



МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
АКАДЕМІЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ФІНАНСОВИЙ ІНСТИТУТ

НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ

ФІНАНСОВО-БЮДЖЕТНА СКЛАДОВА
В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

м. Київ, 26–27 квітня 2010 р.

Частина I

ББК _____
Ф _____

Редакційна колегія:

д. е. н., проф. *І. Я. Чугунов* (голова); к. е. н., проф. *Г. О. П'ятаченко* (заступник голови); д. е. н., проф. *Я. Я. Дьяченко*; д. е. н., проф. *С. Л. Лондар*;
д. е. н., доцент *В. М. Мельник*; д. е. н., проф. *Д. В. Полозенко*;
д. е. н., проф. *А. М. Соколовська*

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України
(Протокол № 5 від 16 грудня 2009 р.)*

Фінансово-бюджетна складова в умовах трансформації економіки :

Ф _____ матер. наук.-практ. конф., м. Київ, 26–27 квіт. 2010 р. [У 2-х ч.] /
Редкол.: *І. Я. Чугунов* (голова) [та ін.] – К. : ДННУ АФУ, 2010. –
Ч. 1. – 172 с. – ISBN 978-966-2380-08-8.

Видання містить виступи докторантів та аспірантів Науково-дослідного фінансового інституту Академії фінансового управління Міністерства фінансів України – учасників науково-практичної конференції “Фінансово-бюджетна складова в умовах трансформації економіки”, що проходила 26–27 квітня 2010 р. у м. Києві. У виступах учасників конференції розглянуто актуальні питання фінансової політики України на сучасному етапі соціально-економічного розвитку, запропоновано заходи з удосконалення податкової, бюджетної політики держави, надано рекомендації щодо подальшої розбудови фінансового ринку.

Для науковців, спеціалістів, докторантів, аспірантів та студентів.

ББК _____

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.

ISBN 978-966-2380-08-8

© Автори, 2010
© Академія фінансового
управління, 2010

ЗМІСТ

<i>Плескач В. Л.</i> Роль фінансово-бюджетної політики у забезпеченні економічного зростання та проблеми реструктуризації економіки в сучасних умовах	5
<i>Баранник Л. Б.</i> Видатки соціального спрямування	17
<i>Белінська Г. В.</i> Вплив глобалізації на стабільність функціонування світових фінансових ринків.	22
<i>Жадько К. С.</i> Актуальні аспекти побудови ефективної системи фінансового контролю в умовах застосування новітніх інформаційних систем і технологій	26
<i>Макогон В. Д.</i> Системи регулювання міжбюджетних відносин зарубіжних країн в умовах фінансово-економічної кризи	30
<i>Терещенко Г. М.</i> Концептуальні засади державного регулювання фінансового ринку України.	35
<i>Амелін С. К.</i> Розвиток ринку фінансового лізингу в умовах економічної кризи	39
<i>Батищева С. М.</i> Проектний підхід при здійсненні капітального будівництва за рахунок коштів місцевих бюджетів	44
<i>Блискавка Т. В.</i> Фінансовий механізм інноваційного розвитку вітчизняної економіки	46
<i>Буглаєва О. Ю.</i> Реформування системи оподаткування в умовах трансформації економіки.	51
<i>Бурдонос Л. І.</i> Джерела фінансування дослідницького університету.	54
<i>Ватulyов А. В.</i> Фінансова політика як складова соціально-економічного розвитку	58
<i>Волосенко Т. А.</i> Бюджетні пріоритети України	62
<i>Волошин М. В.</i> Інвестиції в розвиток людського капіталу	66
<i>Гранчев Є. В.</i> Удосконалення розрахунково-касового обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів в умовах дефіцитності фінансових ресурсів	71
<i>Данькевич А. П.</i> Напрями удосконалення інституційної інфраструктури ринку фінансових інструментів України	75
<i>Дишлева А. М.</i> Податки у системі формування доходів бюджету в умовах фінансової кризи	78
<i>Зайчко І. В.</i> Вплив бюджетної політики на досягнення макроекономічної рівноваги	83
<i>Зварич О. В.</i> Методологічні засади прогнозування надходжень податку на прибуток підприємств	86

<i>Калитчук В. М.</i> Концептуальні напрями мінімізації ризиків державного боргу	90
<i>Качан Т. В.</i> Пріоритети державного фінансового контролю в умовах трансформації економіки.	95
<i>Коблюк Н. І.</i> Перспективи розвитку державного фінансового контролю в Україні	98
<i>Колесник Л. М.</i> Фінансово-бюджетні індикатори забезпечення економічного зростання.	102
<i>Кончаковська Е. О.</i> Тенденції розвитку інвестиційної діяльності в умовах трансформації економіки.	107
<i>Копил О. Г.</i> Іноземний досвід функціонування ощадно-будівельних кас та державне стимулювання заощаджень їх учасників.	110
<i>Корнієнко Н. М.</i> Програмно-цільовий метод бюджетування як інструмент підвищення ефективності бюджетної політики.	113
<i>Корсун Т. В.</i> Організаційно-методичні основи страхування ризиків техногенних аварій на потенційно небезпечних об'єктах	116
<i>Коршениук М. І.</i> Міжнародні фінансові організації та бюджетний процес в Україні	121
<i>Косаревич Н. Б.</i> Функціонування місцевого самоврядування зарубіжних країн у контексті адміністративно-територіальних перетворень	125
<i>Косенчук С. Л.</i> Оцінка ефективності витрат на охорону здоров'я	130
<i>Костриця Д. П.</i> Особливості бюджетного процесу у сучасних умовах	134
<i>Котович Т. Г.</i> Використання ОВДП з метою вирішення проблем заборгованості бюджету з відшкодування податку на додану вартість	139
<i>Кошкіна М. О.</i> Обґрунтування моделі фінансування медичних послуг в Україні	144
<i>Кошук Т. В.</i> Проблеми підвищення ефективності перерозподільних процесів під час економічної кризи	149
<i>Крикун Т. І.</i> Сутність формування державних видатків.	154
<i>Кривцов О. О.</i> Політика оподаткування доходів фізичних осіб як складова бюджетної політики	160
<i>Легкоступ І. І.</i> Міжбюджетні відносини та шляхи підвищення фінансової спроможності територій	167

Плескач В. Л.,

*доктор економічних наук, доцент,
завідувач відділу економіко-математичного моделювання
та інформаційно-аналітичного забезпечення фінансово-економічних
досліджень Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України*

РОЛЬ ФІНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Україна відчула негативні наслідки світової фінансово-економічної кризи уже в середині 2008 р. внаслідок різкого скорочення зовнішнього попиту та неадекватної реакції на нові зовнішні виклики. Було допущено один з найбільших у світі спадів виробництва у промисловості й будівництві, виробництві товарів широкого вжитку.

Саме фінансова політика є однією зі складових економічної політики та інструментом реалізації функцій, покладених на державу, зокрема у питаннях втілення у життя державної стратегії економічного розвитку. Це визначений урядом напрям діяльності, який передбачає цілісну сукупність організаційних, правових, інформаційних, інших заходів, спрямованих на ефективне формування фінансових ресурсів держави, їх розподіл, раціональне використання і контроль відповідних фінансових потоків за допомогою використання потенціалу фінансової системи та забезпечення функціонування фінансових механізмів¹.

Бюджетна політика є складовою не лише фінансової, а й економічної політики держави у цілому, і саме її архітектоніка формує вплив на інвестиційну, цінову, податкову, митну політики. Ефективна бюджетна політика разом із іншими напрямками макроекономічної політики є важливим чинником, який впливає не тільки на темпи, а й на якість економічного розвитку².

За функціональним аспектом загальноприйнято розрізняти такі основні складові бюджетної політики: політику у сфері державних доходів, державних видатків, державного боргу, бюджетного регулювання і міжбюджетних відносин. Основними напрямками фінансової політики держави є: сприяння розвитку виробництва, підтримка підприємницької активності та підвищення рівня зайнятості населення; мобілізація і використання фінансових ресурсів для забезпечення соціальних гарантій; вплив за допомогою фінансового механізму на

¹ Лондар С. Л. Фінанси : навч. посіб. / С. Л. Лондар, О. В. Тимошенко. – Вінниця : Нова книга, 2009. – 383 с.

² Запатріна І. В. Бюджетний механізм економічного зростання / І. В. Запатріна. – К. : Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. – 527 с.

раціональне використання ресурсів і заборону технологій, що загрожують здоров'ю людини, надання пільгового оподаткування підприємствам, удосконалення податкової політики держави тощо. Загальні засади удосконалення фінансової політики на середньо- та довгострокову перспективу, сформовані ще на початку XXI ст., актуальні й понині, головними серед них є такі: координація бюджетно-податкової політики з монетарною; трансформація бюджетних ресурсів у чинник соціально орієнтованого економічного зростання; перетворення бюджетного механізму на ефективний інструмент соціально-економічної стратегії; зниження податкового тиску, запровадження податкових стимулів інноваційної діяльності та нагромадження капіталу; встановлення балансу між доходами та видатками держави; перебудова системи державних фінансів з урахуванням необхідності у першочерговому порядку сконцентрувати зусилля на зміцненні фінансів суб'єктів господарювання та домашніх господарств³.

Постановою Кабінету Міністрів України “Декларація цілей та завдань бюджету на 2011 рік” визначаються такі пріоритетні завдання:

- врахування зміни податкової бази шляхом ліквідації адміністративних перешкод розвитку бізнесу в країні з одночасним залученням ресурсів в економічний розвиток;
- створення сприятливих умов для розвитку виробництва, стимулювання стійкої економічної і соціальної розбудови країни;
- поступове підвищення соціальних стандартів;
- концентрація ресурсів бюджету на виконання пріоритетних державних цільових програм, пов'язаних з реалізацією першочергових антикризових заходів;
- збереження частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет на рівні, не вище прогнозованого на 2010 р., у межах 30–31 % з урахуванням можливого внесення змін до податкового законодавства та зміни обсягів спеціального фонду бюджету;
- встановлення питомої ваги видатків розвитку і надання кредитів орієнтовно на рівні 13–14 % усього обсягу видатків;
- посилення фінансової спроможності місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування шляхом закріплення за ними додаткових джерел;
- підвищення рівня зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні обсягу надходжень до місцевих бюджетів;
- збільшення інвестиційної складової місцевих бюджетів, у тому числі шляхом розширення джерел надходжень до бюджету розвитку;

³ Запатріна І. В. Бюджетний механізм економічного зростання / І. В. Запатріна. – К. : Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. – 527 с.

- впровадження програм розвитку регіонів на середньострокову перспективу на основі науково обґрунтованих пріоритетних напрямів регіонального розвитку та з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування;
- удосконалення методології середньострокового бюджетного планування шляхом запровадження середньострокових бюджетних обмежень; посилення зв'язку річного і середньострокового бюджетного планування;
- проведення податкової реформи для приведення її у відповідність до пріоритетів державної політики соціально-економічного розвитку, сприяння стійкому економічному зростанню та подолання кризових явищ у економіці шляхом переміщення акценту на стимулювальну функцію податкової системи тощо.

Основною метою проведення фінансової політики на загальнодержавному рівні є забезпечення стабільного фінансового розвитку країни, реалізація якої досягається шляхом вирішення завдань, що виникають у процесі розвитку фінансової системи. До них належать: забезпечення фінансовими ресурсами державних цільових програм (ДЦП) та регіональних цільових програм; фінансування державних видатків; перерозподіл коштів між галузями та регіонами; стимулювання й активізація підприємницької діяльності; кредитування і підтримка малого та середнього бізнесу; забезпечення розвитку міжнародних економічних відносин тощо.

Реформування всіх видів діяльності в Україні передбачає оптимізацію системи адміністративних та фінансових відносин, зокрема у сфері розробки, затвердження та реалізації ДЦП як фінансово-управлінських заходів. Ці перетворення сприятимуть реалізації та захисту прав регіонів і держави у цілому.

Побудова демократичного суспільства та розвиток ринкових відносин потребують перегляду існуючої системи розподілу управлінських функцій і повноважень у цій сфері не лише у системі державного управління, а й між структурними елементами державної влади, місцевого самоврядування тощо.

При цьому необхідно враховувати специфічне становище ДЦП, які водночас є предметом бюджетних, адміністративних, фінансових, контрольних та правоохоронних правовідносин й невід'ємною частиною системи національного господарства. Також слід враховувати історичну специфіку ДЦП в Україні на радянському етапі розвитку суспільства та у перші роки становлення незалежної держави, яка в багатьох аспектах зумовила сучасну ситуацію у цій сфері.

Наукове вирішення питань організаційно-правового забезпечення фінансування ДЦП має сприяти вдосконаленню усієї системи законодавства, яка

регулює суспільні відносини у цій сфері, та підзаконних і відомчих актів, норми яких регулюють окремі напрями діяльності.

Відсутність законодавчих актів, які могли б регулювати діяльність уповноважених суб'єктів у сфері ДЦП, потреба у підзаконних актах, які б відповідно до сучасних умов регламентували питання фінансування ДЦП згідно з нормами Закону України “Про державні цільові програми” від 18.03.2004 № 1621-IV, зумовлюють необхідність розробки відповідних проектів і концепцій. Важливим завданням фінансової політики є фінансування державних видатків – плановий, цільовий, безповоротний та безвідплатний відпуск грошових коштів, що виконується з урахуванням оптимального поєднання власних, кредитних і бюджетних джерел фінансування та проводиться у міру здійснення планового використання коштів для забезпечення виконання загальнодержавних функцій (оборони країни, управління діяльністю держави тощо), а також для утримання соціально-культурної сфери, забезпечення соціальних гарантій і зобов'язань держави з додержанням режиму економії за постійного здійснення контролю (табл. 1).

Фінансування видаткової частини бюджету здійснюється із різних джерел: бюджетів різних рівнів, позабюджетних цільових фондів, власних коштів державних та комунальних підприємств тощо. Для забезпечення економічного зростання країни необхідно ефективно проводити державну фінансову політику. Основними показниками ефективності *державної фінансової політики* є: динаміка ВВП; виконання державного бюджету за доходами та видатками; обсяги та структура інвестицій в економіку; обсяги банківського кредитування; фінансові результати діяльності підприємств тощо.

Важливим чинником збільшення доходів бюджету є зростання ВВП. Аналіз темпів зростання економіки (показники реального ВВП і реального ВВП на одну особу) та темпів зростання податкових надходжень до зведеного бюджету (табл. 2, 3) свідчить, що коефіцієнт кореляції між цими показниками дорівнює $r = -0,7$. Це означає: обсяг реального ВВП і темпи росту податкових надходжень – це пов'язані між собою величини. Їхній взаємозв'язок виявляється таким чином: якщо реальний ВВП у поточному році є більшим, ніж попередній, то темп росту податкових надходжень до зведеного бюджету України є меншим, ніж у попередньому році. Тому коефіцієнт кореляції є від'ємним. Відтак, в Україні має місце явище, що полягає у наявності певного часу реакції (рік) фіскальної системи на темпи росту економіки.

Формування ринкової моделі економіки змінює підходи до використання державних фінансів для забезпечення економічного і соціального розвитку. Важливими напрямками макроекономічної стабілізаційної політики є фіскальна та монетарна політика, за допомогою яких можна впливати на структуру

Таблиця 1

Динаміка видатків Державного бюджету України за економічною бюджетною класифікацією, тис. грн

Видатки	2006	2007	2008	2009
<i>Поточні видатки</i>	<i>121 648 854,1</i>	<i>148 419 057,2</i>	<i>215 865 016,1</i>	<i>232 000 363,9</i>
у тому числі:				
видатки на товари і послуги	47 300 717,4	61 823 134,4	81 887 987,6	89 160 933,3
виплата процентів (доходу) за зобов'язаннями	3 377 191,4	3 735 781,5	4 418 752,3	9 907 267,0
субсидії та поточні трансферти	70 970 945,3	82 860 141,2	129 558 276,3	132 932 163,6
<i>Капітальні видатки</i>	<i>15 459 151,3</i>	<i>25 835 246,4</i>	<i>25 625 060,6</i>	<i>10 436 853,6</i>
у тому числі:				
придбання основного капіталу	4 129 216,7	6 735 158,2	7 144 794,5	3 716 656,5
створення державних запасів і резервів	322 116,1	987 067,9	1 991 682,9	729 235,4
придбання землі й нематеріальних активів	53 486,9	72 047,6	50 651,5	22 955,6
капітальні трансферти	10 954 331,7	18 040 972,7	16 437 931,7	5 968 006,0
<i>Кредитування з врахуванням погашення</i>	<i>190 259,5</i>	<i>1 527 743,0</i>	<i>2 734 836,0</i>	<i>2 780 310,6</i>
Видатки, усього	137 108 005,4	174 254 303,7	241 490 076,7	242 437 217,5

Таблиця 2

Показники зростання ВВП

Рік	Номинальний ВВП, <i>млн грн</i>	Темп росту реального ВВП, <i>% до попереднього року</i>	ВВП у розрахунку на одну особу	
			Сума, <i>грн</i>	Темп росту, <i>% до попереднього року</i>
2000	170 070	105,9	3 436	106,7
2001	204 190	109,2	4 195	111,1
2002	225 810	105,2	4 685	106,3
2003	267 344	109,6	5 591	110,5
2004	345 113	112,1	7 273	113,0
2005	441 452	102,7	9 372	103,5
2006	544 153	107,3	11 630	108,1
2007	720 731	107,9	15 496	108,6
2008	948 056	102,3	20 495	102,9

Таблиця 3

Податкові надходження до зведеного бюджету України

Рік	Податкові надходження, <i>тис. грн</i>	Темп росту, <i>% до попереднього року</i>
1999	25 130 407,1	
2000	31 317 471,0	124,6
2001	36 716 735,2	117,2
2002	45 392 524,9	123,6
2003	54 320 999,7	119,7
2004	63 161 719,6	116,3
2005	98 065 165,1	155,3
2006	125 743 091,1	128,2
2007	116 670 797,0	92,8
2008	167 883 445,2	143,9

національної економіки, забезпечувати пріоритетний розвиток високотехнологічних галузей, поповнювати економіку фінансовими ресурсами тощо.

Важливим питанням фінансової політики є перехід від простого відтворення до розширеного, тобто до економічного зростання, можливого лише за наявності виробничої, грошової та соціальної стабілізації. Основними індикаторами економічного зростання є збільшення: реального ВВП в абсолютних одиницях протягом певного проміжку часу; реального ВВП у розрахунку на одну

особу; реального ВВП у розрахунку на одного зайнятого; інвестицій в основний капітал; реальних доходів населення тощо.

Економічне зростання в Україні відбувалося стрибкоподібно до 2004 р., а у 2008 р. реальний ВВП в розрахунку на одну особу повернувся до рівня 1999–2000 рр.; глибина падіння обсягу промислового виробництва досягла 21,9 %, тобто рівень промислового виробництва повернувся на позначку 2003–2004 рр. (табл. 4).

У цілому за підсумками 2009 р. падіння виявилось значним: у металургії – 26,7 %; хімічній та нафтохімічній промисловості – 23; машинобудуванні – 44,9; харчовій промисловості – 6 %.

Слабкість банківської системи України мала свої причини: переорієнтація у передкризові роки банків на споживче кредитування; стимулювання саме валютного кредитування; невідповідність строків залучених депозитів і наданих кредитів. У 2009 р. тривав вплив коштів фізичних та юридичних осіб з банківської системи, який досяг 30 млрд грн, або 8,8 % суми коштів, яка зберігалася на рахунках фізичних та юридичних осіб на початку кризи. Погіршення фінансового становища корпоративного сектора економіки, стрімке зниження прибутковості й кредитоспроможності підприємств, підвищення вартості запозичень, а також високий ступінь невизначеності щодо глибини та тривалості кризових явищ позначилися не лише на здатності виконувати поточні зобов'язання, а й стали основною причиною глибокого згортання інвестиційної діяльності.

Головними проблемами, що найбільш істотно впливають на розвиток економіки у 2010 р., є: значне погіршення стану державних фінансів; звуження ресурсної бази та зменшення кредитних портфелів банків; підвищення рівня боргових зобов'язань на тлі зростання вартості запозичень. Найбільш важливими проблемами державної фінансової політики сьогодні є:

- високий рівень державного споживання у структурі ВВП;
- недосконалість системи міжбюджетного регулювання;
- недостатність обсягів інвестиційних ресурсів;
- недосконалість механізму державного управління корпоративними правами;
- наявність великої кількості збиткових підприємств в Україні;
- недостатній розвиток фондового ринку;
- питання щодо формування єдиного валютного простору;
- уніфікація оподаткування операцій зовнішньоекономічної діяльності;
- оцінка впливу інтеграційних процесів на соціально-економічний розвиток України;

Основні індикатори економічного зростання

Показник	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Реальний ВВП, %	90,0	97,0	98,1	99,8	105,9	109,2	105,2	109,6	112,1	102,7	107,3	107,9	102,3	84,9
Реальний ВВП у розрахунку на одну особу, %	90,7	97,8	98,8	100,6	106,7	111,1	106,3	110,5	113	103,5	108,1	108,6	102,9	—
Обсяги інвестицій в основний капітал всього (у фактичних цінах), млн грн	12 557	12 401	13 958	17 552	23 629	32 573	37 178	51 011	75 714	93 096	125 254	188 486	233 081	151 777
зміни до відповідного періоду попереднього року (+, -), %	-22	-8,8	6,1	0,4	14,4	20,8	8,9	31,3	28	1,9	19	29,8	-2,6	-41,5

- наближення законодавства України до законодавства учасників інтеграційних процесів;
- гармонізація національних стандартів України з міжнародними стандартами;
- прийняття та реалізація угод про використання зон вільної торгівлі;
- адаптація податкового законодавства України до норм і правил Європейського Співтовариства та норм і вимог угод ГАТТ/СОТ.

“Сутність перехідного процесу в Україні полягає у переході від підсистеми, сформованої для обслуговування єдиного народногосподарського комплексу колишнього СРСР, який функціонував на директивно-планових засадах, до цілісної економічної системи, що функціонує на ринкових принципах,” – зазначає А. Грищенко⁴. Оскільки йдеться не про знищення однієї системи та побудову іншої, а про зміну засад, переструктурування та створення нових форм розвитку, то весь процес можна назвати трансформаційним. Важливою особливістю такого трансформаційного переходу є його інверсійний характер, зумовлений зміною послідовності економічних перетворень. Розвиток індустріальної системи створює науково-технологічний базис для просування ринкових відносин. Інверсійний тип ринкового трансформування – це формування ринкової системи в умовах індустріального суспільства.

Одним з основних трансформаційних потоків є переструктурування економіки, що включає трансформацію (виведення основних фондів з виробництва без заміни та відшкодування, усунення низки соціально-економічних форм тощо); оновлення капіталу (створення нових виробничих структур на базі нових технологій); структурне трансформування (охоплює два попередні чинники, поєднуючи їх у процесі заміни старих фондів і економічних форм на нові).

Технологічна структура економіки – це надійна основа спрямування інвестицій, забезпечення розвитку економіки шляхом прогресивних зрушень, послідовного зростання науково-технічного рівня економіки, поступового нарощування економіки знань. Відставання у розробці теорії технологічних укладів, відсутність стратегічного регулювання соціально-економічного розвитку призвели до очевидних переключень структурної політики.

Для реалізації наукового потенціалу України необхідно розробити ефективну довгострокову інноваційну стратегію. З цією метою Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України повинні прийняти відповідні закони та постанови. Слід створити систему державної підтримки венчурних фондів та забезпечити надання податкових пільг. Необхідно створювати виробництво, яке продукує і застосовує високі технології вищих укладів.

⁴Перехідна економіка : підруч. / В. М. Геєць, Є. Г. Панченко, Є. М. Лібанова [та ін.] ; за ред. В. М. Гейця. – К. : Вища шк., 2003. – С. 37.

У світовій промисловості вже формується шостий технологічний уклад. До 1980 р. у розвинутих країнах сягнув максимуму четвертий технологічний уклад, нині продовжує формуватися п'ятий уклад (ІКТ, вирішальним чинником якого є мікроелектроніка і програмне забезпечення), він домінує у більшості розвинутих країн світу. Серед основних галузей цього укладу – виробництво засобів автоматизації та телекомунікаційного обладнання. З початку 1990-х років у середині п'ятого укладу почали все більш вирізнятися елементи шостого технологічного укладу, тобто розвиток біо- і нанотехнологій, аерокосмічна промисловість, системи штучного інтелекту, опто- та мікроелектроніки, мікромеханіки, фотоніки тощо.

Як зазначено у національній доповіді “Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держав” секції суспільних і гуманітарних наук НАН України, структурна динаміка промисловості України за технологічними укладами з 2003 до 2008 рр. майже не зазнала змін, п'ятий технологічний уклад займає близько 3 %; третій – знизився з 51 до 46 %, четвертий – близько 50 %, що свідчить про відсутність результативної структурної політики держави. Шостий та сьомий технологічні уклади виробництва, які у розвинутих країнах з лабораторій впроваджуються у виробництво, в Україні лише обговорюють. За даними офіційної статистики, загальна кількість придбаних нових технологій в Україні з 2000 по 2007 р. складала 5633. При цьому результати досліджень і розробок за останні сім років становлять у середньому 13,6 % (764 технології) загальної частки нових технологій. Цей показник є дуже низьким для країни, яка декларує інноваційно-інвестиційний шлях розвитку та перехід до п'ятого і шостого технологічних укладів за умови створення відповідної інфраструктури національної інноваційної системи.

Так, для забезпечення економічного зростання в Україні є два шляхи. Перший – поступово наздоганяти розвинуті країни світу, використовуючи ще не реалізовані можливості 3-го та 4-го укладів та інтенсивно розвивати нові 5-й та 6-й уклади. Другий – зосередити увагу на становленні ключових напрямів 6-го і 7-го укладів, де Україна зможе вийти в лідери. Стратегія розвитку має сприяти пріоритетному забезпеченню інвестиціями для становлення вищих технологічних укладів. Стратегія випереджального розвитку – це інноваційний розвиток. Він поєднує інновації вищих технологічних укладів, притаманних постіндустріальній економіці з науково-технологічною модернізацією підприємств четвертого і третього укладів, які властиві індустріальній стадії.

Необхідною є активна роль держави саме у структурній перебудові економіки, стимулюванні та підтримці ринкових методів виробництва, необхідних для здійснення відтворювального процесу у самостійній державі, переході до інно-

ваційного розвитку. З програми такої структурної перебудови на інноваційній основі слід було починати, і вона має набути пріоритетного значення.

На шляху просування до ринку в Україні процес трансформації має складний і затяжний характер. Показниками цього є: послаблення фундаментальних змін у перспективних галузях; уповільнення модернізації у більшості галузей промисловості; падіння реального сектора, скорочення експорту продукції в інші країни; незатребуваність наявного технологічного рівня багатьох виробництв і кваліфікаційного рівня значної частини працівників; катастрофічне зниження обсягів виробництва. Забезпечення економічного зростання в Україні, здійснення структурних перетворень можливі лише за умови максимального використання науково-технічного потенціалу та надання економічному розвитку інноваційного спрямування.

В умовах ринкової трансформації успіх підприємств все більше визначається їхньою інноваційною діяльністю. Фінансова стабільність підприємств значною мірою забезпечується новими технологіями, новими ідеями та продуктами, новими організаційними рішеннями тощо.

Важливе значення у структурній перебудові і політиці економічного зростання має здійснення промислової політики, головною метою якої є створення високорозвинутого, конкурентного промислового комплексу, який би відповідав вимогам економічної доцільності і раціональності, що визначаються ринками, в які інтегрується економіка України. В основі розв'язання проблеми переходу лежить взаємозв'язок елементів економіки, необхідність зміни не окремих елементів, а всієї системи.

Загострилися системні проблеми, які не вирішувалися через зволікання з проведенням реформ протягом останніх десятиліть, зокрема: у *соціальній* сфері — демографічна криза; система пільг та субсидій населенню, що не забезпечена реальними фінансовими ресурсами держави; незадовільний рівень та низька якість індивідуальних послуг, що надаються населенню, передусім освітніх та оздоровчих; низький рівень продуктивності праці в економіці; у *реальному секторі* економіки: низька конкурентоспроможність національної економіки; висока частка імпорту, навіть на традиційних для українських виробників ринках агропродукції, металопродукції, легкої промисловості; зволікання зі створенням сприятливого бізнес-середовища, інвестиційного клімату для підприємницької діяльності; структурна невідповідність банківської системи, неефективний розподіл капіталу та висока доларизація економіки; вплив політичних чинників на підтримку споживацької моделі розвитку; недосконале корпоративне управління, низький рівень доходів від власності (матеріальної, земельної, інтелектуальної), що є наслідком негарздів у корпоративних відносинах, слабого розвитку фондового ринку; низька ефективність приватизаційних програм

та їх інвестиційних результатів, інституту приватної власності, незахищеність прав власників, інвесторів та кредиторів; низька якість та безпека інфраструктури; у *зовнішньоекономічній* сфері: недостатня диверсифікація товарної та географічної структур експорту; переважна орієнтація зовнішньоекономічної торгівлі на країни СНД; висока та слабодиверсифікована енергозалежність; збереження не вигідних для нашої країни умов торгівлі та загострення конкуренції на зовнішніх ринках.

