона погодиться сплачувати лише невелику страхову премію. Це, у свою чергу, обумовлюватиме невисокий розмір страхового відшкодування. Ідея автора щодо сплати премій незаможними страхувальниками полягає у пропозиції мінімального страхового внеску, що фактично не змінює (не погіршує) загальні умови життя людини. Такий підхід дає можливість запропонувати верхню межу мікрострахової премії за рік за одним полісом мікрострахування не більше 1 % середнього доходу працюючої людини за рік, що приблизно еквівалентно одноденному заробітку пересічного громадянина.

За пропозицією автора, розрахунок середнього розміру мікрострахової премії можна здійснити за двома критеріями:

- перший критерій, орієнтований на мінімальний дохід клієнта, – оплата за страхову послугу за рік у середньому 0,5 % річної мінімальної заробітної плати в країні;
- другий критерій – премія, що визначається розміром страхової суми, – тарифна ставка (брутто-тариф) у межах від 0,5 до 1 % розміру страхової суми. Розрахунок рівня рентабельності мікрострахової діяльності за умов високого рівня страхових гарантій дає оцінку в межах 5–10 %.

З одного боку, страхові премії повинні бути доступними для страхувальників, а перелік послуг – широким. З другого боку, мікростраховики намагалися обмежити спектр відповідних послуг для того, щоб їм було вигідно цим займатися. З урахуванням таких обставин автором розроблено шість типових полісів мікрострашування, які можуть бути застосовані в Україні: 1) від нещасного випадку; 2) здоров'я; 3) життя; 4) майна та активів; 5) позики; 6) врожаю. Перелічені поліси є короткостроковими.

Поряд зі звичайними способами укладання договору страхування (у самому офісі компанії; поза офісом за допомогою представника, страхового агента або брокера; страхування через інтернет з наступною оплатою поліса через банк) ми пропонуємо нові способи укладання договорів мікрострашування і механізми реалізації послуг, які б могли бути простими і зручними для незаможного населення і малого бізнесу:

- 1) використання безготівкових розрахунків (переважно для малого бізнесу);
- 2) використання зарплатних рахунків у банках або доручень (переважно для працюючих верств населення у рамках колективного страхування);
- 3) страхування “без премій” (переважно для бідних верств населення, нужденних і безпритульних);
- 4) виїзне страхування в зручній для страхувальників час (переважно для населення в сільських населених пунктах).

О. О. Шульга

ПОСТКРИЗОВИЙ РОЗВИТОК ФОНДОВОГО РИНКУ УКРАЇНИ

Динаміка фондового ринку України останнім часом свідчить про те, що період корекції, який був викликаний внутрішніми диспропорціями ринку та спровокований глобальною фінансовою рецесією, поступово втрачає вплив. Фондові індекси України у 2011 р. практично відновили свої передкризові значення¹.

Однак таке відновлення не зняло з порядку денного питання щодо повної ліквідації причин кризових явищ вітчизняного фондового ринку.

На думку автора, вітчизняному фондовому ринку притаманні такі риси, як незавершеність орієнтованих на ринковий механізм реформ; недостатній рівень проникнення фондових інструментів у реальний сектор; значна залежність від стану та кон'юнктури зовнішніх фондових ринків; диспропорції у розвитку фінансового сектору порівняно з іншими секторами національної економіки тощо. Однак ці риси є скоріше проявами, а не причинами системної проблеми, сутність якої полягає в тому, що фондовий ринок України сформувався як ринок виключно олігопольний з превалюванням іноземного капіталу². При цьому сам фондовий ринок здебільшого розглядається як місце для прояву спекулятивних, а не інвестиційних стратегій. Таке ставлення до фондового ринку з боку його учасників є перекрученням самої сутності фінансового посередництва, що створює хибне уявлення про ринок та його функції.

Чи змінилося ставлення до фондового ринку та його сприйняття інвесторами протягом кризового періоду 2008–2010 рр.? За формальними ознаками фондовий ринок України у 2011 р. істотно відрізняється від передкризового 2008 р., але чи дійсно в цих відмінностях можна помітити принципові розбіжності, які дають змогу стверджувати, що причини занепаду ліквідовані та подолані?

Як свідчить статистика, основними учасниками фондового ринку України є лише кілька компаній, переважно з іноземним капіталом. Якщо до 2008 р. включно в рейтингу торговців цінними паперами переважали банківські установи, а за деякими видами паперів вони фактично монополізували ринок, то у 2010 р. на їх місце прийшли брокерські фірми та інвестиційні компанії, а кількість власне торговців скоротилася практично вдвічі. З одного боку, така зміна в чільних позиціях рейтингів вказує на ліквідацію нездорової домінації банків на фондовому ринку, коли банківська установа могла використовувати коротко-

¹ Біржа “Перша фондова торговельна система” (ПФТС) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pfts.ua>; Біржа “Українська біржа”. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrse.kiev.ua>.