Основними завданнями нинішньої антикризової програми уряду є: оздоровлення державних фінансів та банківської системи; відновлення кредитування реального сектора економіки; проведення глибоких інституційних реформ; активізація інвестицій у модернізацію економіки; створення сприятливих умов для підприємництва, що разом уможливить не тільки вихід з кризи, а й відновлення та закріплення тенденції стійкого соціально-економічного розвитку України й підвищення добробуту громадян.

Баранник Л. Б.,

кандидат економічних наук, доцент,

докторант Науково-дослідного фінансового інституту

Академії фінансового управління Міністерства фінансів України

ВИДАТКИ СОЦІАЛЬНОГО СПРЯМУВАННЯ

Із розвитком інституту місцевого самоврядування переважна частина видатків соціального спрямування поступово стала обов'язком місцевих бюджетів. У структурі зведеного бюджету України 70 % видатків соціального спрямування мають фінансуватися з місцевих бюджетів.

З метою забезпечення мінімальних соціальних стандартів було введено механізм надання з державного бюджету субвенцій цільового характеру. Внаслідок цього заборгованість із місцевих бюджетів за програмами соціального захисту була практично ліквідована, проте ненадовго. Як свідчить життя, одного цього кроку замало, щоб створити ефективно діючу систему соціального захисту населення та подолати бідність. Все ще залишаються нерозподіленими і нечіткими функціональні та видаткові повноваження з фінансування соціальної сфери.

Проблематику видатків місцевих бюджетів досліджують такі вітчизняні вчені, як О. Кириленко, І. Луніна, С. Слухай та ін., а також аналізують експерти і практики. Однак попри значну кількість публікацій, що з'явилися в інформаційному просторі останнім часом, окремі аспекти та особливості формування видатків та їх зв'язок з економічним розвитком регіонів ще потребують свого дослідження.

Сама фінансова база місцевих бюджетів залишається недостатньою для фінансування послуг соціальної сфери. Внаслідок цього більша частина видатків місцевих бюджетів направляється в першу чергу на виплату заробітної плати як захищеної статті бюджетного фінансування. У загальному обсязі видатків місцевих бюджетів питома вага заробітної плати сягає 70 %.

Недосконалою залишається і формула розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів. У ній відображені спроби зберегти існуючий розподіл ресурсів між галузями. Витрати місцевих бюджетів визначаються насамперед наявністю об'єктів місцевого господарства, а також закладів і організацій освіти, культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення та соціального захисту, що перебувають у підпорядкуванні місцевих органів. Механізм надання бюджетних трансфертів із державного бюджету не враховує об'єктивні соціально-економічні відмінності між регіонами, які передбачають різні структуру і обсяги надання населенню суспільних благ і послуг. Формування доходів бюджетів на основі витрат, що склалися, призводить до викривлення фінансових потреб регіонів.

При цьому не включаються витрати, необхідні для фінансування завдань, які не виконуються через брак коштів.

Розглянемо проблему на прикладі бюджету м. Дніпропетровська¹. Дніпропетровська область – один із найбільш економічно розвинутих регіонів України. На території 31,9 тис. км² (3 % площі України) мешкає 3,7 млн осіб (7,4 % населення України) і виробляється 16 % усієї промислової продукції України (друге місце в Україні). Для Дніпропетровщини є характерним високий рівень розвитку важкої індустрії. В регіоні сконцентровано 613 великих промислових підприємств 15 галузей з річним обсягом виробництва близько 30 млрд грн, на яких працює 446,2 тис. осіб. Населення м. Дніпропетровська становить 1057,3 тис. осіб. Сумарний обсяг міського бюджету Дніпропетровська складає близько 2 млрд грн. Постає логічне питання: чи вистачає цих коштів на фінансування соціальних потреб дніпропетровців? Основне джерело надходжень до міського бюджету – це податок з доходів фізичних осіб, який складає 15 % від нарахованої заробітної плати. 75 % грошей, що надходять за цією статтею, зараховуються до бюджету міста, а 25 % – до бюджету області. Крім того, до бюджету Дніпропетровська йде 70 % від транспортного обороту, 20 % – від екологічного, 75 % – від плати за землю і орендної плати, а також податок на прибуток міських комунальних підприємств.

Торік податку з доходів фізичних осіб зібрали 1115 млн грн, а по решті податків – 730 млн грн. Таким чином, у 2009 р. було зібрано приблизно 2 млрд грн. З них 1600 млн грн – це “бюджет проїдання”. Він забезпечує на утримання закладів бюджетної сфери: освіти, охорони здоров’я, культури. У 2009 р. на заробітну плату “бюджетників” разом з податками і нарахуваннями витрачено 1300 млн грн. Решта – на виплату енергоносіїв та комунальні платежі для шкіл, дитячих закладів, лікарень. Все це – захищені статі, вони мають обслуговуватися за будь-яких умов. На ці статі й витрачається 78–80 % бюджету міста, з них 56 % – лише на заробітну плату.

У бюджеті залишається 400 млн грн. Але цих грошей явно недостатньо для значних соціальних проблем міста й області. Справа у тому, що Дніпропетровськ є другим після Донецька (третім – Запоріжжя) фінансовим донором держави. Наприклад, у 2008 р. з бюджету міста було відраховано до державного бюджету 290 млн грн, у 2009 р. – 269 млн грн. Для порівняння зазначимо, що в Харкові торік аналогічні відрахування до держбюджету склали 20 млн грн. Про столицю немає й мови. Там залишається 100 % податків з фізичних осіб, використання та продажу землі, податку з прибутку підприємств усіх форм власності.

¹ У статі використані матеріали інтерв’ю директора фінансового департаменту Дніпропетровської міськради О. Черкас, що надруковане в інформаційному бюлетені “На самому делі” Асоціації громадських організацій Дніпропетровська у березні 2010 р.

Тому в місцевих органах влади немає стимулу заробляти більше грошей. У разі, якщо бюджет перевиконується, місту залишається лише 50 % від цього “надлишку”, про що свідчать 2006 і 2007 рр. А в 2009 р. такий розподіл взагалі не був передбачений. Замість величезних вилучень місцевий бюджет отримує мізерні субвенції та купу делегованих повноважень, котрі має сплачувати держава, а не місто. Однак на практиці держава не забезпечує виконання делегованих повноважень реальними ресурсами. Крім того, вона запроваджує пільги, які не підкріплює реальними грошима. Так, пільги щодо ЖКГ для дітей війни і ветеранів, наприклад, поки оплачуються за рахунок субвенцій не живими грошима, а за взаємозаліком. Державні пільги по безкоштовному проїзду в транспорті держбюджет недоплачує, а серед пасажирів електротранспорту 45 % – пільговики. Держава щомісяця винна за них близько 3 млн грн. І таких прикладів, на жаль, чимало. Отже, недостатність власних доходів значно звужує можливості органів місцевого самоврядування задовольняти потреби населення у суспільних благах і тим самим збільшує потребу в міжбюджетних трансфертах.

Проблема підвищення ефективності функціонування бюджетної системи лежить й у площині раціональності здійснюваних видатків усіх рівнів. Збільшення фінансової спроможності місцевого самоврядування визначається значною мірою напрямами та ефективністю використання наявних ресурсів. Чим раціональніше використовуються бюджетні кошти, тим менша потреба у їх залученні. Існуючий принцип визначення розміру фінансових дотацій регіонам, які потребують додаткових субсидій, призводить до розпорошення коштів між багатьма державними і господарськими суб'єктами та їх неефективного використання. Залишається постійна загроза дестабілізації ситуації із відповідними соціальними та фіскальними наслідками.

Існує ще одна досить типова проблема чиновницького “засвоєння” бюджетних коштів – це принцип “відмовок”, начебто гроші починають надходити до бюджету міста дуже пізно, саме тому їх не встигають освоїти. Певна частка правди тут є. Сам бюджет приймається із запізненням, і гроші для виплати заробітної плати, підтримки соціальної сфери та інших невідкладних витрат починають надходити не з початку року, а значно пізніше. З'являється привід нічого не робити. Для того, щоб знайти рішення проблеми касових розривів місцевих бюджетів, не треба мати багату фантазію. Бюджетний кодекс України і постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 207 передбачають декілька швидких способів мобілізації грошей на витрати місцевих бюджетів, серед яких – продаж земельних ділянок, отримання короткострокових кредитів чи розміщення муніципальних облігацій.

За словами президента юридичної компанії “Династія” Д. Миргородського, є чимало прикладів успішного випуску муніципальних облігацій – у відкритому

обігу знаходяться облігації міської влади Донецька, Одеси, Львова, Луцька, Вінниці².

Отримання кредитів – найпростіший і швидкий спосіб залучення грошей. Крім того, банківське законодавство передбачає, щоб кредити були забезпечені, а задля цього доводиться передавати під заставу комунальне майно або страхувати ризики. У той же час для банку місто – це цікавий позичальник, тому що його платоспроможність стійка, з року в рік він має відносно стабільний дохід і він достатньо публічний. Тобто немає ризику, що місто збанкрутує чи перестане обслуговувати кредит.

Торгівля землею – це також ефективний спосіб мобілізувати кошти, хоча й одноразовий, оскільки запаси землі не безмежні. Перевага цього способу полягає у тому, що земельні аукціони місцеві влади можуть проводити самостійно, без попереднього узгодження з Міністерством фінансів. Використанню цього способу в Дніпропетровську заважає позиція міської ради, якій вигідніше здавати земельні ділянки в оренду на короткі строки, щоб забезпечити собі регулярний потік просителів-землекористувачів. Інтереси бюджету у цьому разі відходять на другий план.

Розміщення облігацій місцевих позик набагато дешевші (ставки за облігаціями у півтора-два рази нижче банківських) і не вимагають забезпечення, проте потребують підприємництва і тривалої підготовки. Емісію треба готувати за 6–8 місяців до початку бюджетного року.

Децентралізація соціальних зобов'язань держави – об'єктивна вимога сьогодення. На Заході вже досить тривалий час соціальні витрати здійснюються і громадськими, і приватними інститутами. Для підвищення ефективності державного управління бюджетними ресурсами необхідно створити гармонійну систему міжбюджетних відносин, що враховувала б як достатню дохідну базу місцевих бюджетів, так і чіткий розподіл видаткових повноважень та відповідальності між органами управління всіх рівнів.

З метою удосконалення розподілу видаткових повноважень між органами влади центрального та місцевого рівнів, а також більш ефективного використання наявних фінансових коштів та залучення додаткових коштів задля фінансування соціальної сфери необхідно:

- внести зміни та доповнення до Бюджетного кодексу України стосовно:
 - розширення прав місцевих органів щодо здійснення бюджетних заповнень;
- внести зміни до Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” стосовно:

² Хаджинов Т. Как освоить городской бюджет / Т. Хаджинов // Левый берег. – 2010. – 5–11 марта. – С. 9.

- врахування місцевої специфіки при визначенні нормативів соціальних видатків;
- встановлення гнучкої системи змін державних соціальних стандартів та соціальних гарантій відповідно до змін економічного становища;
- розробити та прийняти законодавчі акти, які б унормували питання:
 - введення спеціального принципу співфінансування соціальних витрат і державою і місцевими органами з метою сприяння зацікавленості місцевих органів у фінансуванні соціальної сфери;
 - залучення приватного сектора для укладання контрактів з приватними і неприбутковими організаціями з метою надання соціальних послуг населенню;
 - функціонування територіальних позабюджетних соціальних фондів, розробки механізмів спрямування громадськими, некомерційними і комерційними організаціями коштів до таких фондів;
 - формування місцевих соціальних бюджетів, соціальних програм, проєктів та їх фінансового забезпечення.

Белінська Г. В.,

*кандидат економічних наук, старший науковий співробітник,
вчений секретар Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України*

ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ НА СТАБІЛЬНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ СВІТОВИХ ФІНАНСОВИХ РИНКІВ

Визначальною рисою світових фінансових ринків на сучасному етапі розвитку економіки є глобалізація, яка проявляється у посиленні їхньої ролі у процесі руху фінансових ресурсів між країнами, що супроводжується зростанням міжнародної мережі фінансових організацій. Нині світова фінансова мережа охоплює сотні тисяч транснаціональних і міжнародних фінансово-промислових груп, транснаціональні банки і страхові компанії, ринки цінних паперів, електронні системи банківських розрахунків – як традиційні, так і віртуальні.

Останні тенденції свідчать про невпинне збільшення кількості злиттів та поглинань, які зумовлюють концентрацію транснаціонального капіталу, зокрема, банківського, страхового та фондового. Так, у розвинутих країнах внаслідок взаємодії страхового і банківського бізнесу з'являються великі транснаціональні страхові компанії. Крім присутності на ринках багатьох країн ці компанії пропонують також комплексні продукти, які поєднують у собі елементи банківського, інвестиційного та страхового продуктів.

Шляхом взаємного проникнення банківського і страхового капіталу формуються найбільші транснаціональні фінансові групи і транснаціональні страхові компанії, що володіють активами, які можна сміливо порівнювати з найбільшими транснаціональними корпораціями. Так, у списку 25 найбільших європейських компаній значаться 5 страхових груп з Німеччини, Голландії, Швейцарії, Нідерландів, Франції¹.

Виділяють такі основні фактори глобалізації фінансових ринків:

- наявність вільного руху капіталу між країнами;
- мінливість і нестабільність ринків, особливо в країнах, що розвиваються;
- лібералізація і дерегулювання фінансових ринків;
- конкуренція за доступ до капіталу і пошук нових можливостей;
- стандартизація фінансових продуктів;
- розвиток інформаційних технологій;
- фінансові інновації².

¹ *Економов С.* Взаимодействие банковского, страхового и фондового капитала / С. Экономов // Рынок ценных бумаг – 2004. – № 10. – С. 12–14.

² *Киселев А. А.* Современные тенденции международных рынков капитала: аспект глобализации / А. А. Киселев // Вестник ФА. – 1999. – № 4 (12). – С. 2.

Відомі українські дослідники Д. Г. Лук'яненко та О. Л. Бакаєв виокремлюють чотири основні типи глобалізації залежно від співвідношення процесів глобалізації фінансового і реального секторів економіки:

1. Відсутність глобалізації. Як фінансовий, так і реальний сектор економіки в обох країнах ізольований у межах їхніх національних кордонів.
2. Глобалізація переважно реального сектора. У регіональних об'єднаннях країн ринки деяких видів товарів і послуг можуть бути повністю інтегровані, і виникає ситуація, за якої реальний сектор економіки переважає фінансову сферу за ступенем розвитку глобалізації.
3. Глобалізація переважно фінансового сектора. Оскільки мобільність фінансових активів є більшою за мобільність товарів та послуг, то в багатьох випадках розвиток глобалізації відбувається на фінансових ринках.
4. Повна глобалізація. Реальний і фінансовий сектори економіки обох країн перебувають у тісному взаємозв'язку³.

На сьогодні у світі переважає третій тип глобалізації, проте якщо досліджувати окремі регіони та країни, то можна виявити й інші типи.

Серед основних тенденцій глобалізації фінансових ринків на сучасному етапі можна відзначити такі:

- інтеграція міжнародних ринків капіталу, якій сприяли відкриття національних фінансових ринків для входження іноземного позичкового капіталу, підвищення мобільності боргового капіталу, а також зниження трансакційних витрат здебільшого за рахунок розвитку інформаційних технологій;
- зростання конкуренції між кредиторами і між позичальниками через те, що транснаціональні фінансові організації постійно оптимізують напрямки вкладення капіталу, шукаючи на фінансових ринках країн, що розвиваються, ніші з оптимальним співвідношенням прибутковості/ризик;
- концентрація міжнародних фінансових ринків – процес злиття як організацій-кредиторів (банків, інвестиційних фондів, страхових компаній), так і організацій-позичальників (транснаціональних компаній і т. д.). Внаслідок цього величезні обсяги фінансових ресурсів концентруються в руках обмеженої кількості глобальних гравців, які не тільки здійснюють операції на багатьох сегментах ринку боргового капіталу, але й визначають вартість фінансових ресурсів на ринку на базі їхньої пропозиції й попиту на них;
- комп'ютеризація та інформатизація фінансових ринків полягає в широкому використанні учасниками міжнародних фінансових ринків новітніх

³ Бакаєв О. Л. Глобалізація фінансових ринків / О. Л. Бакаєв // Стратегії економічного розвитку в умовах глобалізації : моногр. / за ред. Д. Г. Лук'яненка. – К. : КНЕУ, 2001. – 538 с.

інформаційних систем, глобальних баз даних та інтегрованих систем управління операціями⁴.

Говорячи про глобалізацію, неможливо не вказати на недоліки цього явища. Так, глобалізація фінансових ринків сьогодні стає причиною появи низки фінансових ризиків, зокрема, призводить до посилення відмінностей між глобальними та національними учасниками. Проникнення транснаціональних компаній на національні фінансові ринки може сприяти виникненню фінансових криз, оскільки найчастіше дії ТНК мають передусім спекулятивний характер. Відтак постає питання щодо виникнення та подальшого посилення ризиків нецільового використання фінансових інструментів, фінансових махінацій з боку цих глобальних учасників.

Також неодноразово зазначалося, що глобалізовані ринки впливають на політичні та економічні події в національних державах, а отже, опосередковано змінюють загальну ситуацію на планеті.

Сучасна ситуація на світових фінансових ринках є доволі неоднозначною. Зростання міжнародної фінансової сфери за останні роки є очевидним і складається з двох головних елементів – зростання руху заощаджень, що покращує ефективність розміщення фінансових ресурсів, та зростання операцій, які мають за мету трансфер ризику⁵.

Основними напрямками подальшого реформування і розвитку міжнародних фінансових ринків та фінансової системи в цілому мають стати:

- *регулювання фінансових ринків та інвестиційних інститутів*, зокрема, зміцнення фінансової системи і реформування місцевих фінансових інститутів шляхом вироблення й розповсюдження міжнародних принципів і стандартів регулювання та нагляду за банківською системою, фондовим ринком і різними фінансовими інститутами. Зміцнення фінансової інфраструктури через ухвалення більш універсальних стандартів аудиту, бухгалтерського обліку, процедур банкрутства, платіжних систем та стимулювання введення міжнародних стандартів діяльності в офшорних фінансових центрах.
- *розробка глобально орієнтованої економічної політики* шляхом визначення умов лібералізації внутрішнього ринку і введення адекватного валютного режиму в країнах з ринками, що розвиваються, вироблення способів контролю за рухом міжнародного капіталу та розширення прозорості в

⁴ *Киселев А. А.* Современные тенденции международных рынков капитала: аспект глобализации / *А. А. Киселев* // Вестник ФА. – 1999. – № 4 (12). – С. 10–13.

⁵ *Бакаев О. Л.* Глобализация финансовых рынков / *О. Л. Бакаев* // Стратегии экономического развития в условиях глобализации: моногр. / за ред. Д. Г. Лук'яненка. – К.: КНЕУ, 2001. – 538 с.

приватному і державному секторах та у діяльності міжнародних фінансових інститутів.

- *регулювання та нагляд за діяльністю міжнародних фінансових інститутів* шляхом реформування системи міжнародного фінансування, поліпшення механізмів вирішення кризових питань та розробки шляхів залучення приватного сектора в прогнозування фінансових криз та їх подолання; підвищення ефективності макроекономічної політики на міжнаціональному рівні.

Жацько К. С.,

*кандидат економічних наук, доцент,
докторант Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України*

АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ПОБУДОВИ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УМОВАХ ЗАСТОСУВАННЯ НОВІТНІХ ІНФОРМАЦІЙНИХ СИСТЕМ І ТЕХНОЛОГІЙ

В умовах глобалізації економіки наявність ефективної системи фінансового контролю має фундаментальне значення для забезпечення стабільності національної бюджетної системи, а також загальної фінансової безпеки та стійкого економічного зростання кожної країни.

У системі управління державними фінансами (далі – системі управління фінансами) фінансовий контроль є однією з базових функцій і займає провідне місце в системі державного управління. Принципи і механізми, що лежать в її основі, є, з одного боку, фактором соціально-економічного розвитку країни, а з другого – ефективним інструментом державного регулювання.

Зміни в системі управління фінансами повинні починатися і почалися в Україні з визначення стратегічних принципів і напрямів розвитку системи фінансового управління та підвищення ефективності її функціонування шляхом удосконалення нормативно-правового забезпечення і зародження інтегрованої інформаційно-аналітичної системи фінансового управління (далі – інтегрована інформаційно-аналітична система), зокрема її інформаційно-аналітичної підсистеми фінансового контролю¹.

Головним замовником і користувачем таких інформаційно-аналітичних систем є Міністерство фінансів України разом з Державним казначейством України і Головним контрольно-ревізійним управлінням України, користувачами – розпорядниками та одержувачі бюджетних коштів, органи виконавчої влади, організації та установи, що провадять діяльність, яка повністю або частково пов'язана з управлінням державними коштами.

Існуюча в Україні система фінансового контролю в умовах застосування новітніх інформаційних систем і технологій сформувалася під впливом структурних змін, які відбулися в усіх сферах суспільного життя, і характеризується недостатнім рівнем інституціональної спроможності та інтеграції її учасників.

Недостатність інтеграції й ефективності складових системи фінансового контролю в системі управління не дає змоги забезпечити гармонійний розвиток

¹ Сапельніков Л. В. Проблеми прийняття рішень в організаційному управлінні / Л. В. Сапельніков // Економіка, менеджмент, підприємництво : зб. наук. праць СНУ. – 2005. – № 5. – С. 213–216.

усієї системи управління фінансами та бути ефективним інструментом державного регулювання соціально-економічної сфери.

Йдеться, зокрема, про такі критерії ефективності інформаційної інфраструктури системи фінансового контролю, як автономне функціонування інформаційно-аналітичних відомчих систем, відсутність інтегрованої бази даних органів влади, які прямо чи опосередковано причетні до контролю, використання й аналізу фінансових потоків держави, організаційна розпорошеність наявних інформаційних ресурсів.

Виходячи із зазначеного, основними принципами реформування системи управління фінансами відповідно до рекомендацій Комісії Європейських співтовариств є:

- системність і послідовність політики та дій у сфері державних фінансів, що потребує високого рівня організації роботи державних інституцій, повноти, точності і надійності інформації про стан та розвиток державних фінансів;
- ефективність управлінських рішень, у тому числі щодо контролю за використанням бюджетних коштів, які повинні спрямовуватися на досягнення стратегічних цілей та базуватися на результатах аналізу поточної ситуації, попередньому періоді та оцінці майбутнього впливу;
- відкритість і прозорість, що передбачає доступність для суспільства й засобів масової інформації процедур розгляду та ухвалення рішень щодо стану державних фінансів, обов'язкове оприлюднення виявлених у ході контролю фактів їх незаконного, нецільового та неефективного використання, підзвітність та відповідальність суб'єктів сектора державного управління за прийняття та невиконання управлінських рішень².

Серед завдань зміни системи управління фінансами та фінансового контролю слід виокремити: розширення функціональності фінансової системи; удосконалення державного управління бюджетною сферою; забезпечення прозорості бюджетного процесу, цілісності, актуальності, повноти фінансової звітності; здійснення інформаційної підтримки зазначеної системи та задоволення інформаційних потреб державних установ; проведення розпочатих реформ у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, місцевих бюджетів, податкової системи та модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі; гармонізація нормативно-правового забезпечення системи управління фінансами з прийнятими у державах – членах ЄС нормами і правилами.

Ключовим аспектом ефективного функціонування системи фінансового контролю держави в цілому є взаємодія контролюючих органів. З метою удоско-

² *Максюта А. А.* Фінансово-бюджетна складова системи державного управління і місцевого самоврядування / А. А. Максюта // Наукові праці НДФІ. – 2007. – Вип. 3 (32). – С. 6.

налення такої співпраці Головки КРУ здійснено низку практичних кроків з удосконалення координації роботи та обміну інформацією, яка становить спільний інтерес для органів контрольно-ревізійної служби, правоохоронних органів, Міністерства фінансів, Державного казначейства, Державної податкової адміністрації. З цією метою приймаються спільні рішення та повинні укладатися відповідні угоди, які регламентують співпрацю та/або обмін інформацією з відповідними органами.

Для вдосконалення координації дій при здійсненні контролю за діяльністю суб'єктів господарювання Головки КРУ продовжує роботу щодо посилення взаємодії з податковими органами. Співпраця органів державної контрольно-ревізійної служби з органами податкової служби здійснюється на підставі Порядку взаємного інформування органів контрольно-ревізійної служби та органів державної податкової служби про факти фінансових порушень та вжиті заходи, затвердженого спільним наказом від 22.12.2001 № 143/514 (із змінами, внесеними наказом від 04.03.2004 № 70/120).

Так, основними напрямками взаємодії контрольно-ревізійної та податкової служби є:

- погодження планів-графіків проведення ревізій суб'єктів господарювання;
- проведення органами державної контрольно-ревізійної служби з органами державної податкової служби спільних та одночасних контрольних заходів;
- взаємний обмін інформацією між Головним контрольно-ревізійним управлінням України та Державною податковою адміністрацією України стосовно окремого суб'єкта господарювання (певних груп чи категорій суб'єктів господарювання), контрольні заходи щодо якого (яких) заплановано здійснити або здійснюються;
- взаємне інформування про факти фінансових порушень та вжиті заходи через механізм надання органами державної контрольно-ревізійної служби інформації про факти виявлених за результатами ревізій порушень фінансової дисципліни, що стосуються: порушень норм з регулювання обігу готівки; порушень порядку ведення бухгалтерського обліку, які свідчать про можливе заниження вартості об'єкта або/та бази оподаткування; зворотного інформування органами державної податкової служби про вжиті за цими фактами заходи.

Починаючи з 2007 р., удосконалено обмін інформацією з Міністерством фінансів України. З метою підвищення оперативного доступу до інформаційних ресурсів наказом Міністерства фінансів України від 17.05.2007 № 469 затверджено Порядок обміну інформацією між Міністерством фінансів та Головним

контрольно-ревізійним управлінням України, який передбачає передачу інформації від Міністерства фінансів та Головки КРУ для забезпечення інформаційної підтримки функцій у здійсненні державного контролю за дотриманням бюджетного законодавства, реформування бюджетної системи та забезпечення погодження фінансових планів підприємств державного сектора економіки.

Таким чином, запровадження ефективної системи фінансового контролю в умовах застосування новітніх інформаційних систем і технологій має проводитися шляхом:

- створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи, що передбачає раціоналізацію та оптимізацію виконання функціональних процесів і технологічних процедур, налагодження взаємодії інформаційних систем суб'єктів сектора державного управління, проведення методологічних та інших робіт, спрямованих на ефективне використання інформаційних ресурсів;
- удосконалення системи навчання, підвищення фахового і кваліфікаційного рівня магістрів і спеціалістів у сфері державних фінансів та інформаційних технологій;
- підвищення рівня нормативно-правового та методологічного забезпечення процесів, пов'язаних зі змінами у системі управління фінансами;
- забезпечення гармонізації системи управління фінансами з міжнародними стандартами.

Макогон В. Д.,

*кандидат економічних наук,
завідувач відділу місцевих бюджетів та міжбюджетних
відносин Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України*

СИСТЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН В УМОВАХ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ

Незалежно від особливостей адміністративно-територіального устрою країн в умовах фінансово-економічної кризи значно скоротилися надходження до бюджетів усіх рівнів, що негативно позначилося на бюджетній стійкості адміністративно-територіальних одиниць.

Бюджетна стійкість визначається здатністю органів місцевого самоврядування до самостійного забезпечення обсягу надходжень до місцевих бюджетів, необхідного для підтримки рівня життя населення, відповідного державним соціальним стандартам і гарантіям, та здійснення капітальних витрат.

Згідно із Законом України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” від 05.10.2000 № 2017-III державні соціальні гарантії та державні соціальні стандарти і нормативи є основою для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на їх основі бюджетів різних рівнів, міжбюджетних відносин, розробки загальнодержавних і місцевих програм економічного й соціального розвитку.

Необхідність забезпечення належного соціального захисту громадян України, зокрема у період фінансово-економічної кризи, актуалізує пошук шляхів щодо підвищення бюджетної стійкості. Так, доцільним у цьому контексті є дослідження зарубіжного досвіду.

З метою обґрунтування пропозицій і рекомендацій з питань розв'язання ключових проблем, що перешкоджають диверсифікації економіки регіонів, подоланню їх сировинної спрямованості, розвитку людського капіталу і фізичної інфраструктури, а також підготовки конкретних рекомендацій щодо проведення бюджетної політики та забезпечення бюджетної стійкості в Казахстані створені “Ради з конкурентоспроможності”, діяльність яких заснована на принципах партнерства державного і приватного секторів.

Для забезпечення рівного доступу населення всіх регіонів до гарантованих державою послуг, що надаються за рахунок бюджетних коштів, постановою уряду Республіки Казахстан від 16.07.2007 № 599 затверджено в новій редакції Методику розрахунків трансфертів загального характеру на 2008–2010 роки, пріоритетними напрямками якої є: стимулювання регіонів в економічному розвитку, розширення бази оподаткування і підвищення самостійності органів

місцевого самоврядування щодо вирішення питань соціально-економічного розвитку регіонів на основі обліку чисельності одержувачів послуг в регіоні, чинників, які впливають на зміну витрат залежно від специфіки того або іншого регіону.

На базі Методики розроблено й ухвалено Закон Республіки Казахстан “Про обсяги трансфертів загального характеру між республіканським і обласними бюджетами, бюджетами міст республіканського значення, столиці на 2008–2010 роки”¹.