² Шкодін І. В. “Стан розвитку фондового ринку України” / І. В. Шкодін; Харківський інститут банківської справи УБС НБУ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/4_SWMN_2010/Economics/58697.doc.htm.

термінові ресурси, зокрема кошти міжбанківського ринку, для операцій із цінними паперами, переносячи таким чином коливання грошового ринку на фондовий ринок. Однак, з другого боку, необхідно провести детальніший аналіз структури власності таких брокерських фірм та інвестиційних компаній, які виходять у лідери вітчизняного ринку. Як виявляється, здебільшого вони не є самостійними гравцями, а натомість так званими спеціальними установами потужних банківських груп, проте заміщення відбувається швидше під тиском вимог пруденційного регулювання, а не на підставі рушійних факторів ринку. У зв'язку з цим в Україні не спостерігається заміна моделі побудови фінансового ринку із банко-центричної до фондово-центричної. Отже, з точки зору олігопольного стану вітчизняного фондового ринку ситуація не зазнала принципових змін порівняно із докризовим станом, що продовжує становити загрозу його подальшій стабільності та розвитку.

Стосовно конкуренції між організаторами торгів, то ситуація лишилася практично незмінною порівняно з 2009 р. До 2009 р. переважна кількість біржових угод укладалася на одній біржі – Першій фондовій торговій системі (далі – ПФТС), технологія якої була далека від передових стандартів, зокрема щодо реалізації такого варіанта розрахунків, як “оплата проти поставки” та забезпечення повноцінного клірингу як у паперах, так і в грошових коштах. Глибока корекція ринку протягом 2008–2009 рр. мало що змінила – станом на початок 2011 р. рівень олігополізації навіть збільшився, оскільки внаслідок кризи багато хто з учасників “середньої руки” змушені були припинити свою ділову активність, а поява у 2009 р. альтернативних торгових майданчиків – (“Української біржі” (далі – УБ) та біржі “Перспектива”) не призвела до створення справжньої конкурентної атмосфери між організаторами торгів. До того ж дві найбільші біржі України – ПФТС та УБ наразі є дочірніми структурами потужних російських бірж – Московської міжбанківської валютної біржі та біржі “Російський торговий союз” відповідно. Ці біржі протягом тривалого часу намагалися об'єднатися та зрештою на початку 2011 р. заявили про своє злиття³, що може також передбачати об'єднання їхніх українських підрозділів. Таким чином, з точки зору диверсифікації центрів ціноутворення на вітчизняному фондовому ринку ситуація не зазнала принципових змін порівняно з докризовим становищем.

За структурою фондових інструментів вітчизняний ринок не може бути віднесений до категорії розвинутих. Так, до 2008 р. включно в структурі ринку значна питома вага припадала на частку боргових інструментів – корпоративних облігацій. Така структура обороту не відповідає структурі випуску, адже обсяги зареєстрованих випусків акцій в Україні значно перевищували обсяги зареє-

³ Інформаційне агентство “РосБізнесКонсалтинг” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ru>.

строваних випусків облігацій як результату приватизаційних процесів. При цьому, за даними Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку України (далі – ДКЦПФР) обсяги торгівлі іншими інструментами, зокрема похідними на базі цінних паперів, протягом усього періоду лишалися на мінімальному рівні – в аналітичних довідках ДКЦПФР цей вид фондових інструментів аж до 2010 р. навіть не вирізнявся.

Починаючи з 2009 р., ситуація змінилася, але настільки кардинально, що це призвело до зворотних диспропорцій. За 9 місяців 2007 р. та за 2008 р. ДКЦПФР було зареєстровано випусків акцій на 28,7 млрд грн та на 46,8 млрд грн відповідно. За ці періоди випуски облігацій становили 571 випуск на 26,38 млрд грн та 774 випуски на 28,45 млрд грн відповідно. Натомість у 2009 р. тенденція була зламана – ДКЦПФР зареєструвала випусків акцій на 100,2 млрд грн, тоді як облігацій було зареєстровано тільки 214 випусків на 9,94 млрд грн. На перший погляд складається враження, що фондовий ринок України, який у докризовий період тяжів до операцій із борговими інструментами (які радше виступали заміниками банківського кредитування), переорієнтувався на роботу із пайовими цінними паперами. Однак таке враження є хибним, оскільки більшість випусків акцій, що були зареєстровані ДКЦПФР – це додаткові емісії банків України, що виконували приписи Національного банку України про збільшення капіталу. Навіть попри те, що згідно із законодавством України банки можуть існувати тільки у формі публічних акціонерних товариств, що автоматично висуває вимоги до підтримання вільного обігу акцій на фондовому ринку, левова частка нових випусків акцій банків не потрапляє у вільний обіг, а отже не сприяє наповненню ринку фінансовими інструментами. Причиною цього є загальна структура власності банківської системи України, згідно з якою значна частина банківських установ є дочірніми підрозділами іноземних банків, які намагаються виконувати вимоги до так званого free float⁴ лише формально.