Відповідно до вказаного закону у 2009 р. проти 2008 р. передбачається зростання:

- обсягів бюджетних вилучень, що передаються з обласних бюджетів і бюджетів міст республіканського значення, столиці до республіканського бюджету, — на 10 %;
- обсягів бюджетних субвенцій, що передаються з республіканського бюджету до обласних бюджетів, — на 17,3 %.

У 2010 р. порівняно з 2009 р. передбачається зменшення обсягів бюджетних вилучень, що передаються з обласних бюджетів і бюджетів міст республіканського значення, столиці до республіканського бюджету, — на 13,6 % та зростання обсягів бюджетних субвенцій, що передаються з республіканського бюджету до обласних бюджетів, — на 22,5 %.

Таким чином, планується розширення дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі коштів з державного бюджету.

У Білорусі з метою зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів та підвищення ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні питань життєзабезпечення місцевого населення ухвалено Указ Президента від 12.01.2007 № 21², відповідно до якого передбачається розширення дохідної бази бюджетів сільрад, селищ міського типу, міст районного підпорядкування за рахунок:

- податку на нерухомість, розрахованого за об’єктами незавершеного будівництва, що знаходяться на території сільради, селища міського типу, міст районного підпорядкування (за встановленими законодавством нормативами);

¹ Про обсяги трансфертів загального характеру між республіканським і обласними бюджетами, бюджетами міст республіканського значення, столиці на 2008–2010 роки : закон Республіки Казахстан від 27.11.2007 № 5-IV-ЗРК [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minplan.kz/economyabout/252/641>.

² Про підвищення ролі органів місцевого управління та самоврядування у вирішенні питань життєзабезпечення місцевого населення : закон Республіки Білорусь від 12.01.2007 № 21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.by/webnpa/text.asp?RN=P30700021>.

- земельного податку на земельні ділянки, що знаходяться на території сільради, селища міського типу, міста районного підпорядкування, сплачуваний фізичними особами;
- податку на нерухомість, обчисленого з об'єктів що належать фізичним особам та знаходяться на території сільради, селища міського типу, міст районного підпорядкування;
- збору за здійснення діяльності по наданню послуг у сфері агроекотуризму;
- доходів від розміщення відповідно до законодавства грошових коштів бюджетів вищого рівня;
- дивідендів на частки (акції), що знаходяться в комунальній власності сільради, селища міського типу, міст районного підпорядкування;
- доходів від частини прибутку комунальних унітарних підприємств, майно яких знаходиться в комунальній власності сільради, селища міського типу, міст районного підпорядкування;
- доходів від здачі в оренду майна, що знаходиться в комунальній власності сільради, селища міського типу, міст районного підпорядкування;
- доходів від здачі в оренду земельних ділянок, що знаходяться на території сільради, селища міського типу, міст районного підпорядкування;
- надходжень від реалізації майна, що знаходиться в комунальній власності сільради, селища міського типу, міст районного підпорядкування;
- доходів від реалізації безгосподарного майна, що знаходиться на території сільради, селища міського типу, міст районного підпорядкування;
- доходів від продажу громадянами земельних ділянок, що знаходяться на території сільради, селища міського типу, міст районного підпорядкування;
- до 50 % засобів від реалізації за рішенням депутатів районної, обласної Ради нерухомого майна, розташованого на території сільради, селища міського типу, міст районного підпорядкування, що знаходиться в комунальній власності району, області;
- державного мита за здійснення уповноваженими посадовцями сільських, селищних, міських (міст районного підпорядкування) виконавчих комітетів, пов'язаних із реєстрацією актів цивільного стану;
- державного мита за нотаріальні дії, що здійснюються уповноваженими посадовцями сільських, селищних, міських (міст районного підпорядкування) виконавських комітетів;
- збору із заготівників сільськогосподарської продукції, лікарських трав, грибів, дикорослих плодів і ягід, сплачуваний платником за місцем знаходження об'єкта оподаткування;
- інших податкових та неподаткових доходів визначених законодавством.

Відповідно до Бюджетного Кодексу Республіки Білорусь регулювання міжбюджетних відносин здійснюється в цілях забезпечення відповідності між повноваженнями державних органів на здійснення витрат, закріплених законодавчими актами за державним і місцевими бюджетами, і бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень³.

Згідно зі ст. 74 Бюджетного кодексу Білорусі при недотриманні місцевими виконавчими і розпорядними органами встановленого законодавством порядку зарахування податків, зборів (мит) та інших доходів до бюджету вищого рівня, а також при нецільовому використанні коштів, виділених з бюджету вищого рівня, або наявної заборгованості по платежах до вищестоящого бюджету припиняється або зменшується на ці суми обсяг міжбюджетних трансфертів, що надається з вищестоящого бюджету нижчестоящим бюджетам.

Міжбюджетний трансферт з бюджету нижчого рівня до вищестоящого бюджету передається у разі перевищення прогнозного обсягу доходів місцевого бюджету над прогнозним обсягом його витрат.

Обсяг міжбюджетних трансфертів у формі дотацій на плановий період визначається на основі різниці між прогнозним обсягом доходів і прогнозним обсягом витрат відповідного місцевого бюджету. Тобто збалансованість місцевих бюджетів залежить від ефективності механізмів середньострокового планування та прогнозування бюджетних показників.

Дотація, субвенція або інший міжбюджетний трансферт можуть також надаватися в поточному фінансовому році у разі ухвалення законодавчих актів зі змінами, що спричиняють зменшення доходів або збільшення витрат бюджету. Обсяг дотації на планований період визначається на підставі нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів цих нормативів.

З метою забезпечення ефективного міжбюджетного регулювання та покращання якості місцевих послуг велика увага, зокрема в Російській Федерації, приділяється питанням визначення рівня оптимального впливу чинників ризику на бюджетну стійкість та посилення зацікавленості органів місцевого самоврядування у поліпшенні добробуту громадян як жителів певного регіону.

Так, наприклад, у Російській Федерації видано Указ Президента РФ від 28.04.2008 № 607 “Про оцінку ефективності діяльності органів місцевого самоврядування міських округів і муніципальних районів”, ухвалено постанову “Про затвердження положення про порядок заохочення місцевих адміністрацій міських округів, муніципальних районів за підсумками реалізації комплексних програм соціально-економічного розвитку міських округів і муніципальних районів Кемеровської області” від 26.09.2008 № 417.

³ Бюджетний Кодекс Республіки Білорусь від 16.07.2008 № 412-3.

Розробляються нормативні документи щодо методики проведення комплексної оцінки соціально-економічного розвитку муніципальних утворень. Зокрема, прийнято постанову “Про затвердження методики оцінки рівня соціально-економічного розвитку муніципальних районів і міських округів Нижегородської області”⁴ та затверджено наказ “Про затвердження методики проведення комплексної оцінки соціально-економічного розвитку муніципальних утворень Мурманської області”⁵. Відповідно до цих документів розроблено систему показників, які дозволяють оцінити бюджетну стійкість муніципальних утворень.

Таким чином, на сьогоднішній день до основних напрямів удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин, виходячи з досвіду зарубіжних країн, належать:

- подальша децентралізація бюджетних відносин;
- зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування за рахунок нових надходжень та передачі частини коштів з державного бюджету;
- розробка системи показників, що дають змогу оцінити стійкість місцевих бюджетів, кількісна ідентифікація місцевих благ, створення класифікатора муніципальних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування, що надасть можливість для підвищення якості управління місцевими бюджетами;
- удосконалення методів бюджетного планування та прогнозування, спрямованих на забезпечення визначення при складанні проектів місцевих бюджетів обсягів власних надходжень та обсягів надходжень, необхідних для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами місцевого самоврядування;
- створення інституціональних стимулів щодо підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у поліпшенні добробуту громадян як жителів певного регіону.

⁴ Об утверждении методики оценки уровня социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Нижегородской области : постановление Правительства Нижегородской области от 01.03.2006 № 60.

⁵ Об утверждении методики проведения комплексной оценки социально-экономического развития муниципальных образований мурманской области по итогам прошедшего года : приказ Министерства экономического развития Мурманской области от 27.03.2009 № ОД-25.

Терещенко Г. М.,

*кандидат економічних наук, старший науковий співробітник,
завідувач відділу фінансових ринків Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО РИНКУ УКРАЇНИ

На сьогодні існує чимало важливих проблем розвитку системи державного регулювання фінансового ринку України, які потребують всебічного дослідження та пошуку науково обґрунтованих шляхів розв'язання. Досі залишаються відкритими питання удосконалення системи та інструментів державного регулювання цього сегмента ринкової економіки.

Для стабільного й ефективного функціонування фінансового ринку необхідно розробити нові та вдосконалити існуючі механізми законодавчого регулювання як обов'язкової складової політики управління. Це дасть змогу створити цілісний, високоліквідний та надійний фінансовий ринок в Україні, регульований державою і здатний інтегруватися у світові ринки фінансових послуг.

З огляду на наявність у світовій практиці кількох принципово відмінних моделей державного регулювання фінансового ринку нетривіальним є питання вибору вектора розвитку механізму державного регулювання вітчизняного фінансового ринку. Усе зазначене вище зумовило актуальність вибору теми дослідження.

Комплексний аналіз стану та основних напрямів розвитку фінансового ринку України вказує на те, що, незважаючи на інтенсивні заходи, здійснювані державою у цій сфері останнім часом, низка важливих проблем залишається неврегульованою, або концептуально не визначеною. Такими проблемами, на наш погляд, на сьогодні є: створення правових механізмів для запобігання інсайдерській торгівлі та маніпулюванням на фінансовому ринку; побудова системи пруденційного нагляду за професійними учасниками ринку цінних паперів; створення умов для сек'юритизації фінансових активів; широке залучення роздрібних інвесторів; розвиток похідних фінансових інструментів; розвиток інфраструктури вітчизняного фінансового ринку; невідповідність інформації та форм фінансової звітності; відсутність досконалих систем контролю за фондовим ринком; відсутність розвинутих національних біржової, депозитарної та розрахунково-клірингової систем по цінних паперах; недосконалість системи оподаткування операцій з цінними паперами.

Проблеми подальшого розвитку фінансового ринку в Україні та активізації його ролі й значення в інвестиційній сфері мають комплексний характер та потребують врегулювання багатьох питань у процесі подальших ринкових перетворень. Вирішення цих проблем дасть змогу розглядати фінансовий ринок як

найбільш ефективний та гнучкий механізм перерозподілу фінансових ресурсів, трансформації заощаджень в інвестиції, адекватний умовам ринкової економіки, а отже, як реальний фактор інвестиційного процесу.

Перспективи подальшого розвитку вітчизняного фінансового ринку залежать також від правильного розуміння його місця та ролі в інвестиційній сфері. Особлива увага при цьому повинна приділятися забезпеченню взаємозумовленості функціонування фінансового ринку та відтворювального процесу з урахуванням їхніх специфічних особливостей та характеру в умовах сучасної України. Це дозволить вирішити завдання органічного поєднання якісних та кількісних параметрів фінансового ринку з розвитком галузевої економіки, визначити шляхи активізації його ролі та посилення значення в механізмі інвестиційного процесу й створити на цій основі необхідні умови для виходу нашої країни з кризи та виведення на траєкторію стійкого економічного зростання.

Слід наголосити, що фінансовий ринок і механізм його регулювання треба розглядати як систему із взаємопов'язаними параметрами як у реальному (практичному), так і в теоретико-модельному (науковому) плані. Ця система повинна мати власну структуру, бути цілісною з чітко окресленими межами, перебувати у певній ієрархії, володіти набором функцій, цільовим налаштуванням та здатністю до саморозвитку. Новітніми системоутворювальними факторами фінансового ринку як системи є: оптимізація структури і функцій; підвищена роль класифікації елементів системи; інтеграція ринку, його інформаційна відкритість; компромісність моделювання.

Потрібно використання таких методів регулювання фінансового ринку, які, *по-перше*, узгоджуватимуться з вимогами сучасності і міжнародними стандартами; *по-друге*, здійснюватимуть регулювання відповідно до завдань захисту інтересів держави і громадян та підтримуватимуть процес активного формування цивілізованого національного фінансового ринку; *по-третє*, забезпечать реалізацію єдиної державної політики у цій сфері на основі централізації регулювальних зусиль і можливостей держави.

Необхідно також докорінно реформувати існуючу систему державного регулювання з метою удосконалення грошово-кредитних методів регулювання та побудови однакових принципів регулювання банківських і небанківських фінансових інститутів (резервні вимоги, рефінансування, нормативи, що обмежують фінансові ризики).

Зауважимо, що головними напрямками діяльності регулятора вітчизняного фінансового ринку є: активізація законотворчої діяльності з розробки та прийняття низки законів, важливих для подальшого розвитку ринку цінних паперів; вдосконалення роботи за новими функціональними напрямками – сприяння

розвитку корпоративного управління, ринку іпотечних цінних паперів, інститутів спільного інвестування та недержавних пенсійних фондів.

Фінансовий ринок в Україні, як і в цілому світі, віддзеркалює стан економіки загалом. Він характеризується ще не сформованими традиціями та правилами роботи, що зумовлює необхідність приведення в дію системи його ефективного регулювання та управління, насамперед з боку держави.

Розвиток фінансового ринку України має відбуватися за кількома напрямками, які передбачають: формування фінансових інструментів з новими властивостями та реквізитами; удосконалення процедури та документального супроводу обігу фінансових інструментів; раціональний розподіл функцій між учасниками фінансового ринку; забезпечення конкурентного середовища; розвиток ринкової інфраструктури; упорядкування обліку та звітності на підставі репродукування стандартів світового ринку фінансових послуг; спрощення процесу оформлення документів на всіх стадіях емісії та обігу цінних паперів; впровадження електронних інформаційних систем; запобігання порушенням правил і норм; узгодження законодавства у сфері регулювання діяльності на фінансовому ринку з іншими (суміжними) державними актами.

На нашу думку, головним напрямом підвищення ефективності державного регулювання фінансового ринку є практична діяльність держави відповідно до створених пріоритетних програм і розроблення заходів щодо їхнього контролю та підтримки.

Цільові державні програми підтримки діяльності та розвитку фінансового ринку в Україні необхідно спрямувати передусім на: створення глобальних торговельних і розрахунково-клірингових систем для обслуговування міжнародних ринків капіталу; зростання ролі інституційних інвесторів (інститутів спільного інвестування, недержавних пенсійних фондів, страхових компаній) у здійсненні фінансових інвестицій; формування ефективної системи захисту прав та інтересів вітчизняних та іноземних інвесторів; гармонізацію політики держави на фінансовому ринку з іншими політичними сферами.

Важливу та пріоритетну роль у законодавчому регулюванні національного фінансового ринку відіграють міжнародні правові акти – договори, угоди, укладені міжнародними організаціями та фінансовими інститутами у сфері розвитку, функціонування й регулювання фінансового ринку. Участь України в укладанні таких актів сприяє подальшій інтеграції нашої держави у міжнародні ринки капіталу.

Відбувається подальша адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Метою адаптації є досягнення відповідності правової системи України (*acquis communautaire*) з урахуванням критеріїв, що висувуються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього. Дер-

жавна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроекування, з обов'язковим урахуванням вимог законодавства ЄС.

Головним напрямом підвищення ефективності державного регулювання фінансового ринку є узгодження інтересів усіх суб'єктів ринку, встановлення необхідних обмежень і заборон у їхніх взаємовідносинах, а також непрямого втручання у їхню діяльність. Важелями непрямого втручання держави у фінансовий ринок є: по-перше, податкова політика, що впливає на ділову активність, а відтак – на потребу у фінансових ресурсах; по-друге, регулювання грошової маси й обсягів кредитів впливом на ставку позикового відсотка; по-третє, зовнішньоекономічна політика – регулювання операцій з іноземними валютами, експортно-імпортних операцій тощо; по-четверте, гарантії держави щодо ринку позикових капіталів, що створює пряму конкуренцію між державою та підприємствами-емітентами.

Отже, процес регулювання фінансового ринку – це комплекс правових, адміністративних, економічних, технічних та інших методів, які оформлені в загальнообов'язкові правила діяльності, закріплені в нормативно-правових актах держави.

Звичайно, на шляху розбудови державного регулювання фінансового ринку України існує безліч проблем і труднощів. Однак відсутність послідовної та важеної політики держави на ринку, недостатність політичної волі та ресурсів для забезпечення його державного регулювання можуть спричинити тяжкі суспільно-політичні наслідки, що поставить під загрозу економічні реформи в Україні.

Завдання державних органів полягає у тому, щоб знаходити засоби, які допомагатимуть учасникам здійснювати ринкові відносини успішно та ефективно. Зазначимо, що будь-яке регулювання у межах існуючої структури фінансового ринку буде ефективним лише за умови врахування реалій стану системи та максимального використання можливостей, що відкриваються на цьому етапі розвитку. Отож, вектор управління повинен бути максимально гнучким та адекватним процесу еволюції ринку, спрямованим на реалізацію загальнонаціональних інтересів, що сприятиме посиленню інвестиційної діяльності в Україні.

На наступному етапі розвитку фінансового ринку у межах програми використання передового досвіду розвинутих ринків і суспільної орієнтації ринкових структур пропонуємо звернути увагу на формування ефективної системи державного регулювання.

Амелін С. К.,

*аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України*

РОЗВИТОК РИНКУ ФІНАНСОВОГО ЛІЗИНГУ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ

На сьогодні поряд з іншими фінансово-кредитними інструментами фінансового забезпечення оновлення та розширення основних фондів підприємств в Україні тема лізингу надзвичайно актуальна. Як дуже ефективний інструмент інвестиційної політики, лізинг має дуже важливе значення для розвитку виробництва в період спаду економіки в країні. У період економічних потрясінь, безробіття, низької платоспроможності підприємств цей вид діяльності – завдяки особливій економічній природі – здатний зробити вагомий внесок у розвиток національної економіки, а на міжнародному рівні – створити і закріпити нові зв'язки з іноземними інвесторами.

Уже понад рік галузь лізингу, як і весь бізнес, існує у новій, більш складній і жорсткій, порівняно з умовами останніх років, реальності. Сфера лізингу передусім діагностувала негативні зміни в економіці: від погіршення умов залучення ресурсів на початку 2008 р. до перших ознак системного погіршення платіжної дисципліни клієнтів через кризу ліквідності, що охопила Україну в жовтні 2008 р. і продовжується до сьогодні.

Безумовно, що криза в лізинговій сфері торкнулася багатьох країн з розвинутою економікою. Загальноєвропейські тенденції зменшення обсягів лізингу, подорожчання лізингових послуг та пошук нових фінансових інструментів відобразились і у вітчизняній економічній системі.

Проте в Україні лізингові компанії один на один стикнулися з низкою не тільки загальноекономічних, а й специфічних проблем, серед яких:

- різке зростання простроченої заборгованості;
- закритість доступу до відносно дешевих фінансових ресурсів через заборону кредитування в іноземній валюті;
- необхідність зміни та реструктуризації графіків платежів для надійних клієнтів;
- дострокове закриття угод;
- необхідність вилучення предметів лізингу у недобросовісних клієнтів;
- активізація шахрайства;
- відмова страхових компаній у виплаті відшкодувань;
- тиск з боку кредиторів.

За даними дослідження ринку лізингу, проведеного Асоціацією “Українське об'єднання лізингодавців” та Держфінпослуг, за III кв. 2009 р. на ринку лізингу

прослідковуються як тенденції до деякої стабілізації, так і до продовження негативного тренду, пов'язаного з кризовими явищами в економіці¹.

Так, загальна вартість діючих угод станом на кінець III кв. 2009 р. залишилася приблизно на рівні аналогічного періоду минулого року і становила майже 30 млрд грн.

У той же час спостерігається суттєве зменшення темпів укладення нових угод порівняно з аналогічним періодом минулого року, що пов'язано з більш обережною політикою компаній відносно нових клієнтів та загальним спадом бізнес-активності в економіці. Але в рамках кризового періоду загальна вартість укладених угод стабілізувалася — сума за звітний період практично дорівнює сумі за попередній квартал (–2 %).

Ситуацію у сфері залучення коштів відображають дані про джерела фінансування лізингових операцій. У звітному періоді питома вага банківських кредитів у таких джерелах істотно зменшилася, склавши лише 34 %, у той час як за аналогічний період минулого року цей показник дорівнював 72 %. Зменшення цього сегмента відбулося за рахунок зростання частки позичкових коштів юридичних осіб, яка у III кв. 2009 р. зросла на 26 %. Частка власних коштів лізингових компаній у фінансуванні угод також збільшилася майже втричі. Зростання питомої ваги цих джерел свідчить про постійну відсутність доступу до банківського кредитування.

Серед об'єктів лізингу найбільшим попитом, як і раніше, користувався транспорт — 53 % загальної вартості об'єктів, наступними за популярністю у звітному періоді були сільськогосподарська техніка, комп'ютерна техніка та телекомунікаційне обладнання, друкарське та поліграфічне обладнання.

Складність та неоднозначність перетворень, які вимагає лізингова галузь України, зумовлюються не лише економічними складовими, а й багатьма особливостями вітчизняного ринку. У період стрімкого розвитку лізингового бізнесу багато компаній створювалося при банках, страхових, промислових та виробничих групах. Для багатьох інвесторів лізингові компанії були непрофільними активами, і тому бракувало чіткого розуміння специфіки та структури бізнесу. Відповідно дещо підвищились і витрати на його ведення, проте стійкий попит на лізингові послуги їх покривав. Під час кризових явищ лізинговим компаніям доводиться переживати процеси оптимізації бізнес-процесів, скорочення чисельності працівників, зміни умов лізингових операцій та загальної стратегії розвитку. Тенденція переформатування ринку проводиться за такими напрямками залежно від обраної стратегії виживання:

¹ Підсумки діяльності лізингодавців за III квартал 2009 року / Асоціація “Українське об'єднання лізингодавців” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.leasing.org.ua/ua/bulletin/survey_2009_3.

- компанії відмовляються від різновекторності своєї діяльності та концентруються на певних ринкових сегментах;
- концентрація також відбувається на ринковій ніші. Одні компанії відмовляються від роботи з невеликими клієнтами, орієнтуючись лише на корпоративний та промисловий сектори. Інші, навпаки, розгалужують свої представництва і намагаються максимально розширити коло клієнтів;
- ряд компаній вирішують згорнути свою діяльність на ринку. Деякі з них шукають покупців або партнерів для передачі лізингового портфеля більш потужним гравцям ринку. Інші зупиняють активні лізингові операції та надають переважно брокерські послуги.

Для стабілізації свого фінансового положення лізинговим компаніям доводиться:

- проводити оптимізацію та скорочення персоналу;
- запроваджувати механізми підвищення продуктивності праці робітників;
- оптимізувати операційні витрати;
- розширити кредитний та інвестиційний портфелі;
- більше уваги приділяти плануванню та контролю грошових потоків;
- особливу увагу приділяти ризик-менеджменту як комплексу заходів зі зменшення ризикованості лізингових операцій.

Далеко не всім компаніям вдається успішно провести реформи та структурування бізнесу і закріпити свої конкурентні позиції. Адже навіть такі зміни потребують доволі високого професіоналізму керівництва компаній або залучення відповідних фахівців. Велика кількість гравців ринку фінансового лізингу змушена чекати на позитивні зміни в економіці, не проводячи активних операцій. А основною проблемою компаній, що залишилися на ринку, стали брак ліквідності та критичні обсяги простроченої дебіторської заборгованості².

Одним зі шляхів вирішення тимчасових проблем з платоспроможністю лізингоотримувачів стала пролонгація графіка платежів. Цей компромісний інструмент залагодження лізингових спорів є вигідним як клієнтам, адже розмір їх щомісячних платежів суттєво зменшується, так і лізинговим компаніям. Для лізингодавців пролонгація лізингових контрактів забезпечує не тільки збереження надійних платоспроможних клієнтів та відсутність необхідності проходити процедуру повернення майна, а й мінімізацію збитків. Адже наша податкова база побудована так, що якщо автомобіль (або інший предмет лізингу) повернуто раніше, ніж минула половина строку лізингу, його не вигідно продавати через суттєву різницю між ринковою та балансовою (бухгалтерською)

² Белоусов Г. Необходимо создать новую концепцию развития лизинга: интервью [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vol.com.ua/about_leasing/articles/?id=965.

вартістю. Доводиться здавати у повторний лізинг і амортизувати автомобіль до ринкової вартості, інакше компанія зазнає збитків.

В умовах економічної кризи лізингодавці стикнулися з необхідністю розробки нових продуктів, які б не лише задовольняли клієнтів, а й не шкодили інтересам самих лізингодавців. Зокрема, в умовах зростання кількості достроково повернутого за розірваними лізинговими угодами майна, лізингові компанії змушені були використовувати механізм повторного лізингу. Фактично це лізинговий продукт, в якому новому лізингоотримувачу передається майно, що вже використовувалось іншим клієнтом, та було повернуто з тих чи інших причин.

Кризові явища мають і певний ефективний вплив на розвиток ринку лізингу. Адже на потенціал лізингового фінансування звернули увагу виробники основних засобів, які у часи стрімкого економічного зростання просто ігнорували його. Зокрема, передача майна у лізинг є дієвим інструментом розширення каналів збуту. Брак фінансових ресурсів зумовив не тільки потребу клієнтів у нових інструментах фінансування оновлення основних фондів, а й виробників автомобілів та обладнання у збуті своєї продукції. Таким чином, лізинг став механізмом поєднання потреб виробників та споживачів основних засобів та дозволив їм віднайти певні точки дотику. Зокрема, яскравими прикладами є передача у фінансовий лізинг комунальним та приватним пасажироперевізникам автобусів “Богдан”, автомобілів концерну “Єврокар”, різноманітної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва. Усі вказані лізингові угоди фінансувалися не за рахунок банківських кредитів, а за рахунок фінансових потужностей виробників та акумульованих лізинговими компаніями коштів.

Варто також наголосити, що раніше в Україні об’єктивно прямої конкуренції між банківським кредитуванням і лізингом не було. Адже умови банківських кредитних програм, природно, були вигіднішими для клієнтів. Лізингом користувалися лише ті компанії, яким потрібен був саме лізинг, а не гроші. Зокрема, до лізингу зверталися ті підприємства, які не мали наміру опікуватися сервісом і технічним супроводом предметів лізингу та бажали отримати певні податкові пільги. Наразі ситуація змінилася. І навіть самі банки стали клієнтами лізингових компаній. Адже банкам потрібно дотримуватися багатьох нормативів відповідно до вимог НБУ, витримувати коефіцієнти за активами. Автомобілі, якими вони користуються на умовах лізингу, не потрапляють в активи банку і не потребують додаткових резервів.

На відміну від України, в європейських країнах лізингу не стали приділяти менше уваги в умовах кризових явищ. Навпаки, у рамках програм державної підтримки фінансових ринків лізинговому сектору приділяється серйозна увага. Так, наприклад, у Німеччині лізинг вважають реальною альтернативою кредитному фінансуванню розвитку підприємства і відзначають більшу цільову

спрямованість підтримки лізингу. Адже, оптимізуючи лізинговий бізнес, держава безпосередньо підтримує реальний сектор економіки, а не фінансові установи, які не завжди спрямовують кошти на фінансування розвитку економіки.

Розглядаючи лізинг як один з важливих механізмів фінансування розвитку економіки, уряди багатьох країн зосередилися на розробці комплексних програм підтримки цієї галузі. Зокрема, урядами Ірландії, Німеччини та Франції розробляються програми підтримки авіалізингу³. З оптимізмом дивляться у майбутнє оператори ринку лізингу Великобританії, стверджуючи, що криза дала можливість лізинговим компаніям суттєво оновитися та оптимізуватись у боротьбі за конкурентні переваги та нових клієнтів. Це дозволить у подальшому активніше конкурувати з іншими інструментами фінансування придбання основних засобів.

У ході аналізу світової практики боротьби з глобальною кризою ліквідності доречно розглянути досвід Китаю. У цій країні, завдяки створенню сприятливих умов розвитку та державній підтримці, ринок лізингу зріс на 61 % порівняно з 2008 р., а у 2010 р. демонструє ще більші темпи росту⁴.

Таким чином, варто констатувати, що попри суттєві складнощі, спричинені кризовими явищами в економіці, лізингова галузь має можливість скористатися ситуацією та посилити конкурентні переваги перед класичними формами фінансування. Для цього доцільним є проведення не тільки внутрішньоорганізаційних змін у компаніях, а й суттєве реформування галузі шляхом запровадження комплексних програм розвитку.

³ Aircraft Leasing Coming to the Fore in Crisis [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.financejobs.ie/display_article.php?i=9065&gp=nw&n=10.

⁴ China Leasing Summit 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.china-lease.com/leasing3_web/index.aspx.

Батищева С. М.,

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
начальник Управління капітальних вкладень та розвитку
інфраструктури міста Головного управління економіки
та інвестицій Київської міської державної адміністрації*

ПРОЕКТНИЙ ПІДХІД ПРИ ЗДІЙСНЕННІ КАПІТАЛЬНОГО БУДІВНИЦТВА ЗА РАХУНОК КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Інвестиційні проекти, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів, є особливим видом проектів, оскільки здебільшого мають неприбутковий характер і є соціально спрямованими.

Загалом на сьогодні регіональні будівельні інфраструктурні проекти є одним з інструментів підтримання будівельної галузі, обсяги виконання робіт у якій значно скоротилися внаслідок світової фінансової кризи.

Серйозною перешкодою при плануванні капітальних вкладень на регіональному рівні є його короткостроковий характер. Нестабільне фінансування спричиняє постійне недотримання нормативних термінів будівництва, порушення планів його організації, що врешті-решт призводить до збільшення кошторисної вартості робіт, тобто неефективного використання бюджетних коштів.

Альтернативою у цьому випадку може стати проектний підхід до реалізації будівельних проектів розвитку місцевої інфраструктури.

Для європейських країн проектний підхід до реалізації окремих програм регіонального розвитку не є новим. Звичайно, цей метод спершу був застосований у бізнес-проектах. У 50-ті роки ХХ ст. управління проектами виокремилось в самостійну дисципліну.

Поняття “проект” об’єднує різні види діяльності, які характеризуються низкою показників, найбільш загальними з яких є:

- спрямованість на досягнення конкретних результатів;
- координоване виконання численних, взаємопов’язаних дій;
- обмеженість у часі¹.

Проекти можуть відрізнятися за метою, тривалістю та масштабом.

Головною рисою, яка виокремлює цей підхід серед існуючих методик роботи замовників об’єктів капітального будівництва, є формалізований процес оцінки досягнення цілей. Тобто проектний підхід передбачає не лише будівництво заради будівництва, а ще й моніторинг результатів роботи новозбудовано-

¹ Брувер А. Стратегічне планування місцевого розвитку: розробка та впровадження проектів: навч. посіб. / А. Брувер, Н. Руденко, С. Грищенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euc.com.ua/files/publications/publication_16.pdf.

го об'єкта. Для бюджетних проектів, що, як правило, є неприбутковими, вимірювання результативності інвестицій за допомогою якісних показників особливо актуальні.

Слід наголосити на тому, що використання проектного підходу передбачає кількарічне планування фінансових ресурсів. Це певним чином суперечить існуючій в Україні системі бюджетного планування, яке є короткостроковим – на один календарний рік. Проте бюджетне законодавство не обмежує можливість затвердження кількарічних програм соціально-економічного розвитку і програм капітальних вкладень. За наявності політичної волі до виконання таких програм це може стати інструментом впровадження проектного підходу у здійсненні капітального будівництва за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Запровадження проектного підходу при фінансуванні будівництва може стати початковим етапом переходу до програмно-цільового методу бюджетування. З огляду на те, що будівельна діяльність важко піддається контролю з боку замовника і при цьому існує велика кількість зловживань та нецільового витрачання коштів, запровадження проектного підходу є доречним насамперед саме у цій сфері.

Крім того, запровадження проектного підходу при реалізації бюджетних інфраструктурних проектів може сприяти створенню реальних форм приватно-публічного партнерства, які надзвичайно поширені на Заході у сфері реалізації бюджетних проектів. На сьогодні проводиться робота з розробки і прийняття рамкового Закону України “Про державно-приватне партнерство”, утім, за відсутності дієвих механізмів його впровадження такий закон може залишитися тільки декларацією.

Звісно, як будь-яке нововведення, реалізація проектного підходу потребуватиме вкладання інвестицій в інституційну інфраструктуру. Для їх оптимізації пропонується розвивати цей процес на базі місцевих управлінь капітального будівництва, які зазвичай є замовниками більшості бюджетних інфраструктурних проектів, використовуючи наявні основні фонди та існуючий інженерно-технічний персонал.

Крім того, у кожному з підрозділів, де запроваджуватиметься такий підхід, виникне необхідність придбання спеціального програмного забезпечення, його адаптації та супроводження.

Ще однією проблемою може стати забезпечення взаємодії між експлуатуючими суб'єктами та проектним офісом на етапі моніторингу результатів проекту.

Проте вважаємо, що всі потенційні проблеми можуть бути вирішені при належній організації впровадження проектного підходу, а майбутні економічні та соціальні вигоди від його використання є цілком очевидними.

Блискавка Т. В.,

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України*

ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНОЇ ЕКОНОМІКИ

Визнання світовою спільнотою української економіки ринковою висуває нові вимоги до оцінки стану і розвитку інноваційної діяльності в державі. За відсутності розвинутого інноваційного сектора неможливо забезпечити ефективне функціонування ринкової економіки нового типу, заснованої на технічних, технологічних та управлінських нововведеннях. На жаль, на сьогодні ринок інновацій є недостатньо розвинутим, і Україна особливо гостро потребує перетворення інноваційної політики на важіль забезпечення сталого економічного зростання.

Головними причинами незадовільної інноваційної діяльності економічних суб'єктів є: нестача власних коштів у підприємств і держави; недоступність довгострокового банківського кредиту; високі відсоткові ставки за кредитами; слабкий розвиток фондового ринку; відсутність комплексних наукових розробок у галузі фінансів інноваційної діяльності; відсутність цілеспрямованої державної підтримки; недоліки законодавчої бази, відсутність адекватного фінансового механізму інноваційного розвитку економіки, який є системою методів, важелів, інструментів створення і використання фінансових ресурсів, за допомогою яких формується інвестиційний потенціал.

Першооснову фінансового механізму складає підсистема фінансового забезпечення, яка має за мету формування фінансових ресурсів для реалізації пріоритетів інноваційного розвитку держави. Створення, розподіл і рух фінансових ресурсів в інноваційній галузі забезпечується фінансовим регулюванням з використанням фінансових методів, важелів та інструментів. При цьому важливу роль виконує держава, яка забезпечує дієвість фінансових інструментів та їх вплив на інноваційні процеси.

Аналіз досвіду розвинутих країн доводить необхідність активного державного втручання для запровадження моделі інноваційного розвитку. Ще на початку ХХ ст. уряди цих країн проводили політику формування сприятливого внутрішнього і зовнішнього інноваційного середовища; підтримки реалізації усіх видів інноваційних інвестицій, створення нових організаційних структур та нових економічних механізмів; реалізації програм розвитку окремих територій на інноваційній основі.

Світовий досвід підтверджує, що потужна реалізація економічної функції наукового сектора, його вирішальний вплив на розв'язання проблем технологічного оновлення виробництва і випуску конкурентоспроможної продукції можливі лише за умови, коли сума витрат на науку перевищує 0,9 % ВВП (для України, враховуючи, що значна частина ВВП перебуває в тіньовому секторі економіки, цей поріг оцінюється близько 1,7 % ВВП і є нормативно встановленим у Законі України “Про наукову і науково-технічну діяльність”)¹ (таблиця).

Дані, наведені в таблиці, свідчать, що найбільша частка витрат по НДДКР у загальному обсязі ВВП припадає на високорозвинуті країни з інноваційно орієнтованою економікою: Ізраїль (4,71 %), Швецію (3,86), Фінляндію (3,51), Японію (3,18) та Південну Корею (2,99 %). Водночас

Таблиця

Питома вага витрат на НДДКР у валовому внутрішньому продукті розвинутих країн, %

Країни	Рік	Питома вага витрат на НДДКР у ВВП
Країни ОЕСР	2004	2,25
Країни Європейського Союзу	2005	1,77
Ізраїль	2005	4,71
Швеція	2005	3,86
Фінляндія	2006	3,51
Японія	2004	3,18
Південна Корея	2005	2,99
Швейцарія	2004	2,93
Ісландія	2003	2,86
США	2006	2,57
Німеччина	2005	2,51
Австрія	2006	2,44
Данія	2005	2,44
Тайвань	2004	2,42
Сінгапур	2005	2,36
Франція	2005	2,13
Канада	2006	1,95

Джерело: Science and Engineering Indicators 2008. – Vol. 1. – P. 4–42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nsf.gov/statistics/indicators>.

¹ Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів: проєкт. – Додаток 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/doccatalog/list>.

в Україні загальні витрати на наукові дослідження і розробки (з усіх джерел) за останні 15 років коливалися між 1 та 1,5 % ВВП, а в 2008 р. становили 0,9 % ВВП. При цьому кошти державного бюджету жодного разу не перевищували 0,5 % ВВП (у 2008 р. – 0,41 %)².

Фінансові прямі методи безпосередньо впливають на функціонування суб'єктів ринку і бувають переважно двох форм: адміністративно-відомчої та програмно-цільової. У першому випадку домінує пряме дотаційне інвестування, у другому – переважає використання цільових програм, за якими розвиваються контрактні й субпідрядні взаємовідносини. Непрямі (опосередковані) методи спрямовані на створення сприятливого інвестиційного клімату і стимулювання новаторства. З розвитком ринкової економіки значно розширюється сфера застосування цих методів, водночас зменшуючи пряме втручання держави у процеси розширеного відтворення. Кожний метод ґрунтується на використанні сукупності фінансових важелів та інструментів³.

До найбільш прийнятних для застосування в Україні важелів фінансового стимулювання інвестиційно-інноваційної активності економічних суб'єктів можна віднести: системне впровадження адаптованих у зарубіжних країнах інституційних механізмів фінансування НДДКР; введення програмно-цільового розподілу бюджетних витрат на контрактній основі; здійснення урядових закупівель інноваційних розробок для стимулювання впровадження результатів НДДКР у виробництво; проведення державної фінансової підтримки малого та середнього інноваційно орієнтованого бізнесу; надання державних гарантій по кредитах, що видаються фінансовими установами суб'єктам інноваційного бізнесу; державне стимулювання науково-технічної кооперації в організації досліджень; надання податкових пільг (податкових знижок і канікул) ключовим суб'єктам інноваційного бізнесу; активізація політики бюджетного фінансування і податкового стимулювання діяльності венчурних підприємств; надання податкових кредитів та державних компенсацій комерційним компаніям, що самостійно займаються науковими дослідженнями і розробками; використання інструментів амортизаційної політики для стимулювання процесу відновлення інноваційної складової основних засобів підприємств; надання пільг неко-

² Державний комітет статистики України. Статистична інформація. Наукова та науково-технічна діяльність [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

³ Ковалюк О. М. Методологічні основи фінансового механізму / О. М. Ковалюк // Фінанси України. – 2003. – № 4. – С. 51–59.

мерційним організаціям – ліцензіатам-патентовласникам, які перебувають в державній власності та ін.

Одним з найдієвіших важелів фінансового стимулювання інвестиційно-інноваційної політики може бути введення спеціального режиму оподаткування інноваційної сфери, що зобов'язує всіх учасників інвестиційно-інноваційного процесу до цільового використання отриманих преференцій, вимагає здійснення постійного моніторингу їх результативності з метою досягнення бюджетної та соціально-економічної ефективності. При створенні спеціальних податкових режимів важливе місце займають податкові пільги.

Податкове стимулювання має низку переваг порівняно з прямим бюджетним фінансуванням, оскільки: зберігає незалежність приватного сектора у виборі напрямів реалізації інвестиційно-інноваційної політики; сприяє мінімізації рівня бюрократизму в системі органів державної влади; не залежить від стадійності бюджетного процесу та необхідності затвердження асигнувань, а також узгодження інтересів різних відомств і ухвалення законодавчих актів; заохочує реалізацію інвестиційно-інноваційної політики підприємств різних галузей промисловості на основі дотримання принципів справедливості та ефективності господарського процесу.

У світовій практиці податкового стимулювання інвестиційної політики найчастіше використовують два основні принципи застосування податкових знижок – “об’ємний” і “прирістний”. Використання об’ємного принципу передбачає надання пільг пропорційно розмірам інноваційних витрат підприємства. Прирістний принцип визначається, зважаючи на досягнуте компанією збільшення витрат на інноваційні розробки, порівняно з рівнем базового року або середнім рівнем за певний період. У системі засобів податкового стимулювання реалізації інвестиційно-інноваційної політики доволі значна роль відводиться також використанню податкового кредиту як засобу зменшення вже нарахованого податку на прибуток на суму, що складає визначений відсоток від витрат на НДДКР.

Для промислових підприємств при здійсненні інноваційних інвестицій важливу роль відіграють амортизаційні пільги (інструменти прискореної амортизації). Крім того, досить ефективним інструментом підтримки інноваційної діяльності є політика державного гарантування кредитів, для успішної реалізації якої використовуються різні схеми та методи (надання кредитних гарантій комерційним банкам безпосередньо державою або через спеціальні фінансові інститути). В урядовій політиці стимулювання інноваційного розвитку необхідно також при-

ділити особливу увагу заохоченню державою технологічної інвестиційної активності малих та середніх підприємств (за допомогою прямого фінансування (субсидії, дотації); наданню позик, у тому числі безвідсоткових; створенню фондів впровадження інновацій зі страхуванням можливого комерційного ризику; зниженню ставок державних зборів для індивідуальних винахідників).

Документи, які підтверджують грошові зобов'язання або вкладення у капітал емітента, мають грошову вартість і можуть обертатися на фінансовому ринку, є фінансовими інструментами. До основних фінансових інструментів, які використовуються у фінансовому механізмі інноваційної моделі економічних перетворень, належать: державне інвестування в стратегічні підприємства (фінансування під заставу державних пакетів акцій); кредитування малих підприємств під гарантії великих (гарантією можуть стати векселі великих фірм, застава акцій, що котируються на фондовому ринку тощо); венчурне фінансування (у вигляді кредитів або інвестицій в акції венчурних фондів для створення і розвитку невеликих інноваційних підприємств); страхування інновацій (для компенсації збитків виробничого капіталу в разі виникнення несприятливої події, відшкодування непрямих збитків від інноваційної діяльності страхувальника; страхування відповідальності перед третіми особами під час інноваційних процесів та ін.) тощо. При цьому фондовий ринок має сприяти залученню та ефективному розміщенню інноваційних інвестицій. Проте у зв'язку з недостатнім створенням умов для переміщення капіталу між різними секторами економіки, забезпечення швидкої трансформації заощаджень в інвестиції за ціною, прийнятною для позичальників та кредиторів, не здійснюється, а тому і рівень капіталізації ринку цінних паперів є низьким.

Важливою складовою фінансового механізму є також система фінансового моніторингу та контролю, що забезпечує зворотний зв'язок між запланованими і досягнутими результатами. Фінансовий контроль є завершальним етапом в управлінському циклі інноваційного інвестування, при якому об'єктом контролю виступають процеси формування та використання фондів інвестиційного капіталу, а предметом – пов'язані з цим фінансові операції. Фінансовий контроль передбачає використання таких методів, як: тематичні перевірки, ревізії, аналіз, обстеження.

Побудова ефективного фінансового механізму інноваційного розвитку необхідна для створення системи стимулів з метою реалізації інноваційних інвестицій і є однією з основних передумов забезпечення національного економічного розвитку.

Буглаєва О. Ю.,

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
старший науковий співробітник відділу адміністрування податкових
та митних платежів Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України*

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

В умовах трансформації економічної системи, становлення ринкових відносин ефективно функціонування держави та її вплив на соціально-економічні процеси не можливі без збалансованого розвитку та гармонізації інтересів всіх підсистем суспільства, створення міцного економічного підґрунтя для інтеграції України у світову економічну систему. Принципово важливого, якщо не головного значення наразі набувають кардинальні зміни системи оподаткування, оскільки за умов економічної трансформації ця система не лише зберігає функцію головного фінансового джерела наповнення бюджетів, а й сприяє подальшому розвитку європейської інтеграції.

Для якісного та цілеспрямованого реформування насамперед необхідно здійснити заходи, спрямовані на розв'язання реальних проблем та подолання основних недоліків чинної системи оподаткування, формування істотно нової системи шляхом застосування в Україні форм оподаткування, що використовуються в розвинутих державах. Варто зауважити: погоджуючись з тим, що в питаннях оподаткування просте копіювання чужих кроків не призведе до успіху, ми переконані в доцільності порівняння з українськими реформаторськими заходами та адаптування деяких з них до вітчизняних умов. Такий підхід матиме відповідний ефект податкових рішень¹.

Незважаючи на позитивні зміни, які відбулися в системі оподаткування України за роки незалежності, існуючі на сьогодні не вирішені проблеми у цій сфері потребують як продовження теоретичних досліджень, так і доповнення останніх практичними розробками з метою визначення напрямів удосконалення системи оподаткування.

Особливою рисою діючої системи оподаткування є її недосконалість, а саме: суперечність та нестабільність податкового законодавства, надмірне податкове навантаження на платників, безсистемне надання пільг. Тому головною метою реформування системи оподаткування є оптимізація структури розподілу і перерозподілу національного доходу, створення сприятливих умов для зниження податкового навантаження, стабілізації матеріального виробництва та на цій

¹ Мельник В. М. Оподаткування: наукове обґрунтування та організація процесу / В. М. Мельник. – К. : Комп'ютерпрес, 2006. – 277 с.

основі задоволення державних і соціальних потреб. Проте зниження податкового навантаження варто здійснювати поступово задля стабільного виконання доходів бюджету. Вирішення цієї проблеми передбачає реформування правових норм, що визначають форми, механізм регулювання, встановлення величини та порядку справляння податків, зборів, інших обов'язкових платежів до бюджету.

Реформування системи оподаткування має бути спрямоване на побудову сучасної конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки, інтегрованої в Європейський Союз. Головні характеристики, яких має набути система оподаткування у процесі реформ в умовах трансформації економіки, — це соціальна орієнтація та висока ефективність її регуляторного потенціалу. Адже з позиції державного регулювання економіки найважливіше значення має регулююча функція податків і системи оподаткування в цілому. Саме за допомогою цієї функції системи оподаткування держава гармонізує свої інтереси з інтересами платників. Водночас лише регулююча функція податків не в змозі гарантувати відповідність дій платників вимогам загальнодержавних інтересів.² На нашу думку, реформована система оподаткування забезпечить кращу збалансованість фіскальної і регулюючої функцій податків, яка сприятиме ефективному економічному розвитку українського суспільства, дасть змогу забезпечити відповідні умови для здійснення інвестицій, зростання споживчого попиту на внутрішньому ринку, що зміцнить податкові відносини між державою і суб'єктами господарювання.

Сутність реформування системи оподаткування полягає в поетапному, залежному від зростання динаміки капіталообороту, зменшенні кількості податків, спрощенні системи оподаткування, прозорості й здешевленні механізму справляння податків і зборів. Метою реформування має бути еволюційна, але суттєва і динамічна трансформація системи оподаткування: усунення причин, що призводять до тінізації відносин, створення економічних умов детінізації економіки, зниження обсягів непродуктивного документообігу й непродуктивного використання людських ресурсів. Це зумовлює необхідність реалізації основних напрямів подальшої трансформації системи оподаткування: усунення принципів “податки на податки”, “податки на витрати” як головних чинників вимивання обігових коштів підприємств; штучного збільшення собівартості продукції, зростання її ціни; послаблення конкурентоспроможності вітчизняної продукції; зниження платоспроможності юридичних і фізичних осіб, що спричиняє виникнення боргових зобов'язань в усьому циклі фінансово-господарського обороту, які на причинно-наслідковому рівні детермінують тінізацію

² *Іванов Ю. Б.* Альтернативні системи оподаткування / Ю. Б. Іванов. — Харків : ХДЕУ-Торнадо, 2003. — 517 с.

економіки, пригнічення динаміки капіталообороту і процесів економічного відтворення, що зменшують надходження до державного бюджету³.

Основними напрямки реформування системи оподаткування на сучасному етапі в Україні є: зниження загального рівня податкового тягара, покращання податкового клімату, вдосконалення фіскальної та регулюючої функцій податків, запровадження інвестиційних пільг шляхом соціальної та інвестиційної спрямованості системи оподаткування, поліпшення механізмів стягнення та відшкодування податків, удосконалення правової бази оподаткування. Тобто створення оптимальної системи оподаткування повинно віддзеркалювати традиції існуючої системи та відповідати світовим тенденціям розвитку оподаткування.

Таким чином, якщо реформування системи оподаткування в Україні здійснити на основі прийняття наведених рекомендацій у поєднанні з впровадженням європейських норм оподаткування, це дасть змогу оптимізувати податковий тиск, адекватно реагувати на зміну економічної кон'юнктури, забезпечити стале економічне зростання на інноваційно-інвестиційній основі та позитивно вплинути на активізацію підприємницької діяльності суб'єктів господарювання.

Створення ефективної системи оподаткування є пріоритетним напрямом розвитку української державності, а відтак, сприятиме прискоренню інтеграції України в Євросоюз та світове співтовариство.

³ Мельник П. В. Розвиток податкової системи в перехідній економіці / П. В. Мельник. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. – 362 с.

Бурдонос Л. І.,

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України*

ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ ДОСЛІДНИЦЬКОГО УНІВЕРСИТЕТУ

В Україні розробляються основні напрямки розвитку освіти на середню і довготермінову перспективу. У сучасному суспільстві значною є роль університетів як інститутів суспільства, які виробляють знання і забезпечують випереджальну підготовку науково-освітньої, технологічної, управлінської й культурної еліти, а також розгортання структур інноваційного типу та інформаційних систем.

Потрібно зазначити, що виробництво знань (тобто наукова діяльність) є однією із важливих функцій університету. Вона забезпечує не тільки підготовку майбутніх учених, а й творчих спеціалістів, здатних усі складні явища і процеси діяльності оцінювати з позицій дослідника.

Нині в країні йде активний пошук нової університетської ідеї. Завдання формування інноваційних підходів до розвитку вітчизняних університетів виявилось не зовсім простим, як це вважалося, коли в Україні у великій кількості почали виникати недержавні ВНЗ. Неспроможність багатьох з них призвела до ще більшої девальвації університетської ідеї.

На думку багатьох науковців, дослідницькі університети – це структура, яка дає змогу створити саме ту економіку знань, яка забезпечить розвиток інноваційної економіки.

Забезпечення діяльності дослідницьких університетів значною мірою залежить від наявності фінансових ресурсів. Проблема фінансування дослідницьких університетів в Україні є доволі актуальною, особливо в умовах, коли Кабінет Міністрів України прийняв рішення про створення 12 дослідницьких університетів. Втім, вона недостатньо досліджена. Зарубіжні вчені Є. Водичев, С. Грачов, Є. Городнова, О. Замулін, Б. Капустін, Г. Майер досліджували різні аспекти створення, функціонування, фінансового забезпечення діяльності дослідницьких університетів.

В Україні Державною цільовою науково-технічною та соціальною програмою “Наука в університетах” на 2008–2012 рр. передбачено заснування п’яти дослідницьких університетів¹, відповідно до постанов Кабінету Міністрів України створено 12 дослідницьких університетів, початок функціонування яких планується з 2011–2012 рр., шість із них автономні дослідницькі. У Державній цільовій програмі визначено обсяги фінансування п’яти дослідницьких універ-

¹ Про затвердження Державної цільової науково-технічної та соціальної програми “Наука в університетах” на 2008-2012 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 № 1155.

ситетів із Державного бюджету України, але створено 12 дослідницьких університетів і джерела їх фінансування не визначено.

Термін “дослідницький університет” (research university) вперше з’явився у США і використовувався для невеликої групи навчальних закладів, де дослідницька робота проводилась інтенсивно. Традиції дослідницького університету були закладені ще першим американським академіком Б. Франкліном, який звернув увагу на те, що наука і освіта взаємно збагачуються енергією.

У 2008 р. у США налічувалося 125 дослідницьких університетів; у Німеччині – 70; у Великобританії – 73; в Іспанії – 41².

Суть класичного дослідницького університету – інтеграція навчального процесу і фундаментальних наукових досліджень – системно вперше була сформульована В. Гумбольдтом у XIX ст., а основні функції дослідницького університету визначені як:

- виробництво знань;
- нагромадження і зберігання знань;
- передача знань;
- поширення знань³.

Модель дослідницького університету повинна мати в своєму активі Державні премії в галузі науки, наукові школи зі статусом провідних наукових шкіл України, декілька сотень виконаних грантів провідних національних наукових фондів, десятки захищених докторських і сотні кандидатських дисертацій, науково-технічні проекти з НДІ на кандидатів наук, докторантів та аспірантів⁴.

Обов’язковою є наявність розвинутої інформаційної бази: наукової бібліотеки, інтернет-центру, сучасних комп’ютерів, видавничої бази, журналів. Все це потребує великих фінансових ресурсів.

Основним джерелом фінансування дослідницьких університетів за кордоном є плата за навчання, яка існує в усіх ВНЗ. За обсягом вона є головним джерелом. У приватних ВНЗ плата за навчання становить 30–40 % надходжень до бюджету ВНЗ, у державних – 20–25 %. Державні університети (як правило підпорядковані регіону, а не державі) також отримують прямі асигнування від регіону, які складають четверту частину доходів ВНЗ. Важливо зазначити, що університети кардинально відрізняються один від одного за всіма параметрами, включаючи фінансування.

² Грачев С. В. Исследовательские университеты. Мировой опыт и приоритеты развития / С. В. Грачев, Е. В. Городнова. – М., 2009. – 158 с.

³ Гумбольдт В. Приверженность науке / В. Гумбольдт. – Санкт-Петербург, 1809. – 440 с.

⁴ Майер Г. В. О критериях исследовательского университета / Г. В. Майер // Университетское управление: практика и анализ. – Екатеринбург, 2003. – № 3 (26). – С. 6–9.

Так, значну частину доходів університету становлять кошти державного бюджету. Йдеться про два джерела. Перше – пов’язане із прямими надходженнями коштів у формі грантів на науково-дослідницьку роботу, розподілених на конкурсній основі. Гранти отримують також відомі науковці, які працюють у ВНЗ. Наприклад, у США такі гранти ВНЗ одержують під конкретні проекти індивідуальних дослідників від багатьох незалежних один від одного федеральних органів влади (наприклад, Комітет з енергетики може видати грант на деякі дослідницькі проекти в галузі атомної енергії; основні федеральні агентства, які надають гранти – це Національний науковий фонд і Національний інститут здоров’я; гранти надають також фонди, зокрема Форда або Рокфеллера)⁵.

Таким чином, значна частина фундаментальних наукових досліджень фінансується за рахунок коштів федерального уряду, ця стаття витрат може становити близько 25 % надходжень коштів до університету.

Друге важливе джерело доходів університету – надання освітніх кредитів. До цього долучаються банківські установи. Кошторис вартості навчання обов’язково включає в себе вартість наукових досліджень, які є складовою навчального процесу.

Наступні три джерела не пов’язані з коштами державного бюджету.

Третє джерело фінансових ресурсів дослідницьких університетів – це благодійні кошти бізнес-структур і приватних осіб, які спрямовуються на надання стипендій студентам, грантову підтримку наукових досліджень, оновлення матеріально-технічної бази.

Четверте джерело фінансового забезпечення пов’язане з діяльністю асоціацій випускників університетів, які не тільки відстежують життєві траєкторії випускників, а й проводять з ними роботу з фінансової підтримки університетів.

П’яте джерело фінансового забезпечення дослідницьких університетів – це доходи від продажу продуктів і послуг (продаж футболок із символікою університету, доходи від платних парковок, продажу ліцензій на відкриття кафе-ресторанів та інших торговельних закладів на території університету).

Ми визначили джерела фінансового забезпечення дослідницького університету, які є основою навчального процесу та підготовки фахівців.

Провідні дослідницькі університети США на початку 30-х років минулого століття об’єдналися в так звану Лігу плюща (англ. Ivy League) – асоціація восьми найстаріших університетів Америки: Гарварду, Принстона, Йеля, Брауна, Колумбії, Корнелла, Дортмунда і Пенсильванії. Університети Ліги не шкодують коштів на оплату праці викладачів, вони запрошують на роботу нобелівських

⁵ *Водичев Е. Г.* Исследовательские университеты США: анализ особенностей и примеров развития в контексте реформирования российской университетской системы: практика и анализ / Е. Г. Водичев // Университетское образование. – 2000. – № 2. – С. 41–50.

лауреатів, відставних міністрів, провідних учених, відомих діячів мистецтва і культури. Парадоксально, але в учительському середовищі існує жорстка конкуренція за місце викладання в університеті Ліги плюща. Справою честі вважають викладачі виступати з лекціями перед студентами, лекції гідно оплачуються. За високу плату студент отримує високої якості пакет освітніх послуг.

Важливою складовою престижу університетів Ліги плюща вважаються їхні наукові дослідження, обсяг яких вражає. Джерелами фінансування є кошти уряду і бізнесу. Крім того, самі університети настільки багаті, що мають можливість виділяти власні кошти на здійснення наукових розробок.

Всі університети Ліги – найбагатші навчальні заклади США. Статок кожного члена Ліги складає не менше 1 млрд дол. США. Так, статок Гарварду, найбагатшого університету в світі, у 2008 р. становив 22,6 млрд дол. США. Університети Ліги володіють великими земельними ділянками. Наприклад, Колумбійський університет – найбільший землевласник у Нью-Йорку, місті з найвищими цінами на землю в світі. Кожний із великих кампусів університетів – це місто в місті. ВНЗ мають власні дослідницькі центри, музеї, бібліотеки, театри, періодичні видання, телебачення, радіо.

Немалі приватні пожертви надходять на рахунки цих ВНЗ від їхніх колишніх випускників, як правило, тих, хто зробив кар'єру. Вартість навчання складає 20–30 тис. дол. США на рік.

Одним із важливих джерел фінансування дослідницького університету є процес комерціалізації результатів наукових досліджень – інтелектуальної власності університету.

Проблемами, які ускладнюють практичну реалізацію концепції дослідницького університету в частині інноваційної діяльності в нашій країні, є, по-перше, невідповідність нормативно-правової бази, включаючи проблеми і механізми реалізації інтелектуальної власності, оподаткування; по-друге, відсутність режиму сприяння залученню приватних інвестицій – важливого індикатора зацікавленості ринку. До проблем відносять необхідність початкових витрат на створення інфраструктури інноваційної діяльності, що на першому етапі коштує великих грошей, а також недостатність форм і розмірів державної підтримки наукової та інноваційної діяльності в ключових напрямках науково-технічного прогресу.