У післякризовий період була зафіксована поява похідних фінансових інструментів на базі цінних паперів, однак їх частка у загальному обсязі ринку лишається мінімальною. Так, за 2010 р. було укладено угод на 23,5 млн грн на первинному ринку деривативів; на 110,1 млн грн – на вторинному ринку та на 3594,2 млн грн – на строковому ринку⁵. При цьому, якщо на первинному та вторинному ринках похідних фінансових інструментів спостерігається певна диверсифікація організаторів торгівлі (угоди уклалися на чотирьох біржах з десяти), то строковий ринок цих фінансових інструментів повністю сконцентрований на УБ, що вкотре підтверджує тезу про олігополію ринку.

⁴ Частина випуску цінних паперів, що вільно обертається на відкритому ринку та постійно змінює власника.

⁵ Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssmc.gov.ua>.

Отже, вітчизняний фондовий ринок, попри формальні відмінності, так і не позбувся тих проблемних рис, які характеризували його в докризовий період. У зв'язку з цим, на думку автора, пріоритетним шляхом забезпечення стабільності фондового ринку України та його інституційного розвитку є стимулювання повернення ринку до виконання функції фінансового посередництва та до відходу від суто спекулятивних засад функціонування.

С. М. Яковенко

РОЗВИТОК РИНКУ ІПОТЕЧНИХ ЦІННИХ ПАПЕРІВ ЯК МЕХАНІЗМ АКТИВІЗАЦІЇ ГАЛУЗІ БУДІВНИЦТВА

Становлення механізму житлового будівництва в Україні – це надзвичайно багатогранна, складна і водночас актуальна проблема сьогодення. Питання фінансування будівництва є доволі гострим для України. Значення житлового фінансування для національної економіки можна розглядати в двох аспектах. По-перше, житловий сектор багато в чому визначає рівень розвитку економіки. По-друге, без гнучкої й ефективної системи фінансування неможливе повноцінне функціонування житлового сегменту економіки. Особлива увага при організації системи іпотечного кредитування приділяється мобілізації необхідних для цього ресурсів. Іпотечні цінні папери є одним з інструментів залучення засобів фінансових ринків.

Іпотечні цінні папери, з одного боку, забезпечують ефективне рефінансування банківських іпотечних кредитів, підтримку житлового будівництва і виробництва, а з другого – вони є інструментом надійного довгострокового вкладення коштів пенсійних фондів, страхових компаній, пайових інвестиційних фондів та інших інституційних інвесторів.

В Україні є кілька видів іпотечних цінних паперів. *Заставна* – борговий цінний папір, який засвідчує безумовне право його власника на отримання від боржника виконання за основним зобов'язанням за умови, якщо воно підлягає виконанню в грошовій формі, а у разі невиконання основного зобов'язання – право звернути стягнення на предмет іпотеки¹. Переваги застосування заставної очевидні. Іпотекодержатель може в будь-який час повернути грошові кошти, надані ним у позику, до настання терміну їх повернення. Новий власник заставної може знову її продати, передати в заставу чи здійснити інші операції.

Заставними можна забезпечити випуск інших іпотечних цінних паперів – іпотечних облігацій, іпотечних сертифікатів і сертифікатів фондів операцій з нерухомістю (далі – ФОН).

Умови випуску та обігу сертифікатів ФОН регулюються Законом України “Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю”. Вони випускаються фінансовою установою, яка створила та зареєструвала належним чином фонд операцій із нерухомістю, а також здійснила державну реєстрацію емісії сертифікатів ФОН. Сертифікати можуть розміщуватися серед фізичних та юридичних осіб, які бажають інвестувати кошти в операції з нерухомістю. Власники сертифікатів ФОН мають право

¹ Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати : закон України від 19.06.2003 № 979-IV.

при погашенні сертифікатів на отримання частини доходу від діяльності фонду операцій з нерухомістю, право будь-яким чином відчужувати належні їм сертифікати, а також право конвертувати сертифікати в сертифікати іншого ФОН, створеного фінансовою установою².

Іпотечними облигаціями є облигації, виконання зобов'язань емітента за якими забезпечене іпотечним покриттям. Іпотечні облигації можуть існувати виключно в іменній формі. Такий вид цінних паперів засвідчує внесення грошових коштів їхнім власником і підтверджує зобов'язання емітента відшкодувати йому номінальну вартість цієї облигації та грошового доходу в порядку, встановленому проспектом емісії, а в разі невиконання емітентом зобов'язань за іпотечною облигацією надає її власнику право задовольнити свою вимогу за рахунок іпотечного покриття.

Уся сукупність соціально-економічних відносин учасників ринку іпотечних цінних паперів зводиться до зв'язку випуску і звернення іпотечних цінних паперів, основи яких забезпечені правами вимоги за заставами на реальний об'єкт нерухомості. При зверненні вторинних іпотечних цінних паперів, забезпечених правами вимог за заставами, відбувається відрив від фактичного забезпечення у вигляді застави нерухомості, і на базі реального капіталу створюється капітал фіктивний, такий, що функціонує як самостійна економічна категорія. Особливо підкреслимо той факт, що вторинні іпотечні цінні папери мають власні якісні й кількісні характеристики, такі як номінал, ринкова вартість, прибутковість, ризик тощо.

Важливою характеристикою іпотечних цінних паперів, яка робить їх привабливими для інвесторів, є їх потенційна надійність, гарантована заставою житла. Для того, щоб реалізувати на практиці ці властивості, необхідно забезпечити високий рейтинг іпотечних цінних паперів шляхом зниження ризиків у системі іпотечного житлового кредитування (ризик неповернень і дострокового погашення іпотечних кредитів, ризик від діяльності емітентів тощо).

Для подальшого розвитку іпотечного кредитування слід активізувати державну політику рефінансування житлового іпотечного кредитування, а також енергійніше впроваджувати прогресивні інструменти рефінансування іпотеки. На початкових стадіях функціонування цієї системи необхідно здійснити комплекс заходів її державної підтримки, що включає:

- формування нормативної правової бази для діяльності професійних учасників іпотечного ринку;
- створення сприятливого податкового середовища;

² Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю : закон України від 19.06.2003 № 978-IV.

- організаційні заходи, які сприяють створенню інфраструктури іпотечного ринку, насамперед регіональної;
- фінансову підтримку (державні гарантії, надання стартового капіталу, адресні цільові субсидії позичальникам).

На сучасному етапі розвитку для ефективного впровадження іпотечних облігацій в обіг доцільно було б створити за підтримки держави торгову інформаційну систему, яка спеціалізувалася б виключно на іпотечних цінних паперах.

Наступним кроком мало б стати введення в обіг схем, альтернативних класичній сек'юритизації. Їх основним інноваційним підходом є відмова від продажу активів спеціалізованій іпотечній установі – вони залишаються на балансі банку. Головну роль у цьому процесі відіграють кредитні деривативи як інструмент хеджування ризиків. Техніка, за якої активи залишаються на балансі першого власника, отримала назву синтетичної сек'юритизації. Кредитні ризики активів передаються спеціалізованій іпотечній установі за допомогою використання дефолтних свопів або облігацій, які абсорбують кредитні ризики, – кредитних нот. Таким чином банки отримали б можливість уникнути проблем, пов'язаних із продажем активів, рефінансувати видані кредити та звільнитися від вимог щодо достатності капіталу.

Становлення і розвиток ринку іпотечних цінних паперів в Україні є закономірним наслідком розвитку іпотечного кредитування і політики, яка проводиться державою, з формування ринку доступного житла. Проведення реформ одночасно спрямоване на розвиток житлового кредитування, будівництво житла, підвищення ділової активності економіки і формування нового довгострокового сегменту фінансового ринку – ринку іпотечних цінних паперів. Житлове будівництво є одним із найбільш капіталомістких галузей економіки. На тлі подолання соціальної нестабільності у низці галузей промисловості прогнозується економічне зростання і функціонування механізмів, які забезпечують перерозподіл капіталу у виробничий сектор економіки за рахунок функціонування ринку іпотечних цінних паперів.

Наукове видання

РОЗВИТОК ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ

м. Київ, 26–27 травня 2011 р.

Відповідальний за випуск

В. Д. Королюк

Редактори:

С. В. Бартош, Л. М. Осадча

Коректори:

С. В. Зюбенко, О. В. Орел,

Н. Г. Пузиренко

Комп'ютерна верстка

Г. Г. Пузиренка, А. А. Молотая

Підп. до друку 25.11.11. Формат 60×84/16. Папір офсетний № 1. Друк офсетний.

Гарнітура “Newton”. Ум. друк. арк. 17,21. Обл.-вид. арк. 17,15.

Наклад 150 прим.

Оригінал-макет підготовлено науково-редакційним відділом

Науково-дослідного фінансового інституту

ДННУ “Академія фінансового управління”;

04119, м. Київ, вул. Дегтярівська, 38–44, тел./факс (044) 277-51-15.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції ДК № 3536 від 28.07.2009 р.

Віддруковано на ЗАТ “ВПІЛ”,
03151, м. Київ, вул. Волинська, 60.

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
серія ДК № 752 від 27.12.2001 р.