Ватульов А. В.,

*завідувач секретаріату Комітету з питань бюджету
Верховної Ради України*

ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА ЯК СКЛАДОВА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Фінансова політика є одним з основних інструментів впливу на соціально-економічний розвиток держави, вона сприяє забезпеченню раціонального розподілу фінансових ресурсів між галузями економіки і регіонами, концентрації фінансових ресурсів на найважливіших напрямках економічного розвитку та створенню ефективної системи управління державними фінансами.

Основою формування фінансової політики є визначення стратегічної мети та завдань, пошук оптимальної моделі розподілу фінансових ресурсів для стимулювання соціально-економічного розвитку. Стратегічна мета фінансової політики полягає у забезпеченні необхідними фінансовими ресурсами соціально-економічного розвитку суспільства, спрямованого на стабілізацію національної економіки, відтворення економічного потенціалу та досягнення економічного зростання, проведення структурних реформ та забезпечення належного рівня соціальних гарантій населення. Зазначена мета реалізується через забезпечення фінансової стійкості та фінансової незалежності, які проявляються в макроекономічній збалансованості, зниженні державного боргу, зміцненні національної валюти, поєднанні економічних і соціальних інтересів держави і суспільства. Як складова соціально-економічного розвитку фінансова політика являє собою діяльність органів державного управління з визначення засад довгострокового й короткострокового впливу на формування оптимального обсягу фінансових ресурсів, їх найефективнішого розподілу й використання в інтересах економічного розвитку країни.

Формування фінансової політики передбачає врахування низки вимог, яким вона повинна відповідати: забезпечення наукового підходу, що передбачає відповідність фінансової політики стратегії суспільного розвитку; врахування відповідних історичних умов, особливостей внутрішнього і міжнародного становища, реальних економічних і фінансових можливостей держави; врахування світового досвіду, нових тенденцій і прогресивних явищ, дотримання комплексного підходу до розробки та реалізації фінансової політики, врахування потреб суспільного розвитку, інтересів всіх верств суспільства, від чого залежатиме результативність фінансової політики.

Сучасна фінансова політика включає бюджетну, податкову, грошово-кредитну, інвестиційну, соціальну складові, при цьому основною формою проведення фінансової політики є бюджетна політика.

Для реалізації ефективної фінансової політики необхідно досягти зниження соціальної напруженості в суспільстві, оздоровлення державних фінансів, повноцінного функціонування банківської системи, збалансування товарних і грошових потоків, розширення фінансово-економічної самостійності підприємств і територій. Для забезпечення стійкого зростання економіки передбачається подальше удосконалення бюджетно-податкової, монетарної політики з метою створення макроекономічних умов для стимулювання економічного зростання та структурної перебудови економіки, зниження податкового навантаження та підвищення життєвого рівня населення.

Основними напрямками змін у бюджетній та податковій політиці є: створення сприятливих умов для розвитку виробництва, стимулювання стійкої економічної і соціальної розбудови держави; реалізація виваженої боргової політики; надання послуг для задоволення суспільних потреб з урахуванням реальних державних ресурсів; поступове підвищення соціальних стандартів; проведення реформування міжбюджетних відносин з метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку регіонів; концентрація ресурсів бюджету на виконанні пріоритетних державних цільових програм. Для досягнення зазначених цілей необхідно виконати такі завдання, як утримання граничного розміру дефіциту бюджету на рівні не більш як 4,5 % прогнозованого річного обсягу валового внутрішнього продукту; залучення кредитів міжнародних фінансових установ для реалізації проектів економічного та соціального розвитку країни у межах, визначених дефіцитом бюджету розвитку; збереження частки перерозподілу валового внутрішнього продукту через зведений бюджет на рівні, що не перевищує прогнозований на поточний рік та не більш ніж 30,5 %, з урахуванням можливого внесення змін до актів податкового законодавства та зміни обсягів спеціального фонду бюджету.

Утримувати обсяг державного боргу доцільно на економічно безпечному рівні з метою забезпечення економічної та фінансової стабільності; слід вживати заходів для здійснення активних операцій, пов'язаних з управлінням державним боргом та ліквідністю єдиного казначейського рахунка у межах граничного обсягу державного боргу (до 40 % ВВП на кінець року). Важливим є посилення стимулюючої складової міжбюджетного регулювання шляхом забезпечення взаємозв'язку коефіцієнта вирівнювання та середнього індексу виконання розрахункових показників місцевих бюджетів. Це враховується під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів за останні три бюджетні періоди із забезпеченням стабільного обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на зазначену мету; підвищення фінансової спроможності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування шляхом закріплення за ними додаткових доходних джерел; підвищення рівня зацікавленості органів місцевого

самоврядування у зростанні обсягу надходжень до місцевих бюджетів; збільшення інвестиційної складової місцевих бюджетів, зокрема шляхом зростання кількості джерел надходжень до бюджету розвитку; удосконалення методології середньострокового бюджетного планування через запровадження відповідних бюджетних обмежень; посилення зв'язку річного і перспективного бюджетного планування.

Проведення бюджетної політики у середньостроковій перспективі згідно з прогнозом показників зведеного бюджету за основними видами доходів, витратків і фінансування орієнтуватиметься на створення сприятливих умов для забезпечення розвитку національної економіки, відновлення та нарощування виробничих потужностей, сприяння створенню нових робочих місць, збільшення обсягів виробництва. Забезпечення макроекономічної стабільності, збалансованості та стійкості бюджетної системи у середньостроковому періоді досягатиметься шляхом утримання протягом прогнозованого періоду обсягу державного боргу стосовно валового внутрішнього продукту на рівні, не вищому, ніж у поточному році; поступового зменшення частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет порівняно з рівнем минулого року. Бюджетна політика спрямовуватиметься на підвищення добробуту та поліпшення якості життя населення шляхом збільшення розмірів мінімальної заробітної плати й прожиткового мінімуму, удосконалення системи надання пільг і допомог, забезпечення житлом малозабезпечених громадян та багатодітних сімей, гарантування перших робочих місць молодим спеціалістам, підготовленим за державним замовленням.

Основними напрямками податкової реформи мають бути: удосконалення інституційного середовища оподаткування, сприятливого для реалізації принципу рівності платників податків і зборів, їх відповідального ставлення до виконання податкових зобов'язань; установлення чітких правил регулювання взаємних зобов'язань держави і суб'єктів підприємницької діяльності, дієвого контролю за їх дотриманням; поетапне зниження податкового навантаження на економіку; наближення систем податкового та бухгалтерського обліку, здійснення заходів щодо легалізації доходів та майна; реформування податкової системи шляхом прийняття Податкового кодексу України.

Фінансова політика на сучасному етапі повинна мати соціальну спрямованість, що передбачає здійснення стратегії заміни системи пільг на адресну грошову допомогу та інші грошові виплати найбільш вразливим верствам населення; створення умов для забезпечення зайнятості населення; реалізацію пенсійної реформи і створення умов для розвитку трирівневої пенсійної системи; недопущення заборгованості із заробітної плати і соціальних виплат громадянам; розроблення і здійснення довгострокової програми подолання бідності в країні.

Основними напрямками вдосконалення фінансової політики найближчим часом мають бути: реформування податкової системи, посилення податкової дисципліни; удосконалення бюджетного процесу через підвищення наукової обґрунтованості прогнозів показників бюджету, запровадження системи середньо- та довгострокового бюджетного планування, скорочення переліку головних розпорядників коштів державного бюджету, забезпечення прозорості бюджетного процесу, оптимізації обсягів державного боргу; зміцнення системи управління державним боргом; запровадження реалістичної політики державних видатків; структурна перебудова економіки.

Проведення виваженої і послідовної фінансової політики дасть можливість забезпечити підтримку макроекономічної стабільності, збалансованість та стійкість бюджетної системи, утримання бюджетного дефіциту в економічно безпечних межах, підвищення якості надання соціальних послуг та посилення соціального захисту громадян, що сприятиме соціально-економічному розвитку держави та підвищенню рівня життя і добробуту громадян.

Волосенко Т. А.,

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
молодший науковий співробітник відділу фінансово-економічного
прогнозування Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України*

БЮДЖЕТНІ ПРІОРИТЕТИ УКРАЇНИ

В умовах фінансово-економічної кризи першочерговим завданням постало вирішення проблеми формування ефективної бюджетної політики і вибору основних пріоритетів соціально-економічного розвитку.

Згідно з Декларацією цілей та завдань бюджету на 2010 р., яка ґрунтується на положеннях Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток” і спрямована на реалізацію антикризової державної політики з метою створення умов для подальшої стабілізації економіки, проведення ефективної податково-бюджетної політики, розроблення збалансованого бюджету на 2010 р., передбачено:

- проведення інвентаризації та визначення головними розпорядниками бюджетних коштів пріоритетних державних (цільових) програм у відповідних галузях з метою концентрації ресурсів бюджету на здійснення першочергових антикризових заходів;
- упорядкування структури головних розпорядників бюджетних коштів та оптимізація кількості бюджетних програм, зокрема шляхом поступової концентрації видатків, закріплених за розпорядниками, які є провідними у відповідній галузі;
- поступовий перехід до розподілу коштів за принципом оплати наданих послуг (виконаних робіт), а не за принципом утримання бюджетної установи;
- сприяння зростанню залучень коштів міжнародних фінансових організацій для реалізації цільових інвестиційних проектів;
- сприяння створенню правових, організаційних та фінансових умов для здійснення заходів з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу;
- посилення державного контролю за пріоритетним спрямуванням державних інвестиційних ресурсів на реалізацію соціальних та інфраструктурних проектів у регіонах та недопущення неефективного використання бюджетних коштів;

- сприяння створенню організаційних та фінансових умов для реалізації проектів транскордонного співробітництва¹.

Таким чином, у Декларації вказана необхідність оптимізувати в держбюджеті на 2010 р. видатки і джерела формування спеціального фонду, утримувати загальний обсяг державного боргу на економічно-безпечному рівні й поступово зменшувати фіскальне навантаження на реальний сектор економіки. Також зазначається необхідність прийняття Державної програми приватизації, яка повинна відповідати стратегічному курсу держави, і створення сприятливих умов для залучення коштів міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів.

За січень—лютий 2010 р. дохідна частина зведеного бюджету склала 40 780,5 млн грн, тоді як за відповідний період попереднього року — на 30,44 % більше (30,8 % — у 2007 р.) У зв'язку з цим зростає роль розроблення і реалізації антикризових заходів. Слід відмітити і важливість підвищення відповідальності розпорядників й одержувачів бюджетних коштів за ефективність використання бюджетних асигнувань. Саме тому особливої актуальності набувають дослідження зарубіжного досвіду.

У зарубіжних країнах до основних пріоритетів антикризового управління належать:

- Зобов'язання держави перед населенням щодо забезпечення відповідного рівня добробуту громадян. Громадянам і сім'ям, що найбільш постраждали в період світової економічної кризи, буде надано підтримку, яка посилить соціальний захист населення, підвищить якість і обсяги соціальних і медичних послуг, поліпшить ситуацію з лікарським забезпеченням, особливо життєво важливими препаратами. Особлива увага приділятиметься збереженню трудового потенціалу. Буде розширено масштаби діяльності держави у сфері зайнятості, протидії зростанню безробіття, розвитку програм перенавчання і перепідготовки працівників, що перебувають під загрозою звільнення.
- Збереження і посилення промислового і технологічного потенціалів майбутнього зростання. Уряд не вкладатиме гроші платників податків у збереження неефективних виробництв. У той же час підприємства, які підвищили останніми роками свою ефективність, мають право розраховувати на сприяння держави в розв'язанні найбільш гострих проблем, спричинених кризою.
- Основою для відновлення і подальшого поступального розвитку економіки повинен стати внутрішній попит. Ослаблення залежності економіч-

¹ Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2010 рік : постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2009 № 151 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.rada.gov.ua.

ного зростання від зовнішніх чинників, максимально ефективно залучення внутрішніх ресурсів є ключовими завданнями уряду на найближчу перспективу. В умовах кризи важливу роль відіграватиме внутрішній попит з боку держави (держінвестиції й держзакупівлі), але в міру стабілізації ситуації приватний попит (попит на житло, споживчі товари, послуги вітчизняного виробництва) відіграватиме більш важливішу роль і уряд вживатиме всіх необхідних заходів для його нарощування.

- Реалізація довгострокових пріоритетів модернізації країни. Така робота буде активізована і прискорена. Головне модернізаційне завдання уряду – зміна моделі економічного зростання, що склалася. Замість “нафтового” зростання перехід до інноваційного. Підтримка найважливіших інноваційних процесів, включаючи підвищення енергоефективності економіки. Інвестиції в людський капітал – освіта та охорона здоров’я – будуть ключовим пріоритетом бюджетних витрат. Інфраструктурні об’єкти, необхідні для підвищення ефективності економіки, повинні бути реалізовані, при цьому має значно підвищитися ефективність витрачання як бюджетних, так і приватних коштів.
- Зменшення тиску на бізнес. Уряд продовжить знижувати адміністративні бар’єри для бізнесу, що є однією з причин корупції. Буде також запропоновано новий комплекс заходів, що дозволяє малому бізнесу успішно розвиватися в умовах кризи.
- Економіка повинна спиратися на могутню національну фінансову систему. Уряд докладе необхідних зусиль для нормалізації функціонування фінансового сектора, включаючи банківську і страхову системи, фондовий ринок, для надходження в економіку потрібних обсягів інвестиційних ресурсів. При цьому особлива увага приділятиметься швидкості ухвалення і реалізації рішень.
- Уряд і Центральний Банк реалізовуватимуть відповідальну макроекономічну політику, спрямовану як на підтримку макроекономічної стабільності, так і на створення необхідних умов, стимулів для зростання заощаджень населення, підвищення інвестиційної привабливості економіки, на формування якісної моделі економічного розвитку. Це можливо лише при зваженій бюджетній політиці та підтримці рівноважного обмінного курсу. Грошова політика буде направлена на боротьбу з кризою ліквідності у фінансовій сфері при одночасному зниженні інфляції. Заходи, що вживаються, повинні зумовити до підвищення довіри до національної валюти, збільшення рівня монетизації економіки, зниження інфляції, забезпечуючи тим самим необхідні умови для відновлення стійкого економічного зростання.

В умовах кризи ключову роль в зарубіжних країнах відіграватиме бюджетна політика. Зокрема, в Російській Федерації бюджет на 2009 р. має яскраво виражений антикризовий характер. В умовах падіння прогнозованих доходів бюджету більш, ніж на чверть, порівняно з 2008 р., заплановані витрати будуть збережені на рівні не нижче за витрати минулого року, що само по собі є найважливішим антикризовим заходом. При цьому рішення про скорочення значного обсягу поточних витрат, що мають необов'язковий характер, дають можливість реалізації додаткових антикризових заходів, а також виконання в повному обсязі тих зобов'язань бюджету, які дозволять забезпечити стабільність економіки і розвиток соціальної сфери.

Таким чином, світовій економічній кризі притаманний системний характер, вона охоплює більшість галузей економіки й соціальної сфери в кожній країні, впливає на структуру світової економіки та принципи міжнародних економічних відносин. Тому важливу роль у подоланні наслідків фінансово-економічної кризи відіграватиме тісна співпраця з іншими країнами світу. Така співпраця повинна бути забезпечена як на основі двосторонньої співпраці з окремими країнами, так і в рамках міжнародних організацій.

ІНВЕСТИЦІЇ В РОЗВИТОК ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ

У сучасній науці є численні напрацювання, як правило, зарубіжних учених-економістів, що розкривають сутність людського капіталу, аналізують його функції та основні компоненти. Ними запропоновані методики оцінки вигід від інвестицій у людський капітал як для окремого індивіда, так і суспільства в цілому. Проте на сьогодні в Україні існує чимало проблем формування й розвитку людського капіталу, які потребують нагального вирішення. Це стосується оцінки ефективності інвестицій у людський капітал, підвищення його якості та ефективності використання.

Інвестиційний аспект розглядають майже всі дослідники людського капіталу, серед них і українські вчені – Д. Богиня, Т. Боголіб, І. Бондар, О. Бородіна, В. Гринькова, О. Грішнова, В. Антонюк, М. Долішній, Т. Заяць, Н. Ушенко, С. Злупко, І. Каленюк, Л. Шевчук та ін.

Більшість прибічників теорії людського капіталу основними інвестиціями в нього вважають вкладення в освіту, охорону здоров'я, підготовку та підвищення кваліфікації на виробництві, мобільність і мотивацію працівників, пошук інформації про ціни та доходи, виховання дітей тощо¹. На нашу думку, вкладення у людський капітал необхідно класифікувати за терміном їх дії. До довгострокових інвестицій належать видатки на освіту, охорону здоров'я, народження і виховання дітей. Витрати на мобільність, мотивацію праці, пошук інформації про ціни на людський капітал можна віднести до короткострокових інвестицій.

Держава здійснює інвестування у людський капітал через щорічні відрахування з державного бюджету на освіту, науку, охорону здоров'я, соціальний захист, культуру тощо. Завдяки якіснішому людському капіталу індивід у процесі своєї діяльності приносить суспільству чималі економічні вигоди, які зумовлюють підвищення продуктивності праці власників людського капіталу, а відтак – збільшення ВВП.

Інвестування у розвиток людського капіталу на мікро- і макрорівні має різні джерела забезпечення. Зокрема, на мікрорівні джерелами інвестицій виступають:

- власні фінансові ресурси (прибуток фірми, амортизаційні відрахування, заощадження трудового колективу, продаж частини активів тощо);

¹ Прошак Г. Інвестиції у людський капітал та диференціація заробітної плати в Україні / Г. Прошак // Вісн. Львів. ун-ту. Сер. економічна. – 2007. – Вип. 37 (2). – С. 245–249.

- залучені фінансові ресурси (кошти від продажу цінних паперів, пайових та інших внесків фізичних та юридичних осіб, венчурний капітал, фонди громадських організацій);
- позичкові фінансові кошти (кредити банків і бюджетних організацій, випуск боргових цінних паперів)².

Джерелом інвестицій на макрорівні є:

- відрахування з держбюджету на освітні та медичні програми;
- видатки держави на систему страхування з безробіття і захист довкілля, утримання служб міграції;
- податкові пільги і субсидії тощо³.

Інвестиції у розвиток людського капіталу мають низку специфічних особливостей, що відрізняють їх від інших форм вкладень, розрахованих на майбутню віддачу, а саме:

- прибутковість інвестицій в людський капітал прямо залежить від майбутнього терміну його використання, тому його формування вигідніше здійснювати в молодому віці;
- процес зносу і амортизації людського капіталу (накопиченого науково-освітнього потенціалу) проходить інакше, ніж матеріально-речових ресурсів: при використанні його цінність і обсяг не зменшуються, а збільшуються, оскільки досвідчений працівник, чий людський капітал використовується вже багато років, продуктивніше працює;
- в міру накопичення людського капіталу прибутковість подальших інвестицій може зростати, а не знижуватися, як це характерно для фізичного капіталу. Освіта підвищує ефективність діяльності людини не тільки як працівника, але й як того, хто навчається, тобто прискорює і полегшує процес подальшого накопичення знань і навичок⁴.

На думку деяких вчених, інвестиції в людський капітал можна класифікувати за такими групами витрат:

- первинна освіта (дошкільна, початкова, середня, професійно-технічна, вища);
- охорона здоров'я в широкому розумінні, включно з усіма витратами, які сприяють продовженню тривалості життя, зміцненню імунітету, фізичної й психічної сили, витривалості людей;

² Боголіб Т. М. Удосконалення фінансового забезпечення розвитку вищої освіти / Т. М. Боголіб // Фінанси України. – 2005. – № 2. – С. 106–113.

³ Осецький В. Л. Інвестиції та інновації: проблеми теорії і практики : [моногр.] / В. Л. Осецький. – К. : ІАЕ УААН, 2003. – 412 с.

⁴ Данилишин Б. Интеллектуальные ресурсы в экономическом росте: пути улучшения и использования / Б. Данилишин, В. Куценко // Экономика Украины. – 2006. – № 1. – С. 71–79.

- освіта дорослих, що включає навчання та підвищення кваліфікації на виробництві, самовдосконалення, додаткову освіту тощо;
- виховання гуманітарних складових людського капіталу. Це вміння підтримувати добрі стосунки, налагоджувати ділові контакти, політичну й соціальну толерантність, відповідальність людини, її корпоративність, моральність, ціннісні орієнтири;
- посилення мотивацій працівників до підвищення якості праці;
- міграція працівників та їхніх сімей з метою поліпшення умов праці;
- пошук економічно важливої інформації;
- витрати на фундаментальні наукові дослідження⁵.

До основних активів людського капіталу належать усі ті елементи, в які зроблено інвестиції, а саме: знання, отримані шляхом загальної освіти, професійної підготовки, самовдосконалення; здоров'я; мотивація; ділові та суспільні риси; володіння економічно значущою інформацією. У сучасних умовах у групі ділових і суспільних рис потрібно особливо виділити такий актив, як духовна стабільність та інтелектуальна мобільність людини, що становить усвідомлену, морально орієнтовану здатність збирати, аналізувати, використовувати дедалі значніші потоки інформації (інформаційна мобільність).

Хронічне недофінансування державою послуг, пов'язаних із людським розвитком, давно є предметом стурбованості як громадян, так і місцевої влади. Крім того, спостерігаються значні міжрегіональні диспропорції у фінансуванні цих послуг. Так, порівняльна оцінка фінансування людського розвитку в регіонах у 2008 р. демонструє, що розмір видатків місцевих бюджетів на освіту в м. Києві у 1,5 раза більше, ніж у Рівненській області; видатки на охорону здоров'я у столиці становили 656,3 грн на особу проти 513,1 грн у Закарпатській області; на соціальний захист і соціальне забезпечення 606,1 грн на одну особу в м. Києві проти 379,8 у м. Севастополі⁶.

За підрахунками міжнародної організації ЮНЕСКО з питань освіти, науки і культури, різниця у доходах людей, яка припадає на освіту, становить 60 %, а 40 % забезпечуються іншими факторами (природними здібностями, здоров'ям, соціальним походженням, поведінкою і т. д.)⁷. Такий відчутний вплив освіти на диференціацію заробітків людей зумовив посилену увагу науковців до вивчення проблем окупності капіталовкладень в освіту.

⁵ Управління трудовим потенціалом : [навч. посіб.] / В. С. Васильченко, А. М. Гриненко, О. А. Грішнова, Л. П. Керб. – К. : КНЕУ, 2005. – 403 с.

⁶ *Радионова И.* Экономический рост с участием человеческого капитала / И. Радионова // Экономика Украины. – 2009. – № 1 (558). – С. 19–30.

⁷ *Добрынин А. И.* Человеческий капитал в транзитивной экономике: формирование, оценка, эффективность использования / А. И. Добрынин, С. А. Дятлов, Е. Д. Цыренова. – СПб. : Наука, 1999. – 309 с.

Економічний ефект від інвестицій в освіту можна розглядати як додатковий дохід упродовж життя, який отримує людина з вищою освітою порівняно з тим, хто закінчив середню школу. В розвинутих країнах існує надійна і повна інформаційна база, необхідна для обчислення рентабельності освіти. За підрахунками західних економістів, коефіцієнт окупності приватних капіталовкладень становить: для середньої освіти – близько 14 %; університетської – 12 %⁸. Для країн, що розвиваються, визначити ефективність приватних інвестицій в освіту складно, оскільки не завжди існує офіційна статистика заробітку людей упродовж життя.

Ще одним значущим вкладенням у людину вважають інвестиції в охорону здоров'я, які позитивно впливають на стан здоров'я індивіда. Інвестиції у розвиток охорони здоров'я здатні принести інвестору вигоду у вигляді самого здоров'я. Отже, можна стверджувати, що основний споживчий попит – це здоров'я, а попит на охорону здоров'я є похідним⁹.

Теорія людського капіталу розглядає також інвестиції у мобільність, ефективність яких можна оцінити, користуючись аналізом “вигоди–витрати”. Коли поточна вартість майбутніх вигід, пов'язаних з мобільністю, перевищує або дорівнює грошовим і моральним витратам, тоді рішення про зміну місця роботи або професії є доцільним. У протилежному випадку – люди будуть утримуватися від таких вкладень.

Мобільність допомагає ефективно використовувати нагромаджений людський капітал. Між тим, людина має володіти інформацією про найоптимальніше використання людського капіталу на ринку праці. Тому вкладення у пошук економічно значимої інформації про ціни та доходи є важливими короткостроковими інвестиціями у людський капітал.

Важливим інструментом формування людського капіталу є інвестиції, які класифікують за терміном дії. Довгостроковий характер мають вкладення в освіту, охорону здоров'я і виховання дітей, короткостроковий – інвестиції у мобільність, мотивацію праці, пошук інформації про ціни та доходи. Інвестиції у розвиток і нагромадження основних складових людського капіталу забезпечують його накопичення, що у подальшому приносить суспільству вигоди у вигляді підвищення продуктивності праці, економічного зростання, прискорення науково-технічного прогресу, поширення інновацій, підвищення культури, добробуту тощо.

Інвестиції в освіту не тільки важливий спосіб нарощування людського капіталу країни й поліпшення перспектив економічного росту. Вони мають і

⁸ *Майер Дж. М.* Основні проблеми економіки розвитку / Дж. М. Майер, Дж. Е. Раух ; пер. з англ. А. Філіпенко. – К. : Либідь, 2003. – 688 с.

⁹ *Магуайр Е.* Економіка охорони здоров'я : вступ. курс / Е. Магуайр, Дж. Гендерсон, Г. Муні ; пер. з англ. В. Чайковський. – К. : Основи, 1998. – 313 с.

власну цінність, оскільки освіта розширює кругозір людей, дає їм можливість самореалізуватися, сприяє їхньому матеріальному благополуччю й здоровому способу життя. Саме тому фахівці вважають, що дані про грамотність і рівень освіти людини є одними з найважливіших показників якості життя в країні.

Для визначення ефективності інвестицій у людський капітал економісти звертаються до аналізу “витрати–вигоди”. Суть його полягає у тому, що оцінка ефективності вкладених ресурсів визначається через порівняння витрат на освіту, охорону здоров’я, міграцію тощо з матеріальними і нематеріальними вигодами, які отримує окрема особа чи суспільство загалом. Ефективність буде досягнута у тому випадку, коли кошти та нематеріальні витрати, що йдуть на формування і розвиток людського капіталу, менші від отриманих індивідом і суспільством вигід.

Грапчев Є. В.,

*аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
головний казначей відділу видатків місцевих бюджетів
та міжбюджетних відносин Управління Державного казначейства в м. Одесі
Головного управління Державного казначейства України в Одеській області*

УДОСКОНАЛЕННЯ РОЗРАХУНКОВО-КАСОВОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ РОЗПОРЯДНИКІВ ТА ОДЕРЖУВАЧІВ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ В УМОВАХ ДЕФІЦИТНОСТІ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ

Одним із завдань державних органів контролю є забезпечення ефективного управління та контролю за тими фінансовими ресурсами, якими володіє держава, а також створення умов для використання їх як найважливішого фактора розвитку в управлінні.

Проблема ефективного управління фінансовими ресурсами особливо загострюється в умовах їх дефіцитності, що є наслідком світової фінансової кризи. Глибока економічна криза, яка охопила економіку України, істотно вплинула на фінансування місцевих бюджетів і різко зменшила можливості фінансового наповнення бюджетів усіх рівнів. Це спричинено різким звуженням бази оподаткування, з якої сплачуються: податок на прибуток, внески на соцстрах, внески до Пенсійного фонду, внески до Фонду загальнообов'язкового державного страхування на випадок безробіття; доходи від зовнішньоекономічної діяльності держави тощо. Зменшилися й особисті доходи, а з ними і надходження від податку з доходів фізичних осіб, плати за землю. У цих умовах особливу увагу слід приділяти збереженню та ефективному використанню тих ресурсів, що вдається зібрати державі. Увесь тягар фінансового контролю за використанням фінансових ресурсів як державного, так і місцевих бюджетів, а разом з ним і велику відповідальність держава поклала на органи Державного казначейства, які, долаючи тиск недосконалої нормативної бази та в деяких випадках корумпованості органів влади, невпинно виконують покладені на них обов'язки.

Казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюють територіальні органи казначейства в межах функцій, визначених ст. 48 Бюджетного кодексу України, а саме: обслуговують місцеві бюджети за доходами та видатками, кошториси розпорядників та плани використання бюджетних коштів одержувачів коштів місцевих бюджетів; установлюють механізм відкриття та відкривають аналітичні рахунки в управліннях Державного казначейства України для зарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) у розрізі видів платежів, що зараховуються до місцевих бюджетів усіх рівнів; здійснюють розподіл платежів між рівнями місцевих бюджетів відповідно до нормативів відрахувань, визначених Бюджетним кодексом України та рішеннями рад про бюджет; здійснюють

розподіл інших платежів, що зараховуються до місцевих бюджетів, у розмірах, визначених законодавством, та розподілені кошти перераховують за належністю; готують платіжні документи і проводять повернення надміру та/або помилково сплачених до місцевих бюджетів платежів на підставі відповідних документів органів виконавчої влади, яким згідно із законом надано право стягнення до бюджету податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших надходжень. Висновки щодо повернення надмірно та/або помилково сплачених до місцевих бюджетів платежів подаються органами стягнення на виконання до відповідних органів Державного казначейства. Органи казначейства протягом п'яти робочих днів виконують отримані висновки. За умови надходження до органів Державного казначейства рішень органів судової влади про повернення коштів ці рішення виконуються органами Держказначейства згідно з вимогами нормативно-правових актів, а їхні копії передаються органам стягнення з метою інформування; здійснюють розрахунки за міжбюджетними трансфертами та перераховують їх до відповідних бюджетів. Органи Державного казначейства України несуть відповідальність за повноту і своєчасність проведення розрахунків за міжбюджетними трансфертами бюджетів; щоденно перераховують залишки надходжень на рахунки зі здійснення видатків для кожного місцевого бюджету; здійснюють операції із зарахування та перерахування коштів на аналітичні рахунки, відкриті в органах Держказначейства розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів на підставі перевірених підтверджуючих документів, зареєстрованих зобов'язань, платіжних доручень та відповідно до планових показників, передбачених місцевими бюджетами і кошторисами розпорядників або планами використання бюджетних коштів одержувачів; ведуть бухгалтерський облік операцій, що проводяться в процесі виконання місцевих бюджетів, кошторисів розпорядників коштів та планів використання бюджетних коштів одержувачів коштів місцевих бюджетів; здійснюють попередній фінансовий контроль за відповідністю платежів взятим зобов'язанням та бюджетним асигнуванням; складають звітність про виконання місцевих бюджетів.

Для забезпечення органів місцевого самоврядування моніторингом і контролем за виконанням усіх трансакцій з коштами місцевих бюджетів згідно з п. 2 ст. 78 Бюджетного кодексу в Україні була впроваджена казначейська система обслуговування місцевих бюджетів органами Державного казначейства.

Слід зазначити, що система фінансового моніторингу в Україні охоплює фактично всіх надавачів фінансових послуг і передбачає тісну взаємодію різних міністерств та відомств. Казначейство відіграє специфічну, визначену законами роль у єдиній системі. До переходу на казначейську систему обслуговування місцевим бюджетам були притаманні хронічне надмірне фінансування одних статей видатків та недофінансування інших, постійне накопичення кредитор-

ської заборгованості, значні зловживання при проведенні фінансових операцій з коштами бюджетів та їх нецільове використання. Власне проблема тимчасової нестачі грошових коштів, що постає нині перед місцевими бюджетами, та покладення на казначейські органи функції покриття касових розривів у процесі управління грошовими потоками місцевих бюджетів стала ключовою при прийнятті рішення про переведення коштів місцевих бюджетів на казначейське обслуговування. При цьому такі операції мають здійснюватися шляхом використання тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на рахунках Державного казначейства замість залучення кредитів на ринку позикових капіталів. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюється органами Державного казначейства відповідно до рішень рад згідно з розписами відповідних місцевих бюджетів.

На нашу думку, на сьогодні робота органів Державного казначейства України потребує вдосконалення, якому повинно сприяти:

- прийняття Закону України “Про Державне казначейство України”, який би збільшив повноваження органів Державного казначейства та розмежував відповідальність установ, які обслуговуються органами Державного казначейства України, за порушення законодавства. Крім того, доцільно було б передбачити в законі матеріальне забезпечення фахівців Державного казначейства України (наприклад, надання житла тим, хто потребує покращання житлових умов, гідної оплати праці). Тобто необхідно створити такі умови соціального забезпечення, які б стимулювали сумлінну та ініціативну працю спеціалістів;
- скорочення кількості головних розпорядників коштів державного та місцевих бюджетів;
- створення цілісної системи фінансового контролю в Україні, одним з агентів якого стане Державне казначейство України;
- утворення системи фінансового контролю за дотриманням чинного законодавства органами місцевого самоврядування у використанні бюджетних коштів;
- запровадження правових механізмів залучення громадськості до контролю за ефективним використанням державних фінансових ресурсів (мається на увазі, що для поліпшення прозорості та обґрунтованості рішень, в частині фінансування конкретних видатків державних органів, підвищення ефективності діяльності розпорядників бюджетних коштів, а також посилення зв’язку між їхніми завданнями та бюджетним фінансуванням державі необхідно вдосконалити систему фінансового контролю, запровадити нові механізми забезпечення повної прозорості, посилення контролю за формуванням та ефективним використанням бюджетних

ресурсів, залучення до цього широкої громадськості, ЗМІ, громадських організацій);

- переведення всіх операцій державного бюджету на казначейську систему обслуговування;
- визначення та розмежування функцій внутрішнього і зовнішнього фінансового контролю, організація їх ефективної взаємодії.

Слід зауважити, що вихід державного казначейства на відкритий фінансовий ринок з ресурсом Єдиного казначейського рахунку дозволить додатково стимулювати зростання економіки країни через здешевлення кредитних ресурсів та забезпечити додаткові джерела їх надходжень до державного бюджету.

Данькевич А. П.,

*здобувач Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
старший викладач кафедри економічної теорії
Національного університету Державної податкової служби України*

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ РИНКУ ФІНАНСОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ УКРАЇНИ

Ринок фінансових інструментів України перебуває сьогодні на досить низькому рівні розвитку порівняно з іншими країнами Європи та світу, а тому не повною мірою виконує функції перерозподілу потоків вільних фінансових ресурсів. Адже висока ризикованість та волатильність фінансових інструментів викликають недовіру до них серед інвесторів (особливо дрібних)¹. Це в свою чергу змушує вітчизняних суб'єктів господарювання звертатися переважно до системи банківського кредитування, яка на сучасному етапі є порівняно надійним джерелом для короткострокового кредитування обігового капіталу.

Інституційні інвестори (інвестиційні фонди, недержавні пенсійні фонди та страхові компанії) також нездатні суттєво впливати на організовані ринки фінансових інструментів через мізерність своїх активів. Все це зумовлює незначну кількість операцій на фондовому ринку України та призводить до домінування на ньому великих стратегічних інвесторів і промислово-фінансових груп.

Серед основних інституційних проблем ринку фінансових інструментів можна також відзначити:

- *відсутність налагодженої системи охорони корпоративних прав власників, перш за все дрібних (міноритарних) акціонерів, інтересів держави та інституційних інвесторів;*
- *недосконалість системи розкриття інформації емітентами та професійними учасниками ринку, що спричиняє відсутність належної інформаційної прозорості, перешкоджає оцінці інвестором реальної вартості і виробничого потенціалу українських підприємств, прийняттю ними інвестиційних рішень;*
- *відсутність належної концентрації торгівлі фінансовими інструментами на організаційно оформлених ринках, а отже відсутність системи ціноутворення, здатної визначити справедливую ціну нового фінансового ресурсу;*
- *істотний дисбаланс між державним регулюванням і саморегулюванням в усіх секторах ринку.*

Якщо говорити про вдосконалення інфраструктури ринку фінансових інструментів, варто уточнити, з яких елементів вона складається. Доцільно роз-

¹ *Петрова А. Мировые биржи и глобализация / А. Петрова // Деньги. – 2005. – № 16 (65) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dengi-info.com/archive/article.php?aid=1151>.*

глядати ринкову інфраструктуру як єдине ціле, як систему, що функціонує відповідно до свого призначення та сутності. Так званий ефект інфраструктури проявляється через взаємодію елементів, з яких її сформовано, оскільки суміжні в організаційно-технологічному відношенні елементи інфраструктури взаємодіють та підсилюють один одного. Отже, фактично можна говорити про те, що ринковій інфраструктурі притаманний ефект синергії.

Інфраструктура ринку фінансових інструментів України об'єднує депозитарні установи, зберігачів, реєстраторів, фондові біржі, торговельно-інформаційні системи, саморегулювні організації, центри сертифікатних аукціонів, аудиторські та консалтингові компанії, центри підготовки фахівців фондового ринку².

Серед завдань реформування інфраструктури фінансового ринку України в цілому одним з головних чинників є її максимальне наближення до європейського зразка. Адже у більшості країн Європи на національному рівні функціонують такі елементи:

- центральний депозитарій фінансових інструментів (цінних паперів);
- центральна клірингова установа;
- центральний контрагент ринку (бере на себе ризики виконання договорів за фінансовими інструментами);
- центральне агентство з нумерації цінних паперів та інших фінансових інструментів або центральний депозитарій цінних паперів, що виконує таку функцію.

Прискорення процесу глобалізації світових фінансових ринків в останні десятиліття спричинило бурхливий розвиток депозитарних установ. Діяльність депозитаріїв полягає у наданні послуг з реєстрації (підтвердження) прав власності на цінні папери та прав за цінними паперами, обліку корпоративних та інших прав інвесторів, обслуговуванні укладення та виконання договорів щодо цінних паперів, забезпеченні проведення розрахунків за поточними, ф'ючерсними та опціонними договорами. Зараз в країнах з розвинутою ринковою економікою центральні депозитарії є ключовими системоутворюючими елементами їхніх депозитарних систем.

Тож одним із завдань системної реформи інфраструктури фінансового ринку України є створення подібної, ефективно функціонуючої депозитарної системи, яка б володіла здатністю швидко адаптуватися до європейських стандартів. Основними факторами, які суттєво впливатимуть на цей процес, мають стати:

- концентрація торгівлі цінними паперами на організованих ринках, що гарантуватиме прозорість таких операцій;

² *Ходаківська В. П.* Ринок фінансових послуг : навч. посіб. / В. П. Ходаківська, О. Д. Данілов. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. – 501 с.

- розбудова сучасної інфраструктури ринків капіталу на засадах централізації відповідних інститутів (консолідація інфраструктури), а саме: створення єдиної біржі цінних паперів та інших фінансових інструментів, єдиного центрального повнофункціонального депозитарію з розвинутими міжнародними зв'язками (CSD), центрального реєстратора, центральної розрахунково-клірингової палати, електронних комунікаційних мереж (ECN), а в перспективі – єдиного центрального контрагента (CCP);
- подальший розвиток електронного обігу цінних паперів, створення системи моніторингу учасників ринку цінних паперів та модернізація системи розкриття інформації на ринку;
- запровадження прикладних програм, спрямованих на забезпечення відкритої взаємодії між усіма учасниками депозитарної системи шляхом налагодження постійного обміну інформацією між центральними інститутами ринку. Система норм і засобів обміну інформацією між національними регуляторами України та інших держав має передбачати захист державної таємниці, комерційних таємниць або інформації конфіденційного характеру;
- забезпечення захисту прав інвесторів;
- зниження основних ризиків у системах обслуговування виконання угод з цінними паперами;
- модернізація посередницького середовища на ринку цінних паперів;
- перегляд чинного законодавства у вказаній сфері, насамперед нормативно-правових актів державного регулятора.

Дишлева А. М.,

*аспірантка Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
науковий співробітник відділу державного фінансового контролю
Науково-дослідного фінансового інституту Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України*

ПОДАТКИ У СИСТЕМІ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ КРИЗИ

Сьогодні в умовах світової фінансово-економічної кризи, яка не обійшла Україну та спричинила низку негативних процесів у вітчизняній економіці, досить гостро постає проблема наповнення державного бюджету. Складність даної проблеми полягає у тому, що: по-перше, в умовах кризи ставки податків необхідно знижувати, а не підвищувати, по-друге, зменшення попиту на український експорт та зниження платоспроможного попиту населення на продукцію на внутрішньому ринку призводять до зменшення обсягів промислового виробництва і, як наслідок, до зниження податкових надходжень державного бюджету.

Спостерігається зниження показника фінансового результату майже за усіма галузями економіки, зростає кількість збиткових підприємств і підприємств, що зазнали збитків внаслідок фінансової кризи. Розглянувши динаміку фінансового результату діяльності підприємств за видами економічної діяльності, можна помітити стрімке зниження цього показника у січні–червні 2009 р. порівняно з аналогічним періодом 2008 р. за всіма видами економічної діяльності. Особливо значне зниження фінансового результату спостерігалось у промисловості (–529,8 млн грн), будівництві (–1373,8 млн грн), фінансовій діяльності (–7580,3 млн грн), у сфері надання комунальних та індивідуальних послуг і сфері культури та спорту (–1696,2 млн грн)¹. Зменшення обсягів промислового виробництва у січні–червні 2009 р. порівняно з аналогічним періодом 2008 р. становило 31,1 %.

Все це призвело до зменшення темпів зростання надходжень до бюджетів усіх рівнів та, як наслідок, до зниження виконання річних планових показників. Так, дохідну частину зведеного бюджету у I півріччі 2009 р. виконано на рівні 41,6 % річного плану (порівняно з 48,4 % у I півріччі 2008 р.), при цьому державного бюджету – на рівні 42,4 % (порівняно з 48,8 %), місцевих – на рівні 43,2 % (порівняно з 49,2 %)².

¹ Офіційний сайт Держкомстату України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

² Бюджет та економіка. Основні тенденції січня–червня 2009 року / [І. Ф. Шербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко, І. В. Самчинська] ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К. : ДГВП “Зовнішторгвидав України”, 2009. – С. 6.

У I півріччі 2009 р. порівняно з аналогічним періодом 2008 р. істотних змін зазнала структура дохідної частини державного бюджету. Виконання дохідної частини державного бюджету у січні—червні 2009 р. характеризувалося такими ознаками: по-перше, зменшенням номінального обсягу надходжень до державного бюджету порівняно з аналогічним періодом попереднього року на 3,7 %; по-друге, значним зменшенням частки податкових надходжень і збільшенням частки неподаткових надходжень у структурі доходів державного бюджету; по-третє, зростанням нетипових видів доходів, таких як сплата податкових зобов'язань минулих періодів компаніями-монополістами, зростання обсягів податкових авансових платежів та суми простроченого відшкодування ПДВ³.

Станом на 1 січня 2010 р. частка податкових надходжень у загальному обсязі доходів зведеного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) становила 72,1 %, що на 4 відсоткові пункти менше, ніж на аналогічну дату 2009 р. (76,3 %). Зменшилася частка податків на доходи, прибуток, частка податку з доходів фізичних осіб не змінилася і складає 15,4 %, а частка податку на прибуток підприємств зменшилася на 5 відсоткових пунктів і на 1 січня 2010 р. становила 11,5 % (на 1 січня 2009 р. – 16,1 %). Зростання обсягу надходжень внутрішніх податків на товари та послуги майже на 600 млн грн (частка у доходах зведеного бюджету на 1 січня 2010 р. становила 37,3 %, тоді як на 1 січня 2009 р. – 35,9 %) відбулося за рахунок збільшення майже вдвічі надходжень акцизного збору, у першу чергу внаслідок збільшення ставок на тютюн та тютюнові вироби. Так, частка надходжень акцизного збору із вироблених в Україні товарів на 1 січня 2010 р. склала 6,2 %, а на 1 січня 2009 р. – 3,4 % (збільшилася на 2,8 відсоткового пункту), частка акцизного збору із ввезених на територію України товарів відповідно становила 1,3 та 0,9 % (збільшилася на 0,4 відсоткового пункту)⁴. Також мало місце збільшення частки зборів за спеціальне використання природних ресурсів, зокрема плати за землю – на 0,6 відсоткового пункту.

У даній ситуації підвищення податкових ставок є недоцільним, оскільки це прискорить і без того значне падіння виробництва та масові банкрутства підприємств, а вихід із кризи можливий тільки за відновлення економічного зростання. В умовах фінансової кризи, обмеженості фінансових ресурсів та об'єктивної необхідності підтримки підприємств головним завданням постає збільшення податкових надходжень не через підвищення податкового тиску,

³ Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за січень—червень 2009 року / [І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко, І. В. Самчинська]; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К., 2009. – С. 54.

⁴ Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minfin.gov.ua.

а завдяки стимулюванню сумлінних платників податків та посиленню контролю за суб'єктами, що ухиляються від сплати податків, усуненню тих протиріч і недосконалостей українського законодавства, що роблять можливим уникнення оподаткування.

Як засвідчує зарубіжний досвід, світова фінансова криза змушує країни переглядати свою економічну та, зокрема, податкову політику, шукати оптимальні шляхи виходу із кризи, мобілізації фінансових ресурсів для підтримки незахищених верств населення та активізації економіки. При цьому у більшості розвинутих країн сьогодні віддається перевага зменшенню податкового тиску, особливо у сфері прямого оподаткування.

Першим кроком реакції на кризу США було прийняття 13 лютого 2008 р. Акта економічного стимулювання, що забезпечив американських платників податків різноманітними податковими знижками на загальну суму понад 150 млрд дол. США.

Європейська Комісія 26 листопада 2008 р. оприлюднила План відновлення економічного зростання та зайнятості (EERP), що включив заходи як податкової політики, так і політики видатків з підтримки реального сектора економіки. Згідно з планом передбачається витратити 200 млрд євро (що становить 1,5 % ВВП Європейського Союзу) на фіскальне стимулювання з розподілом цієї суми між Європейською Комісією (30 млрд євро) та країнами-учасницями (170 млрд євро)⁵.

Загалом сутність податкових заходів країн ЄС полягає у зниженні існуючих податкових ставок. Натомість бюджетна політика деяких країн, таких як Латвія, Литва чи Ірландія, змусила їх підняти ставки податків. Більша частина заходів була спрямована на зниження податків на працю, зокрема через зниження ставок індивідуального прибуткового податку або через застосування більш прогресивної шкали оподаткування. Інша, не менша за обсягом частина податкових заходів, була спрямована на зниження податків на прибуток корпорацій через зниження ставки або бази оподаткування. Цікаво, що жодна країна не знизила ставку податку на додану вартість з метою підтримки купівельної спроможності, крім тимчасового запровадження зниженого податку у Великобританії.

Більшість країн – членів ЄС підтримують капіталовкладення підприємств за рахунок таких заходів, як збільшення норм амортизації або інвестиційні податкові знижки, а в деяких випадках через зниження податкового тиску на малі та середні підприємства. Деякі члени ЄС вирішили надавати такі пільги тільки на обмежений період часу з метою невідкладного стимулювання капіталовкла-

⁵ *Hemmelgarn T.* The 2008 Financial Crisis and Taxation Policy / T. Hemmelgarn, G. Nicodeme // *Taxation Paper.* – 2010. – № 20. – P. 18.

день. Перевага надається таким інструментам податкової політики, як прискорена амортизація (Австрія, Німеччина, Нідерланди, Польща, Словаччина, Іспанія, Великобританія), інвестиційні податкові знижки (Австрія, Нідерланди, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Норвегія), податкові канікули (Болгарія), зниження податкових ставок (Кіпр, Швеція, Люксембург). Зниження загальної ставки податку на прибуток корпорацій використовують не часто, зважаючи на те, що результат від цього заходу компанії отримують у довгостроковій перспективі, а його вплив на компанії, що зазнали збитків у короткостроковому періоді, буде незначним.

Слід зазначити, що за умови зниження податкових ставок та відсутності стимулювання інвестиційної діяльності через використання цільових пільг в оподаткуванні, перевагу отримують підприємці з високими прибутками. Як підтверджує статистика спостережень, проведених у країнах Західної Європи та США, 70 % прибутку, що залишається в розпорядженні підприємців, витрачаються на особисті потреби і тільки 30 % – на інвестиції. Так, на сьогодні поки що немає такого інструменту, який би спонукав підприємця вкладати вивільнені від зниження податкових ставок кошти у виробництво, все залежить від волі та бажання підприємця. Звісно, зниження податкових ставок в умовах кризи полегшить стан фінансів підприємства, вивільнивши обігові кошти, але таке зниження має бути обґрунтованим, а зменшення внаслідок цього обсягу надходжень до бюджету – економічно виправданим.

Податкова політика України повинна бути одночасно спрямована на забезпечення необхідного рівня доходів державного бюджету та модернізацію української економіки, що можливе лише з розробкою ефективних інструментів регулювання і стимулювання інвестиційної активності суб'єктів господарювання та за наявності відповідної купівельної спроможності громадян.

До основних напрямів податкової політики в Україні, спрямованої на якнайшоріший вихід із кризи та відновлення економічного зростання, слід віднести:

- по-перше, перенесення податкового навантаження на доходи від спекулятивних фінансових операцій, доходи від власності, процентні доходи, запровадження податків на розкіш, перехід до застосування загальної системи оподаткування у сфері страхової діяльності. З метою реалізації принципу соціальної справедливості та зменшення розриву між найбільшими та найменшими доходами необхідним є запровадження помірно прогресивної шкали оподаткування доходів фізичних осіб;
- по-друге, при зниженні податкового навантаження на платників обрання таких інструментів податкової політики, які б за мінімальних втрат надходжень до бюджету забезпечували максимальний стимулюючий ефект. У випадку оподаткування прибутку підприємств ефективнішими є ви-

користання прискореної амортизації та цільових податкових пільг, оскільки зниження загальної ставки не гарантує спрямування вивільнених коштів на інвестиції у виробництво;

- по-третє, податкова політика повинна бути виваженою, мати системний характер та сприяти розвитку внутрішнього виробника. Так, з метою забезпечення конкурентоспроможності українських виробників на зовнішньому ринку, підвищення акцизів на вироблені на території України товари має компенсуватися відповідним зниженням ставок вивізного мита. А для товарів, що виробляються на території України та аналоги яких імпортуються з інших країн, необхідно встановити такий податковий режим, який би не пригнічував конкурентоспроможність національного товаровиробника;
- по-четверте, стимулювання сумлінних платників податків та посилення контролю за суб'єктами, що ухиляються від сплати податків, усунення тих протиріч і недосконалостей українського законодавства, що роблять можливим уникнення від оподаткування. Необхідним є перехід до визначення податку на прибуток із застосуванням методу зіставлення доходів та витрат платників податків, а також впровадження непрямих методів визначення суми доходів фізичної особи, виходячи з розміру задекларованих доходів та витрат, наявності фінансових вкладень та інших інвестиційних активів.

Крім інших проблем, не вирішеними сьогодні залишаються проблеми уніфікації бухгалтерського й податкового обліку та прийняття Податкового кодексу, що значно ускладнює реалізацію ефективної податкової політики в Україні.

Заїчко І. В.,

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
викладач кафедри економічної теорії та маркетингу
Уманського державного педагогічного університету
імені Павла Тичини*

ВПЛИВ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ НА ДОСЯГНЕННЯ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ РІВНОВАГИ

Сучасна бюджетна політика базується на теоретичному аналізі макроекономічної та фінансової ситуації, моделюванні процесів, що відбуваються в державі, і прийнятті на цій основі рішень, які дають можливість підвищити ефективність використання державних коштів, необхідних для більш повного задоволення потреб суспільства, їх раціонального розподілу між галузями економіки. Проте кризові явища в економічній та фінансовій сферах демонструють нездатність багатьох теоретичних постулатів пояснити ті явища та процеси, які на сьогодні спостерігаються в усіх сферах економіки. Саме тому питання розробки та ефективності бюджетної політики залишається досить актуальними. Яскравим свідченням розриву між теорією й практикою стали причини та наслідки світової економічної кризи, яка справляє безпосередній вплив на проведення національної бюджетної політики.

Проблема ефективної бюджетної політики є предметом досліджень багатьох вітчизняних учених. Значний внесок у її вивчення, розвиток досліджень, пов'язаних з формуванням бюджетної політики, зробили М. Азаров, С. Буковинський, А. Гальчинський, В. Геєць, В. Міщенко, Ц. Огонь, В. Опарін, Ю. Пасічник та ін. Цими та іншими вченими-економістами проводилися дослідження багатьох аспектів проблем формування ефективної бюджетної політики та пропонувалися шляхи їх вирішення в економіці нашої країни. Однак, враховуючи сучасний етап економічного розвитку України, зазначені проблеми потребують подальших досліджень.

Бюджетну політику слід визначати як діяльність держави з управління фінансовими потоками, кругообігом і бюджетними ресурсами з метою вирішення завдань забезпечення населення відповідно до суспільно необхідних на даному етапі економічних і соціальних параметрів стандартами і нормами. Крім того, бюджетна політика держави – це система її фінансово-організаційної діяльності з метою формування механізму реалізації і регулювання функціонування фінансових інститутів, збалансування фінансово-бюджетних інструментів, формування і розвитку нормативно-законодавчої бази на макроекономічному рівні.

Значення бюджетної політики для забезпечення макроекономічної рівноваги зумовило необхідність законодавчого закріплення її завдань. Зокрема, у Декларації цілей та завдань бюджету на 2009 рік¹ визначено основні цілі:

- перетворення бюджетної політики на дієвий інструмент соціально-економічного розвитку держави;
- формування прогнозованої та раціональної податкової політики, що сприятиме відновленню довіри бізнесу до влади, детінізації виробничо-комерційної діяльності та економічному зростанню в державі, створенню єдиного правового поля діяльності суб'єкта господарювання та подальшому інтегруванню України до світової спільноти;
- підвищення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за досягнення визначених цілей;
- стимулювання комплексного і динамічного регіонального розвитку, посилення ролі органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

Одночасно із зазначеними цілями, набирають сили й інші специфічні чинники, що впливають на макроекономічну рівновагу в Україні. Перш за все вкажемо на взаємозв'язок між ВВП і бюджетом, доходами та видатками держави, податками і суспільними благами. Це діалектика рівноваги та збалансування статей і видатків бюджету, джерел їх формування і напрямів використання. Цю рівновагу доцільно враховувати у формуванні засад державної політики щодо визначення управління бюджетними ресурсами з метою обґрунтування компонентної структури економічного механізму збалансування взаємовпливів засобів макроекономічної та бюджетної політики, спрямованих на забезпечення економічного і соціального розвитку України.

Враховуючи цю думку та виходячи з того, що в Україні спостерігається падіння ВВП, ми можемо стверджувати, що держава не готова забезпечити в нинішніх умовах стабільності функціональних і соціальних витрат.

Інший чинник, який не можна залишити поза увагою, це заходи фінансової стабілізації, що здійснюються в країні. Однак головна проблема полягає в тому, що досягнення зазначених цілей неможливе без ефективної податкової політики. Як зауважує І. Педь, податки є основним джерелом доходів держави², безальтернативним джерелом формування доходів бюджету держави та багато-

¹ Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2009 рік (Бюджетної декларації) : постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2008 № 160 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gdo.kiev.ua/files/db.php?st=543&god=2008>.

² Педь І. В. Податкова система: економіко-правова характеристика податків : навч. посіб. / І. В. Педь ; за ред. Ю. М. Лисенкова. – К. : Знання, 2007. – С. 10.

функціональним інструментом перерозподілу ВВП³. Важливо, щоб бюджетна політика в Україні мала можливість реалізувати загальні цілі, які стоять перед податковою системою держави: наповнення державного бюджету та досягнення його збалансованості, стимулювання інвестиційної діяльності, забезпечення максимальної зайнятості населення країни та підвищення рівня його добробуту. Але ці загальні “стандартні” цілі, на жаль, не можуть бути реалізовані повною мірою, коли в країні спостерігається зниження надходжень до державного бюджету.

На нашу думку, принципово важливим в умовах сьогодення є визначення дієвих шляхів виконання зазначених завдань. І в першу чергу необхідно створити умови для забезпечення макроекономічної й бюджетної рівноваги.

³ Демиденко Л. М. Податкова система : навч. посіб. / Л. М. Демиденко, Ю. Л. Субботович. – К. : ЦНЛ, 2007. – С. 21.

Зварич О. В.,

директор Департаменту доходів
Міністерства фінансів України

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОГНОЗУВАННЯ НАДХОДЖЕНЬ ПОДАТКУ НА ПРИБУТОК ПІДПРИЄМСТВ

Відповідно до Закону України про державний бюджет на відповідний рік визначається перелік доходів загального фонду Державного бюджету України, за рахунок яких здійснюється перерахування дотацій вирівнювання місцевим бюджетам, в якому податок на прибуток підприємств займає вагоме місце (таблиця).

Таблиця

Динаміка частки податку на прибуток підприємств у доходах зведеного бюджету, %

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Податок на прибуток підприємств	13,2	17,6	17,7	17,5	15,2	15,6	16,1	11,5

Дотація вирівнювання з державного бюджету місцевим перераховується шляхом застосування нормативів щоденних відрахувань від доходів загального фонду державного бюджету, що надійшли на аналітичні рахунки обліку доходів державного бюджету на відповідній території згідно із законом про державний бюджет на відповідний рік. Нормативи щоденних відрахувань щорічно затверджуються для кожної території у відповідному додатку до Закону України про державний бюджет на відповідний рік, і для їх розрахунку необхідні прогнозні суми надходжень у розрізі адміністративно-територіальних одиниць по кожному джерелу доходів, визначеному в переліку доходів загального фонду державного бюджету, за рахунок яких здійснюється перерахування дотацій вирівнювання.

Прогноз надходжень податку на прибуток у регіональному розрізі здійснюється за методологією прогнозування, яка враховує фактичні суми податку в динаміці надходжень по кожному регіону.

Терміни, що застосовуються в методології, вживаються в значенні Закону України “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” та інших нормативно-правових актів.

Прогнозний обсяг надходжень податку визначається за допомогою розрахунку бази надходжень податку. Розрахункова база надходжень визначається у всіх передпрогнозних періодах у розрізі регіонів за формулою:

$$PB = ПЗ + НПбс - СП + ПБ + КПП - РП, \quad (1)$$

де *ПЗ* – податкові зобов’язання – зобов’язання платника податків сплатити до бюджетів або державних цільових фондів відповідну суму коштів у порядку та у строки, визначені цим законом або іншими законами України; *НПбс* – нараховані суми податку по банках та страхових організаціях, що підлягають сплаті у поточному бюджетному році; *СП* – сума переплати – надміру сплачена сума податкового зобов’язання; *ПБ* – податковий борг (недоїмка) – податкове зобов’язання (з урахуванням штрафних санкцій за їх наявності), самостійно узгоджене платником податків або узгоджене в адміністративному чи судовому порядку, але не сплачене у встановлений строк, а також пеня, нарахована на суму такого податкового зобов’язання; *КПР* – суми, донараховані за результатами контрольно-перевірочної роботи; *РП* – розстрочені суми податку (реструктуризація податкового боргу) – розподіл суми платежу на декілька строків сплати.

Розраховується питома вага надходжень податку на прибуток у році, за таку кількість місяців, яка є фактичною у звітному періоді, за формулою:

$$PB_t = \frac{ПП_{mt}}{ПП_t} \cdot 100, \quad (2)$$

де *t* – індекс часового періоду; *ПП* – фактично сплачений податок на прибуток підприємств; *m* – кількість місяців.

Визначається середньомісячна питома вага надходжень податку за формулою:

$$СПВ_t = \frac{PB_t + PB_{t-1} + \dots + PB_{t-m}}{m}. \quad (3)$$

Визначаються розрахункові надходження податку у звітному році за формулою:

$$РН = \sum ПП_m \cdot СПВ. \quad (4)$$

Розраховується питома вага надходжень по податку на прибуток у розрізі регіонів у загальній сумі розрахованої бази надходжень за формулою:

$$PB_{\text{регіону}} = \frac{РН_{\text{регіону}}}{\sum РН} \cdot 100. \quad (5)$$

Визначається прогнозний показник надходжень податку в розрізі регіонів у звітному періоді за формулою:

$$ПП_{t\text{регіону}} = \frac{PB_{\text{регіону}} \cdot ПП_t}{100}. \quad (6)$$

Визначається прогнозна розрахункова база надходжень податку на прибуток за допомогою методу екстраполяції (експоненціальне згладжування) на під-

ставі аналізу ряду динаміки, а саме фактично сплачених сум податку на прибуток за попередні періоди:

$$PB_n = \sum_{t=1}^s PPP_t + \alpha \sum_{t=1}^s (PPP_t + PPP_{t-s}), \quad (7)$$

де n – індекс прогнозного періоду; s – сукупність періодів аналізованого ряду динаміки; α – фактор згладжування.

Для прогнозування надходжень досить часто використовується комбінація різних методів екстраполяції (метод трендів, метод середніх величин, метод росту).

Фактор згладжування характеризує рівень впливу даних попередніх періодів на прогнозний показник та розраховується за формулою:

$$\alpha = \frac{1}{1+s}. \quad (8)$$

Значення цього фактора може перебувати в межах від 0 до 1, але в процесі фінансового прогнозування здебільшого приймається на рівні від 0,1 до 0,3.

Визначається питома вага кожного регіону у розрахованій загальній сумі податку за формулою:

$$PB_{\text{регіону}} = \frac{PB_{n\text{регіону}}}{PB_n} \cdot 100. \quad (9)$$

Визначається прогнозна сума податку для кожного регіону виходячи з прогнозного показника податку, розрахованого за методологією прогнозування податку на прибуток, у цілому по Україні за формулою:

$$PB_{n\text{регіону}} = \frac{PH_{n\text{регіону}}}{\sum PH_n} \cdot 100. \quad (10)$$

Визначається максимально (*max*) та мінімально (*min*) можливе зростання надходжень податку в прогнозованому році відповідно до основних прогнозних макропоказників економічного та соціального розвитку України.

Розраховується прогнозний показник податку ($PH_{\text{економ}}$) до встановлених границь між максимальним та мінімальним темпом росту з урахуванням впливу економіки за допомогою фінансової логічної функції *IF*.

Визначається темп росту прогнозних показників до розрахункової бази надходжень податку у звітному році за формулою:

$$\% \text{ росту} = \frac{\text{max або min}}{PH} \cdot 100. \quad (11)$$

Розраховується відхилення як різниця між розрахунковою базою надходжень податку у звітному році (PH) та прогнозним показником податку, розрахованим з урахуванням впливу економіки ($PH_{\text{економ}}$).

Методологію прогнозування надходжень податку на прибуток у розрізі адміністративно-територіальних одиниць на основі екстраполяції було застосовано з огляду на ряд переваг, а саме:

- достатня простота в розрахунках, які може здійснити широке коло спеціалістів;
- швидкість виконання розрахунків;
- наявність відносно невеликого масиву інформації.

Необхідність розроблення методології прогнозування надходжень податку на прибуток підприємств у розрізі регіонів зумовлена необхідністю підвищення обґрунтованості прогнозних надходжень податку на прибуток підприємств та прийняття узгоджених і виважених рішень щодо прогнозних обсягів надходжень податку на стадії складання проекту Державного бюджету України.

Методологія розроблена таким чином, що дозволяє прогнозувати надходження податку, враховуючи фактичні дані декларацій платників податку в динаміці, заборгованість та переплати з податку.

Основою інформаційного забезпечення для розрахунків за методологією виступають дані з декларацій платників податку на прибуток; інформація щодо прогнозних макроекономічних показників – за даними прогнозу економічного і соціального розвитку України.

Для врахування впливу на прогнозні надходження обсягів податкової заборгованості, наданих розстрочок по податку, переплат та інших чинників використовується інформація за звітними даними Державної податкової адміністрації України.

Прогнозування податку на прибуток у розрізі регіонів за розробленою методологією дало можливість уникнути лобювання окремих регіонів при розподіленні між областями прогнозованої суми податку та в повній мірі відповідає принципу справедливості й неупередженості, а також принципу обґрунтованості відповідно до Бюджетного кодексу України.

Таким чином, використання вищенаведеної методології прогнозування податку на прибуток підприємств є необхідною умовою підвищення якості планування та виконання дохідної частини бюджету, а також удосконалення регулювання міжбюджетних відносин.

Калитчук В. М.,

*аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
головний економіст-фінансист Департаменту державного боргу
Міністерства фінансів України*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКІВ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ

Система управління державним боргом України наразі все ближче стикається з проблемою мінімізації ризиків державних боргових зобов'язань. Це пов'язано із підвищенням активності використання запозичень для фінансування бюджету через розгортання кризових явищ. За умов значного нагромадження державного боргу постає питання про уникнення його можливих негативних наслідків, тобто зменшення ризиків, пов'язаних з державними борговими зобов'язаннями. З огляду на зазначене актуальним залишається дослідження підходів до мінімізації ризиків боргових зобов'язань держави.

В Україні управління державним боргом досліджували Г. В. Кучер, Т. П. Вахненко, С. С. Коба, Н. В. Зражевська та ін. В. Лісовенко і О. Колот у своїх працях одні з перших звернули увагу на оцінку і управління ризиками боргових зобов'язань держави. Іноземна наукова література з питань управління ризиками державного боргу представлена публікаціями Світового банку, Міжнародного валютного фонду й Організації економічного співробітництва і розвитку. Наукову цінність становлять також періодичні звіти та публікації боргових офісів (міністерств фінансів, казначейських органів або центральних банків) різних країн, що описують свої досягнення в управлінні ризиками державного боргу.

Метою дослідження є окреслення основних підходів до зменшення ризиків, пов'язаних з державним боргом.

За результатами вивчення іноземного досвіду та шляхом використання формально-логічного методу автором зроблено висновки про те, що управління ризиками боргу держави здійснюється за двома основними концептуальними підходами:

- формування і дотримання певної стратегії державних запозичень;
- проведення операцій активного управління державним боргом.

Загалом стратегія державних запозичень являє собою сукупність показників щодо державних запозичень, які включають дані стосовно обсягів запозичень; періодів їх здійснення (місяців) або дат (графік запозичень); термінів запозичень; національної і іноземних валют; фіксованої й плаваючої ставок.

Здійснення урядом державних запозичень (тобто реалізація певної стратегії державних запозичень) поряд з виконанням зобов'язань щодо погашення державного боргу визначає рівень та основні параметри державного боргу (сума

боргу, його валютна, відсоткова і строкова структури). Такі параметри в свою чергу визначають рівень основних ризиків. Отже, стратегія державних запозичень визначає рівень ризиків державного боргу за її реалізації.

Автором пропонується механізм формування і вибір стратегії державних запозичень, який включає такі елементи: вхідні параметри, моделювання різних стратегій, їх оцінку з погляду витрат та ризиків, вибір оптимальної стратегії.

Вхідні параметри процесу формування стратегії державних запозичень охоплюють:

- поточний стан державного боргу;
- потребу держави у запозиченнях для покриття дефіциту і для рефінансування боргу.

Моделювання різних стратегій державних запозичень передбачає:

- визначення різних співвідношень обсягів внутрішніх і зовнішніх запозичень;
- оптимізацію різних співвідношень обсягів запозичень під фіксовані і під плаваючі відсоткові ставки;
- побудову різних структур запозичення за строками запозичень;
- формування різних графіків запозичень із зазначенням відповідних сум і строків запозичення.

Вважаємо, що вибір між валютами, відсотковими ставками, строками та датами запозичень має здійснюватися:

- з погляду бажаних (ідеальних) умов запозичень, спрямованих на досягнення бажаних (ідеальних) параметрів державного боргу (відсутність боргу в іноземній валюті, боргу з плаваючими відсотковими ставками та відсутність піків навантаження з виплат основної суми боргу);
- з урахуванням можливостей внутрішнього середовища та обмежень зовнішнього середовища та ймовірного розвитку їхніх параметрів у майбутньому.

Можливості внутрішнього середовища передбачають насамперед максимально можливу суму коштів, яка може бути витрачена на обслуговування та погашення державного боргу без істотної шкоди для забезпечення державою виконання своїх функцій, а також наявність правової основи здійснення запозичень за допомогою певних інструментів чи визначених операцій з державним боргом.

Обставини та обмеження зовнішнього середовища включають два блоки факторів: макроекономічне становище в країні та ситуацію на внутрішньому ринку державних цінних паперів і світових ринках капіталу.

Вважаємо, що для уявлення повної картини ситуації доцільно сформувати один варіант стратегії державних запозичень, який є найбільш оптимальним з

погляду досягнення бажаних (ідеальних) параметрів державного боргу, однак який насправді може не бути реалістичним для досягнення як з огляду на внутрішні можливості, так і з огляду на обмеження зовнішнього середовища. Це зумовлено тим, що такий підхід не відповідає суті стратегічного управління, оскільки воно має будуватися з урахуванням внутрішніх можливостей, з одного боку, та зовнішнього середовища та можливого розвитку його параметрів, з другого¹. Важливішим варіантом стратегії запозичень є така стратегія, яка розроблена, виходячи з внутрішніх можливостей та з урахуванням обмежень зовнішнього середовища (перелічено вище). Протилежним ідеальній стратегії (крайнім) варіантом стратегії державних запозичень є її формування виключно на основі припущення про найгірший розвиток подій у зовнішньому середовищі. Оцінка зазначеного варіанта стратегії – це, по суті, стрес-тестування. Формування такої стратегії є необхідним для оцінки можливостей держави під час розгортання кризових явищ, а також з метою її реалізації у кризових умовах як “запасного варіанта”.

Таким чином існує можливість ранжування різних стратегій за ступенем їх віддалення від ідеальної:

1. Ідеальна стратегія запозичень.
2. Стратегія з урахуванням внутрішніх можливостей і обмежень зовнішнього середовища.
3. Стратегія за найгіршого розвитку умов зовнішнього середовища (стрес-тестування).

Оцінка різних стратегій для вибору найбільш оптимальної має здійснюватися через призму відповідності стратегії меті управління державним боргом. Таку оцінку доцільно здійснювати за двома напрямками: оцінка витрат на погашення і обслуговування державного боргу, з одного боку, та оцінка рівня ризиків державного боргу за умови реалізації даної стратегії запозичень, з другого.

Вибір варіанта стратегії серед тих, які належать до другого типу, доцільно здійснювати за критерієм абсолютної несхильності до ризику. Уникнення або мінімізація ризиків пов'язана з певними витратами, оскільки між витратами і ризиком існує обернений зв'язок. У зв'язку з цим доцільно обирати такий рівень ризиків, який відповідає максимально можливому прийнятному рівню витрат. Таким чином утворюється своєрідний фільтр: ризики мінімізуються доти, доки рівень витрат є прийнятним.

Наступним концептуальним напрямом боргового ризик-менеджменту є здійснення заходів з активного управління державним боргом. Під активним управлінням державним боргом ми розуміємо проведення державою операцій,

¹ Виханский О. С. Стратегическое управление : учеб. / О. С. Виханский. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Гардарики, 1998. – 296 с.

спрямованих на зменшення ризиків та/або отримання економії, які не пов'язані із здійсненням державних запозичень та платежів з погашення і обслуговування державного боргу. Активне управління полягає у виконанні операцій деривативного характеру, а також операцій зворотного викупу (“buy back”) і дострокового погашення державних цінних паперів.

Здійснення операцій деривативного характеру спрямоване на зменшення валютного і відсоткового ризиків; вони включають валютні і відсоткові свопи, форварди, ф'ючерси, опціони, кепи, флори та колари. Останнім часом як розвинуті країни, так і країни з ринками, що формуються, активно впроваджують та реалізують практику використання деривативів в управлінні державним боргом². Найбільша увага приділяється свопам, форвардам і ф'ючерсам, зростає також активність використання кредитних деривативів.

Деривативи дають змогу управляти ризиками, незважаючи на стратегію здійснення державних запозичень. Адже в такому разі державні запозичення стають можливими тільки за потреби держави у позикових ресурсах і з огляду на стан ринків капіталу та потреби розвитку і підтримки внутрішнього ринку державних цінних паперів (тоді як зменшення ризиків відбувається за допомогою операцій активного характеру). Використання деривативів як інструменту управління ризиками державного боргу має також низку інших переваг, пов'язаних з відсутністю необхідності змінювати попередньо оголошену стратегію державних запозичень. Зокрема, аналітики інвестиційного банку Barclays Capital зазначають, що похідні цінні папери є гнучким інструментом та дають можливість швидко досягнути нових параметрів державного боргу; сприяють прозорості та передбачуваності політики управління державним боргом; уможливають дотримання стратегії підтримки ліквідності тощо³.

Зворотний викуп полягає у проведенні емітентом операції з купівлі випущеного ним боргового цінного паперу за ринковою ціною. Формами зворотного викупу є “остаточна купівля” (“outright purchase”), зворотний аукціон (“reverse auction”) і конверсія облігацій (“bond conversion”)⁴. Остаточна купівля проводиться шляхом безпосереднього укладання урядом договорів з учасниками ринку. При цьому уряд може визначати рівень дохідності, за яким він здійснить викуп, а учасники ринку пропонують обсяг облігацій, який вони готові продати за визначеною урядом дохідністю (“coupon purchase”). Тим часом уряд може визначити обсяг облігацій, що викупувються, а дохідність викупу узгоджува-

² Use of Derivatives for Debt Management and Domestic Debt Market Development : Key Conclusions [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/daf/fin>.

³ Public Debt Management Framework. Republic of Ukraine. Ministry of Finance. Barclays Capital. – 2008, April. – P. 20.

⁴ Developing Government Bond Markets : A Handbook / The World Bank. The International Monetary Fund. – Washington : Rock Greek Publishing Group, 2002. – 413 p.

тиметься в договорі з контрагентом (“reverse tap purchase”). Зворотний аукціон проводиться аналогічно звичайному, але його об’єктом є не продаж облігацій, а їх купівля. Конверсія облігацій означає обмін існуючих облігацій на новий випуск облігацій (фінансування зворотного викупу за рахунок нового запозичення). Зворотний викуп та дострокове погашення спрямовані в першу чергу на зменшення ризиків рефінансування, проте водночас мають вплив на зменшення інших ризиків, об’єкти яких пов’язані із зобов’язаннями, що викупаються чи достроково погашаються.

Дострокове погашення державного боргу є можливим, як правило, лише за умови наявності відповідних положень про право позичальника здійснити дострокове погашення (кол-опціон, “option-call embedded”) у договірних документах стосовно державного запозичення (проспектах емісії облігацій, кредитних договорах тощо). Кредитори зазвичай не зацікавлені в достроковому отриманні наданих ними коштів у кредит, оскільки в такому разі порушуються їхні плани і стратегії стосовно розміщення коштів. З огляду на зазначене наявність кол-опціону в документах про запозичення супроводжується вищою відсотковою ставкою порівняно з тією, яка була б за відсутності кол-опціону.

Беручи до уваги надані вище пропозиції, слід зробити такі узагальнення. Першим концептуальним напрямом в управлінні ризиками є їх зменшення за допомогою стратегії державних запозичень з параметрами, які уможливають досягнення оптимального співвідношення між витратами і ризиками з урахуванням внутрішніх можливостей і зовнішніх обмежень. Другим напрямом є проведення операцій з активного управління державним боргом: використання деривативів та здійснення зворотного викупу і дострокового погашення зобов’язань. На сьогодні в Україні для зменшення ризиків можливе активне використання інструменту стратегії державних запозичень. Можливість використання операцій активного управління потребує подальших досліджень і прийняття відповідної нормативно-правової бази.

Качан Т. В.,

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
головний економіст-фінансист відділу реформування системи
державного внутрішнього фінансового контролю
Департаменту реформування бюджетної системи
Міністерства фінансів України*

ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

Державний фінансовий контроль є однією з найважливіших функцій державного управління. Належне виконання зазначеної функції в управлінні державними фінансовими ресурсами – необхідна передумова здійснення в державі ефективної економічної політики.

Результати контрольних заходів, що проводяться органами державної контрольно-ревізійної служби, свідчать про низький рівень фінансово-бюджетної дисципліни в державі. З року в рік виявляються та фіксуються аналогічні за своєю сутністю типи фінансових порушень.

Найбільш поширеними порушеннями фінансово-бюджетної дисципліни в державі, що виявлені в результаті проведених контрольних заходів органами державної контрольно-ревізійної служби, залишаються:

- порушення вимог Бюджетного кодексу в частині нецільового використання бюджетних коштів, взяття до сплати зобов'язань понад затвержені асигнування, відволікання бюджетних коштів у довготривалу дебіторську заборгованість;
- зайве витрачання бюджетних коштів внаслідок оплати завищених обсягів та вартості виконаних робіт і наданих послуг;
- витрачання бюджетних коштів на придбання меблів, обладнання, автотранспорту та інших матеріальних цінностей з перевищенням граничних нормативів, а також на утримання автотранспорту понад встановлені ліміти;
- незаконна передача державного та комунального майна суб'єктам недержавної форми власності;
- незастосування обов'язкових процедур державних закупівель;
- зниження вартості активів внаслідок непроведення індексацій, а також в результаті неоприбуткування придбаного майна та залишків товарно-матеріальних цінностей.

Зазначене свідчить про недостатній рівень застосування форм попереднього та поточного контролю, профілактичної спрямованості контрольних заходів та роботи із запобігання типовим фінансовим порушенням.

Зважаючи на недостатність фінансових ресурсів в економіці та неможливість у багатьох випадках забезпечити відшкодування завданих фінансовими порушеннями збитків, необхідно активніше використовувати в державному секторі економіки методи аудиту, з допомогою яких слід досліджувати питання складання й виконання бюджетів, бюджетних програм, фінансових планів¹.

Окремі питання застосування нових форм контролю досліджено такими вітчизняними науковцями, як І. Б. Стефанюк, Ю. М. Футоранська, Н. І. Рубан, А. В. Мамишев.

Відповідно до чинного законодавства органи державної контрольно-ревізійної служби мають повноваження проводити державний фінансовий аудит виконання державних (бюджетних) програм, діяльності бюджетних установ, суб'єктів господарювання державного сектора економіки, а також інших суб'єктів господарювання, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів та державних фондів або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно.

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 й достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю.

У 2009 р. постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 № 506 схвалено Порядок проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту окремих господарських операцій, або – операційний аудит. Цей аудит має деякі особливості. Зокрема, операційний аудит здійснюється державними аудиторами у суб'єктів господарювання на постійній основі та за своєю суттю є попереднім та поточним контролем.

Головним завданням операційного аудиту є сприяння забезпеченню суб'єктами господарювання законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів та/або майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку, складення достовірної фінансової звітності. Операційний аудит включає: проведення моніторингу окремих господарських операцій, які здійснені суб'єктами господарювання та/або заплановані до здійснення, платіжних доручень на проведення банківських розрахунків до їх підписання керівником суб'єкта господарювання за зобов'язаннями поточного та попередніх періодів; перевірку здійснення ризикових операцій щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів та/або майна; оцінку стану усунення

¹ *Стефанюк І. Б.* Пріоритети діяльності органів державної контрольно-ревізійної служби в умовах фінансової кризи / І. Б. Стефанюк // *Фінансовий контроль*. – 2009. – № 1. – С. 5–6.

керівником суб'єкта господарювання недоліків і порушень, виявлених за результатами моніторингу господарських операцій та/або перевірки; підготовку керівникові суб'єкта господарювання, органу управління та у разі потреби Фонду державного майна пропозицій щодо ефективного використання державних чи комунальних коштів та/або майна, усунення недоліків і порушень, виявлених за результатами моніторингу господарських операцій та/або перевірки.

Про перші позитивні результати запровадження такого аудиту свідчать звітні дані органів державної контрольно-ревізійної служби за 2009 р. Зокрема, у 2009 р. порівняно з 2008 р. у загальному обсязі виявлених фінансових порушень (нецільових, незаконних витрат та недостач) спостерігається: скорочення на 15 % частки виявлених таких порушень у суб'єктів господарювання, підконтрольних органам державної контрольно-ревізійної служби та водночас зростання на 17 % частки таких порушень в бюджетних установах².

Отже, з огляду на зниження фінансових порушень на підприємствах державного сектора економіки, доцільним є запровадження попередніх та поточних форм контролю і в бюджетних установах, зокрема, – внутрішнього аудиту.

Концепцією розвитку державного внутрішнього фінансового контролю та Планом заходів щодо її реалізації (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 № 1347-р зі змінами) передбачено запровадження внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в органах державного сектора, посилення відповідальності керівників за їх ефективне функціонування, а також здійснення гармонізації внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту.

Запровадження внутрішнього аудиту в бюджетних установах передбачає наявність відповідних служб на рівні головного розпорядника бюджетних коштів та інших розпорядників бюджетних коштів (за рішенням головного розпорядника). На такі служби покладатиметься завдання надання незалежних та об'єктивних рекомендацій і консультацій, спрямованих на вдосконалення діяльності органів державного й комунального сектора, підвищення ефективності процесів управління.

Першочерговим завданням у процесі запровадження такої форми контролю в діяльності бюджетних установ є створення відповідної нормативно-правової та методологічної бази. Слід посилити зацікавленість вищого керівництва міністерств, інших центральних органів виконавчої влади у такій моделі, що потребує проведення додаткових обговорень та консультацій за участю представників органів влади та громадськості для забезпечення належного сприйняття, розуміння необхідності подальшого розвитку системи державного внутрішнього фінансового контролю.

² Звіт про результати роботи контрольно-ревізійної служби за 2009 та 2008 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.dkrs.gov.ua.

Коблюк Н. І.,

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
асистент кафедри фінансів Буковинської державної фінансової академії*

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Державний фінансовий контроль – важлива складова реалізації державної фінансової політики кожної країни і України зокрема. Досвід розвинутих країн світу показує, що фінансовий контроль є одним з найбільш дієвих інструментів регулювання ринкової економіки, збільшення доходів і зменшення видатків бюджету.

Варто зазначити, що в Україні має місце певна недооцінка ролі державного фінансового контролю. Ще на початку 2000 р. з ініціативи Світового банку було розглянуто питання про побудову в Україні системи державного фінансового контролю, яка б відповідала світовим та європейським стандартам. Після цього було прийнято низку нормативно-правових актів та проведено обговорення цього питання. Та все одно система державного фінансового контролю в сучасних умовах потребує змін.

Проблеми державного фінансового контролю є предметом досліджень багатьох вітчизняних вчених та практиків. Це, зокрема, І. В. Басанцов, М. М. Головань, Г. В. Дмитренко, О. М. Ковалюк, С. М. Клімова, О. О. Мілостних, Н. І. Рубан, М. І. Сивульський, І. Б. Стефанюк, Ю. М. Футоранська та ін.

Незважаючи на широке обговорення проблем та перспектив державного фінансового контролю, це питання потребує детальнішого опрацювання з метою якомога ефективнішого використання всіх його можливостей на практиці.

Будь-яка форма державного регулювання економіки передбачає і контрольні функції, спрямовані на те, щоб гарантувати виконання поставлених завдань. Головною метою державного фінансового контролю є сприяння підвищенню ефективності секторів і галузей економіки, а також діяльності розпорядників бюджетних коштів завдяки відстеженню досягнення цільових показників та перевіркам дотримання обмежуючих параметрів на мікро- та макроекономічному рівнях. Досягнення цієї мети вимагає спрямування контрольних дій не тільки на діяльність органів влади і неприбуткових установ та організацій, а й суб'єктів господарювання усіх форм власності.

Державний фінансовий контроль забезпечує стабільність ринкової економіки і суттєво впливає на макроекономічну рівновагу, фінансову безпеку, створення умов для зростання ВВП та життєвого рівня населення. При цьому найбільшу увагу слід звернути на державний фінансовий контроль у бюджетній

сфері та державних цільових фондах, у сфері діяльності суб'єктів господарювання та щодо неприбуткових фінансових установ.

Основними причинами низької ефективності управління державними коштами є такі:

- недосконала і суперечлива правова база, що регулює сферу контролю;
- відсутність єдиного центру управління державною власністю, який би розробляв ідеологію управління.
- брак належної координації між органами контролю, зумовлений переліченими факторами;
- відсутність системного дієвого контролю з боку держави за фінансовими потоками, станом збереження та ефективним використанням державного майна;
- брак обґрунтованого довгострокового планування;
- неналежне реагування державних органів на результати контролю;
- слабка відповідальність керівників за невиконання покладених на них завдань.

Для розв'язання цих та інших проблем необхідно удосконалити систему державного фінансового контролю, яка склалася у сучасних умовах. Проте усунення вказаних недоліків ускладнюється через невирішення багатьох питань на теоретичному рівні та недостатнє розуміння ролі державного фінансового контролю в економічному та соціальному житті суспільства. Вдосконалення потребують правове, нормативне та методичне забезпечення контролю, а також забезпечення належної реалізації результатів фінансового контролю.

З метою розбудови державного фінансового контролю необхідно ухвалити Закони України “Про державний фінансовий контроль”; законодавчо закріпити повноваження на здійснення державного фінансового контролю за Рахунковою палатою, Міністерством фінансів України, Державною контрольно-ревізійною службою, Державним казначейством України, Фондом державного майна України, а також іншими центральними і місцевими органами влади.

Прийняття базового закону є найкращим варіантом вирішення проблем, пов'язаних зі створенням єдиної системи фінансового контролю в Україні, оскільки інші нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів фінансового контролю, діятимуть лише в частині, що не суперечить нормам базового закону.

Законодавчій роботі у сфері державного фінансового контролю діяльності суб'єктів господарювання має передувати розроблення відповідної концепції. Концепція створення цілісної системи державного фінансового контролю повинна дати чітке визначення поняттю державний фінансовий контроль, його видам, принципам здійснення, системі завдань, пріоритетів тощо.

Нині існує більше десяти законопроектів про державний фінансовий контроль, що говорить про розуміння органів влади необхідності розроблення чіткої законодавчої бази фінансового контролю. Проте протягом тривалого часу жоден законопроект не був прийнятий. Робота проводиться у напрямку внесення змін до діючих законів і удосконалення методики здійснення контролю.

Підвищити ефективність системи державного фінансового контролю, яка історично склалася в Україні, спроможні елементи контролінгу, зокрема внутрішній фінансовий контроль. Тому доцільними будуть подальші зміни в цьому напрямі, у тому числі призначення в кожному центральному органі виконавчої влади осіб, які б несли персональну відповідальність за впровадження реформ у сфері державного внутрішнього фінансового контролю. Для забезпечення практичної підтримки цих та інших заходів необхідно передбачити у кошторисі Головки КРУ цільові видатки на підготовку щонайменше 100 внутрішніх аудиторів¹.

Доцільним є також встановлення обов'язкового періодичного аудиту для всіх суб'єктів господарювання та відповідальності аудиторських фірм (і безпосередньо аудиторів) за об'єктивність і повноту контролю. Це зменшить державні витрати на здійснення контрольних процедур і перекаже їх на плечі самих господарюючих суб'єктів.

Ефективне виконання завдань, що стоять перед державним фінансовим контролем, можливе лише за наявності методичного забезпечення його здійснення. На сьогодні розроблено багато методичних рекомендацій щодо реалізації окремих аспектів державного фінансового контролю, проте вони потребують належного науково-методичного доопрацювання².

Варто проводити роботу в напрямку підвищення автоматизації та застосування інформаційних технологій у діяльності контролюючих органів, що сприятиме результативності їхньої роботи та економії часу.

Значну увагу доцільно приділити запровадженню принципів професійної етики контролерів, адже у даній сфері існують певні прогалини. Так, спеціальні обстеження актів ревізій та аудиторських висновків показали, що в значній частині заключних документів давалася позитивна оцінка діяльності суб'єктів господарювання, незважаючи на наявність там серйозних фінансових порушень³.

¹ *Боровкова Т.* Така далека і близька Франція або чи придатний до застосування в Україні французький досвід реформування державного внутрішнього фінансового контролю / Т. Боровкова // Фінансовий контроль. – 2009. – № 6. – С. 56.

² *Басанцов І.* Інститут державного фінансового контролю: вдосконалення на часі / І. Басанцов // Фінансовий контроль. – 2009. – № 1. – С. 45.

³ *Мних Є.* Пріоритетні напрями вдосконалення фінансового контролю на новому етапі розвитку ринкових відносин в Україні / Є. Мних // Фінансовий контроль. – 2009. – № 4. – С. 58.

Всі ці заходи варто реалізовувати в комплексі із забезпеченням належної реалізації результатів фінансового контролю, оскільки часто погашення та відшкодування незаконних витрат і недостач здійснюється не в повному обсязі. Зокрема, в Донецькій області органами контрольно-ревізійної служби забезпечено відшкодування втрат на рівні 20,6 %⁴.

Ефективність державного фінансового контролю значно підвищиться, якщо посиляться відповідальність за протиправні дії як підконтрольних об'єктів, так і контролюючих органів.

Отже, результатом нерозв'язаних проблем у сфері державного фінансового контролю діяльності суб'єктів господарювання є низький рівень ефективності контрольної діяльності, недостатній зв'язок між органами контролю, відсутність чіткої нормативно-правової та методологічної бази тощо. Реформування системи контролю має не тільки важливе соціально-економічне значення, а й відіграє першочергову роль у становленні демократичного суспільства.

Поліпшення державного фінансового контролю потребує передусім удосконалення нормативно-правової й методологічної бази, встановлення загальних правил його функціонування, застосування сучасних і випробуваних у розвинутих країнах технологій контролю, визначення пріоритетних напрямів у діяльності контролюючих органів, а також зміцнення їхньої матеріально-технічної та соціальної бази.

⁴ Дмитренко Г. В. Модернізація державного фінансового контролю в Україні / Г. В. Дмитренко // Статистика України. – 2009. – № 3. – С. 118–123.

Колесник Л. М.,

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
науковий співробітник відділу макроекономічного регулювання
Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України*

ФІНАНСОВО-БЮДЖЕТНІ ІНДИКАТОРИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

Кожне суспільство прагне досягти економічного зростання, оскільки лише зростаюча економіка, що розвивається, може збільшити рівень задоволення необмежених потреб, а отже, полегшити вирішення питання обмеженості ресурсів і розв'язати соціально-економічні проблеми як у середині країни, так і на міжнародному рівні.

Економічне зростання макроекономічною наукою розглядається як одна з найважливіших складових економічного розвитку. Поняття “зростання” і “розвиток”, як власне і самі процеси, тісно взаємопов'язані. Так, зростання ВВП зумовлює якісні зміни в економіці, у відносинах власності, зокрема, розподілу і перерозподілу, і активно впливають на економічний ріст. Вперше різницю між економічним розвитком та зростанням обґрунтував Й. Шумпетер: економічне зростання – збільшення виробництва і споживання одних і тих самих товарів (послуг), тоді як розвиток – це передусім поява нового продукту (послуги) – інновації¹.

Теорія економічного зростання аналізує фактори, що зумовлюють здатність економіки до зростання (пропозиції, попит, розподіл), динаміку коефіцієнтів і темпів росту². В економічній науці поширилася теорія трьох факторів виробництва, родоначальником якої є Ж.-Б. Сей. Головна її ідея полягає в тому, що вартість продукту створюється працею, землею та капіталом.

Світовий досвід засвідчує, що на практиці економічне зростання не існує в абсолютних формах, воно залежить від ступеня впливу факторів на економічні процеси, співвідношення результатів та факторів виробництва, тому має переважачі ознаки екстенсивного чи інтенсивного типу відтворення, формування якого запропонував К. Маркс.

Сьогодні спостерігаються небезпечні тенденції уповільнення економічного зростання, тому наукові дослідження повинні забезпечити аналіз причин, які до цього призвели та обґрунтувати ефективність ролі держави в економічній та соціальній сфері.

¹ Шумпетер Й. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия / Й. Шумпетер. – М. : ЭКСМО, 2008. – 678 с.

² Базилевич В. Д. Макроекономіка : підруч. / В. Д. Базилевич, К. С. Базилевич, Л. О. Баластрик ; за ред. В. Д. Базилевича. – [4-те вид.]. – К. : Знання, 2008. – С. 466.

Реальне падіння темпів економічного зростання в Україні спостерігається з 2005 р. Однією з причин, які негативно вплинули на ситуацію, стало перевищення порогового рівня питомої ваги зведеного бюджету України у ВВП³ (для країн із середнім рівнем розвитку пороговий рівень становить 30 %), що не дало змоги підтримувати економічне зростання та формувати ефективну структуру бюджетних видатків. Таке становище спричинене підвищенням податкового навантаження на економіку в цілому та надмірною соціалізацією державного бюджету, зокрема у 2005–2006 рр. Сьогодні українська економіка, реагуючи на негативні умови глобального економічного середовища, торгівлі та потоків капіталу, скорочується і надалі.

Так, частка перерозподілу ВВП через бюджет в Україні зростає з 2002 р., а з 2005 р. перевищує порогове значення 30 % і не відповідає економічним можливостям України. Слід відзначити, що досвід європейських країн пострадянського простору (Польщі, Чехії, Словаччини, Литви, Латвії) доводить ефективність проведення політики зниження податків на прибутки підприємств та доходи громадян, що створює сприятливі умови для залучення іноземних інвестицій. Для України зниження податкового тягаря на суспільство є можливістю витримувати податкову конкуренцію з іншими країнами Центральної та Східної Європи⁴.

Відповідно до положень і умов монопроцесної теорії росту оптимальний приріст ВВП щорічно має становити 2,3–4 %, що успішно демонструють розвинуті країни Європи, темпи щорічного приросту ВВП яких 2,1–2,6 %, у країнах з прискореним розвитком економіки (Китай, Польща, Індія, Росія) – 6–8 %⁵. На думку вітчизняних науковців, для наближення до високорозвинутих країн за рівнем ВВП на душу населення Україна має забезпечувати темпи економічного зростання 6 % на рік⁶.

Протягом 2000–2008 рр. обсяги ВВП на душу населення щорічно збільшувалися, у 2008 р. показник порівняно з 2000 р. зріс у 6 разів, із 3,4 тис. грн до 20,5 тис. грн. У 2008 р. за показником ВВП на душу населення (за паритетом купівельної спроможності) Україна з показником 7,633 тис. дол. займає 90-те місце в рейтингу МВФ⁷. Серед європейських країн найвищий показник забезпечив

³ Соколовская А. О стратегии реформирования налоговой системы Украины / А. Соколовская // Зеркало недели. – 2006. – № 13 (592). – С. 79–84.

⁴ Запатріна І. В. Бюджетний механізм економічного зростання / І. В. Запатріна. – К. : Ін-т соц.-екоп. стратегій, 2007. – 528 с.

⁵ Козинский А. В. Качественная модель экономического роста и проблема удвоения ВВП / А. В. Козинский. – М., 2006. – 60 с.

⁶ Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / за ред. В. М. Гейця. – К. : Фенікс, 2003. – С. 93.

⁷ World Economic Outlook Database. – 2008. – Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/weodata/weorept.aspx?sy=2008>.

Люксембург — понад 81 тис. дол. США, а Україна ввійшла в трійку найбідніших країн і випередила лише Молдову (3,15 тис. дол.) та Албанію (6,797 тис. дол.). У 1990 р. ВВП на душу населення в Україні перевищував середньосвітові показники на 11 % (Україна — 5433, світ — 4890 дол. США), а в 2006 р., за даними ПРООН, цей показник по Україні (6224 дол.) став уже на 33 % меншим за середньосвітовий (9316 дол. США).

За оцінками експертів, Україна потребує значного обсягу інвестицій та раціоналізації їхньої структури для формування господарського комплексу на рівні розвинених країн світу. Разом з тим інвестиції — це основний інструмент формування макроекономічних пропорцій, які визначають темпи економічного розвитку країни.

В Україні протягом 1991—1997 рр. відбувався значний інвестиційний спад, а скорочення інвестицій в основний капітал у декілька разів випередило падіння ВВП⁸, що призвело до значного зносу основного капіталу. Починаючи з 1998 р., динаміка інвестування в основний капітал була позитивною, однак обсяг інвестицій залишався недостатнім.

Останніми роками обсяги інвестицій зростали доволі високими темпами. Обсяг інвестицій в основний капітал за рахунок державного бюджету в Україні у 2005—2009 рр. не перевищував 6 % і становив 1,1—1,5 % від ВВП.

Для ефективного функціонування економіки, за оцінками експертів, обсяг щорічних інвестицій в основний капітал повинен становити 20—25 % ВВП, в Україні цей показник у 1992—2004 рр. залишався на рівні 13—15 %, а в 2004—2008 рр. становив у середньому 23,3 %, що свідчить про наявність джерел для економічного зростання. Для досягнення стабільного приросту ВВП на кожний відсоток його приросту щорічний приріст інвестицій має становити 2,3—2,8 %⁹. Отже, база для випереджального розвитку в Україні є, проте потрібно створити ефективну структуру капіталовкладень, об'єктивно визначити пріоритетні сфери фінансування та впроваджувати інноваційні технології, що дозволять зменшити ресурсомісткість продукції (Україна перевищує світовий показник у 1,5—2 рази), та забезпечити її конкурентоспроможність на внутрішньому і зовнішньому ринках.

Щодо держави, то вона виступає на фінансовому ринку найбільшим споживачем фінансового ресурсу — здійснює запозичення (за умови недостатності власних коштів) для покриття дефіциту бюджету, фінансування інвестиційних

⁸ Бюджетна політика у контексті-соціально-економічного розвитку України : у 6 т. / [Редкол.: М. Я. Азаров (голова) та ін.]. — 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.

⁹ *Бесєдін В. Ф.* Актуальні проблеми розвитку економіки України / В. Ф. Бесєдін // Ринкова трансформація економіки України: проблеми регулювання. — К. : НДЕІ, 2005. — 551 с.

проектів, розвитку економіки. Проблема дефіциту бюджету набула в Україні особливої актуальності, оскільки протягом 2004–2008 рр. його рівень у 2–4 рази перевищував аналогічний показник країн Європи та СНД. Тому значні запозичення необхідні для фінансування поточних бюджетних витрат та обслуговування державного боргу.

В Україні неповністю використовуються можливості нарощування інвестиційного потенціалу та недостатньо розвинутий потенціал держави як інвестора і стратегічного партнера, зокрема частка освоєних інвестицій в основний капітал за рахунок державних коштів зменшилася з 10 % у 2004 р. до 5 % у 2008 р., що становить лише 2,3 та 1,2 % ВВП відповідно.

У світовій практиці корпоративний сектор є генератором інвестиційного капіталу, створюючи 60–80 % національного інвестиційного фонду в розвинутих країнах. Проте його капітал, як правило, не надходить на ринок, а, набуваючи форми нерозподіленого прибутку та амортизаційних відрахувань, спрямовується на фінансування власних потреб корпорацій. Крім того, у зв'язку зі збільшенням фінансових потреб комерційного сектора, що в період швидкого розвитку глобалізаційних процесів перевищують його заощадження, комерційний сектор виступає активним позичальником на інвестиційному ринку.

У корпоративному секторі України склалася критична ситуація неплатоспроможності, коли підприємства не тільки не можуть задовольнити свої фінансові потреби за рахунок власних коштів, а й не мають цих коштів взагалі. Якщо проаналізувати відношення суми кредиторської заборгованості до річного ВВП, бачимо, що заборгованість систематично перевищує рівень ВВП і за останній рік зросла. Це свідчить про низький рівень платоспроможності вітчизняних підприємств. Рівень збитковості підприємств теж досить високий 40–42 % у 2001–2003 рр., що негативно впливає на макроекономічне середовище. І якщо ситуація поліпшилася протягом 2004–2007 рр. (рівень збиткових підприємств знизився до 33 % у 2007 р.), то на сьогодні за умов фінансово-економічної нестабільності ми маємо майже 40 % збиткових підприємств. Крім того, серед підприємств малого та середнього бізнесу частка збиткових підприємств з 2006 по 2008 р. зросла з 34 до 37 %.

Необхідно зазначити, що вчені основою сучасної конкурентоспроможності вважають інновації: техніко-технологічні, організаційні, структурні, інституціональні. Саме вони створюють конкурентні переваги і дають змогу країнам, що ними володіють, ефективно інтегруватися у світову економіку¹⁰. В Україні,

¹⁰ Кіндзерський Ю. Проблеми національної конкурентоспроможності та пріоритети конкурентної політики в Україні / Ю. Кіндзерський, Г. Паламарчук // Економіка України. – 2006. – № 8. – С. 19–29.

за даними Держкомстату, на сьогодні наукомісткість вітчизняного виробництва становить близько 0,3 %, що в 10–20 разів нижче загальносвітового рівня¹¹.

За оцінками деяких спеціалістів, прямі іноземні інвестиції в Україну обмежені підприємницьким ризиком, який досягає 80 %, суперечностями та нестабільністю у законодавчій базі. Так, іноземну підприємницьку діяльність в Україні регулюють понад 130 законодавчих актів, умови ведення бізнесу ускладнює наявність близько 100 контролюючих державних органів. Незважаючи на оптимістичні прогнози щодо підвищення в 2007–2011 рр. у рейтингу оцінки бізнес-середовища, Україна і надалі відстає від основних конкурентів за іноземними інвестиціями на світовому ринку. За показником, що характеризує інтенсивність і адекватність обсягів припливу капіталу розмірам країни (обсягу інвестицій на душу населення), максимальне значення – 340 дол. США – він становив в Україні у 2005 р., тоді як за аналогічний період у Центральній Європі – 2700 дол. США, Південній та Східній Європі – 1134 дол. США.

Розв'язання проблеми забезпечення макроекономічної стабільності полягає у всебічному розвитку людських ресурсів. В Україні заходи щодо реалізації принципів розвитку людського потенціалу закладено у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р., що декларує зростання рівня розвитку людських ресурсів. Стратегія має на меті втілити у життя головну ціль – розвиток людських ресурсів за допомогою реалізації державою пріоритетних напрямів: забезпечення високих стандартів навчання, доступного для працівників протягом усього періоду виробничої діяльності; активізація співпраці освіти та науки; забезпечення повної продуктивної зайнятості.

Сьогодні Україна лише декларує напрями розвитку людського потенціалу, а науковці доводять, що в умовах глобалізації необхідна концепція інтелектуалізації економіки. Вона вже впроваджується в США, країнах ЄС, Японії, Китаї, що дало їм змогу бути лідерами в науково-технологічній сфері.

Реалізація урядом політики розвитку інноваційного та людського потенціалу відповідатиме тенденціям світового розвитку та викликам глобалізації, за якої активізується перерозподіл інтелектуальних і професійних ресурсів, що визначає темпи розвитку країн. Зростання цінності інтелектуальних фондів компаній порівняно з їхніми матеріальними ресурсами та фінансовим капіталом підтверджують останні дослідження західних учених, які підраховали, що один долар витрат на інноваційні дослідження приносить у вісім разів більше прибутку, ніж долар, вкладений в оновлення чи придбання техніки.

¹¹ *Петрина М.* Базові умови створення інноваційної моделі розвитку економіки України / М. Петрина // *Економіка України.* – 2006. – № 8. – С. 35–40.

Кончаковська Е. О.,

молодший науковий співробітник відділу економіко-математичного моделювання та інформаційно-аналітичного забезпечення фінансово-економічних досліджень Науково-дослідного фінансового інституту Академії фінансового управління Міністерства фінансів України

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

Активізація інвестиційної діяльності є і залишається одним із дієвих механізмів соціально-економічних перетворень. Інвестиції та інвестиційна діяльність отримують новий поштовх в умовах ринкових відносин. Період перебудови економічних відносин і структурних зрушень, поступового входження в ринкові умови господарювання характеризувався обмеженістю інвестиційних надходжень у дуже важливі галузі економіки. Наприклад, капітальні інвестиції за рахунок коштів державного бюджету в Україні протягом останніх п'яти років становили від 5,55 до 4,4 % щодо загального обсягу інвестицій в основний капітал. Визначення тенденцій розвитку інвестиційної діяльності при теперішній економічній ситуації є важливим завданням сьогодення. Тож, інвестиційна діяльність в Україні здійснюється на основі:

- інвестування, що здійснюється громадянами, недержавними підприємствами, господарськими асоціаціями, спілками і товариствами, а також громадськими і релігійними організаціями, іншими юридичними особами, заснованими на колективній власності;
- державного інвестування, що здійснюється органами державної влади за рахунок коштів бюджетів, позабюджетних фондів і позичкових коштів, а також державними підприємствами й установами за рахунок власних і позичкових коштів;
- іноземного інвестування, що здійснюється іноземними громадянами, юридичними особами інших держав;
- спільного інвестування, що здійснюється фізичними та юридичними особами України та інших держав світу.

Пріоритетними напрямками державних інвестицій є засоби для надання суспільних послуг, передбачених Конституцією України та законами України, інфраструктура економічного та соціального призначення, соціальний захист населення, розробка інноваційної моделі розвитку економіки з метою її покращання тощо.

Державне регулювання інвестиційної діяльності включає управління державними інвестиціями, а також регулювання умов інвестиційної діяльності й контроль за її здійсненням усіма інвесторами та учасниками такої діяльності. Слід зазначити, що важливим є сільськогосподарський сектор економіки, роз-

виток якого допоможе в майбутньому поліпшити стан економіки. Задоволення життєвих потреб сільських жителів значною мірою залежить від збільшення обсягу інвестицій в основний капітал у галузі соціальної інфраструктури. Ринкове середовище ставить жорсткі вимоги до підвищення ефективності використання ресурсів, зниження витрат на виробництво, освоєння нової техніки та технологій, а також підвищення якості вироблених товарів/послуг підприємствами, організаціями, установами соціальної сфери. Проте більшість суб'єктів господарювання у зв'язку з високим ступенем фізичного та морального зношення основних виробничих фондів не може надалі виконувати свої основні функції. Все це потребує посилення державної підтримки щодо розвитку матеріальної бази соціальної інфраструктури як села, так і міста. Інвестування розвитку соціальної інфраструктури села в Україні здійснюється з різних джерел фінансування, зокрема за рахунок коштів місцевих і державного бюджетів, сільського населення, товаровиробників різних форм господарювання. Особливості сучасного етапу розвитку соціальної сфери села визначали переважно чинники скорочення інвестицій на конкретні цілі внаслідок фінансово-економічної кризи, а також зміни пріоритетів інвесторів і структури джерел фінансування будівництва об'єктів невиробничого призначення у сільській місцевості в процесі ринкової трансформації економіки. Основним джерелом формування бюджетів різних рівнів є розподіл податків і зборів та закріплення їх конкретних видів за державним та місцевими бюджетами. Це забезпечує не тільки самостійність бюджетів, а й активізує їх роль у проведенні державної політики, дозволяє суб'єктам місцевого самоврядування без втручання центральних органів влади формувати власні фінансові ресурси та розробляти прогнози на майбутнє і виконувати програми соціально-економічного розвитку територій.

Необхідно активізувати роботу стосовно створення державних інвестиційних компаній для надання регіонам кредитних ресурсів, визначення програм розвитку і основних пріоритетів – об'єктів інфраструктури, соціальних об'єктів. Потрібно скласти довгострокові програми розвитку та підготувати фахівців у галузі інвестування.

Але не варто розраховувати лише на бюджетні кошти, слід активно залучати іноземний капітал. У 2010 р. Україну чекає від'ємне сальдо платіжного балансу. Показники експорту та імпорту будуть приблизно рівноважними, за сприятливої кон'юнктури навіть з'явиться можливість отримати невелике додатне сальдо за зовнішньоторговельними операціями в межах 2–3 млрд дол. США. Істотного припливу інвестицій або дуже великих позик не очікується. За даними Міністерства економіки, у 2008 р. в Україну надійшло 10,9 млрд дол. США прямих іноземних інвестицій. Середній темп надходження інвестицій у 2009 р. становив 36,8 % від рівня відповідних періодів 2008 р. Тобто, незважаючи на відсутність

офіційної статистики, можна стверджувати, що торік Україна отримала 4–4,5 млрд дол. США. Прогноз на 2010 р. приблизно такий самий. За темпами скорочення іноземного інвестування Україна випереджає середньосвітовий рівень у 1,5 раза.

Нова державна стратегія залучення прямих іноземних інвестицій в економіку України здійснюється Національним агентством України з іноземних інвестицій та розвитку, створеним у 2009 р. Це спеціальний уповноважений орган центральної виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері підтримки іноземного інвестування. Ключовими елементами діяльності є створення “єдиного вікна” для іноземних інвесторів з метою спрощення процедури входження на вітчизняний ринок і вирішення проблем з дозвоільною системою. Необхідно розробити єдину базу даних інвестиційних пропозицій і проєктів щодо реалізації на території України, доступну для інвесторів в інтерактивному режимі з веб-інтерфейсом, а також цільовий пошук іноземних інвесторів для десятка стратегічних інвестиційних проєктів, визначених урядом України.

Статистичні дані свідчать, що заходи уряду з удосконалення інвестиційної політики і стимулювання інвестиційної діяльності не змогли вирішити багатьох економічних і соціальних проблем та забезпечити підвищення ефективності капітальних вкладень у вітчизняну економіку. Причиною цього можуть бути непослідовність і безсистемність макроекономічної політики, відсутність концепції соціально-економічного розвитку на довгостроковий період (на 20—30 років наперед), обмеженість фінансових ресурсів у суб’єктів господарювання. Дослідження інвестиційного макросередовища в Україні показує, що, з одного боку, ключову роль у його формуванні відіграє уряд, який визначає амортизаційну, бюджетно-фіскальну, митну, цінову політику тощо. З другого боку, істотний вплив на нього справляє ступінь розвитку фінансової інфраструктури вітчизняної економіки. Інвестиції мають зайняти вагоме місце в перспективній державній економічній політиці, що дозволить забезпечити стійке економічне зростання.

Копил О. Г.,

*аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
заступник начальника Контрольно-ревізійного відділу
Міністерства юстиції України*

ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ОЩАДНО-БУДІВЕЛЬНИХ КАС ТА ДЕРЖАВНЕ СТИМУЛЮВАННЯ ЗАОЩАДЖЕНЬ ЇХ УЧАСНИКІВ

З метою забезпечення реалізації конституційних прав на житло держава повинна створювати умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. До останнього часу основним інструментом фінансування операцій з будівництва (придбання) громадянами житла були кредити (позики) банків і небанківських фінансових установ. Однак на сьогодні вимоги до платоспроможності позичальників підвищилися, у зв'язку з чим звулилося коло громадян, які могли б скористатися іпотечним кредитуванням для придбання житла. Відтак постає необхідність пошуку фінансових інструментів забезпечення громадян житлом, альтернативних іпотечному кредитуванню, а також розробки ефективних механізмів поєднання зусиль громадян і держави з метою реалізації задекларованих конституційних прав.

Розвиток житлових будівельно-ощадних інститутів в Україні сприятиме створенню умов для забезпечення реалізації широкими верствами населення конституційного права на житло.

Система фінансово-кредитних установ, які мають небанківський характер і функціонують за принципом кас взаємодопомоги, відіграє важливу роль в акумуляції фінансових ресурсів, які спрямовуються на фінансування будівництва житла. Зазначені каси з'явилися у Німеччині наприкінці XVIII ст. у шахтарських селищах. Вони утворювалися за певним принципом. Наприклад, для будівництва одного будинку необхідно 10 тис. грошових одиниць. Особа, яка бажає придбати власне житло, заощаджує за рік лише тисячу, отже, вона може побудувати будинок лише через 10 років. У разі, коли 10 осіб об'єднують свої заощадження, одна з них має можливість придбати будинок вже через рік, друга – через два роки і т. д.¹

Нині система кас будівельних заощаджень функціонує практично у всіх країнах Європи, США та інших країнах. Ощадно-будівельні каси як інвестори на іпотечному ринку створюють серйозну конкуренцію банкам і є найпростішою схемою акумуляції коштів населення на житлове будівництво. Принцип функ-

¹ Про схвалення Концепції розвитку житлової кооперації та запровадження житлових будівельно-ощадних кас в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.02.2010 № 243-р.

ціонування такої каси схожий на принцип функціонування каси взаємодопомоги. Наприклад, особи, які мають намір придбати квартиру чи зводити будинок, створюють подібну касу, яка має закритий характер. Протягом певного терміну (як правило 3–5 років) особа вносить внески до такої каси, нагромаджуючи на її рахунок кошти, які, як правило, становлять 30 % вартості квартири, після чого ця особа отримує право на одержання кредиту за рахунок коштів каси на придбання квартири чи житлове будівництво. Ресурси кас формуються за рахунок внесків їх учасників, процентів за кредитами, які отримали учасники цих кас, а також державних премій, що надаються учасникам кас за рахунок коштів державного бюджету (приблизно 10–30 % від річного внеску учасника до каси). Каси надають своїм учасникам кредити на пільгових умовах.

В Європі основна частина житла, яка будується на іпотечних засадах, фінансується за рахунок коштів таких кас: у Бельгії – 50 % іпотечних угод; Австрії – 35; Норвегії – 38; у Франції – 76 %.

Слід зазначити, що діяльність кас у кожній країні має свою специфіку.

У Німеччині система ощадно-будівельних кас (Vausparkassen) налічує близько 30 млн учасників, якими укладено понад 7 млн контрактів. Каси залучають кошти своїх членів за ставками, нижче ринкових, що дає змогу надавати кредити (лише своїм членам) також за ставками, нижче ринкових.

За схожими принципами функціонує система будівельних заощаджень і в Австрії. Аналогічну німецькій схему ощадно-будівельних кас запроваджує Чехія, де громадяни нагромаджують кошти на купівлю житла в одній із 7 чинних ощадно-будівельних кас, які працюють майже п'ять років і нині об'єднують понад 2,5 млн осіб (майже чверть населення країни)².

Будівельні товариства Великобританії тісно пов'язані зі страховими компаніями та надають страхові послуги, які є складовою іпотечного кредитування.

У Франції існує дещо схожа з англійською схема контрактних житлових заощаджень, яка має назву заощаджувальної книжки. Інколи таку систему називають житловими ощадкасами. На заощаджувальній книжці можна накопичити до 100 тис. франків, після чого отримати пільговий житловий кредит у розмірі 150 тис. франків за ставкою 3,75 % річних. Крім того, вкладник подібної книжки отримує державну премію у розмірі 7,5 тис. франків щороку. Кредитна ставка для позичальників є набагато нижчою, ніж ринкова.

Свої особливості мають ощадно-позичкові асоціації у США, яких налічується понад 5 тис. Частина з них працює за схемою кас взаємодопомоги і не виходить на вторинний ринок. На початок 90-х років ХХ ст. вони зосереджували до 13 %

² Офіційний сайт Львівської асоціації учасників ринку нерухомості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://realty.lviv.net/content/view/148/50>.

усіх активів фінансово-кредитних установ³. Їх ресурси формуються на пайових засадах за принципами відповідних установ у Європі. Ощадно-позичкові асоціації США кредитують будівництво та купівлю житлових будинків під заставу. Термін кредиту становить 25 років. Вартість кредиту не може перевищувати 1 млн дол. США. Депозитна ставка за вкладками у таких асоціаціях становить 5–7 %.

Особливою формою взаємних контрактних заощаджень є функціонуючі в окремих штатах США взаємно-ощадні банки, що не мають власного акціонерного капіталу, діють за принципами ощадно-позичкових асоціацій, але утворюються і легалізуються як банківські установи, а після їх утворення засновникам повертається початковий капітал.

Таким чином, можна виокремити основні ознаки житлових будівельно-ощадних кас: накопичення коштів для початкового внеску на отримання іпотечного кредитування; нарахування фіксованих і нижчих за ринкові відсотків за користування кредитними коштами та на заощадження; сприяння отриманню державної підтримки (премій на внески учасників та/або гарантування вкладів учасників; державну компенсацію частини вартості житла, або відсотків за іпотечним кредитом і т. ін.).

Запровадження і розвиток житлових будівельно-ощадних кас в Україні з урахуванням іноземного досвіду може стати ефективним складовим елементом механізму забезпечення громадян житлом.

З метою визначення правових, організаційних та економічних засад утворення та діяльності житлових будівельно-ощадних кас необхідно розробити проект Закону України “Про житлові будівельно-ощадні каси” та проекти нормативно-правових актів, спрямованих на його реалізацію, у тому числі щодо порядку залучення у житлові будівельно-ощадні каси коштів громадян; порядку надання та цільового характеру кредитів, які можуть надаватися житловими будівельно-ощадними касами вкладникам (будівництво, придбання або реконструкція житлових будинків та квартир); порядку визначення черговості надання вкладникам кредитів.

Доцільно розглянути питання про визначення в проекті Закону України “Про житлові будівельно-ощадні каси” уповноваженого органу та форм державного регулювання, а також необхідності ліцензування діяльності будівельно-ощадних кас. З метою зниження ризиків вкладників слід закріпити обмеження щодо здійснення житловими будівельно-ощадними касами певних видів банківських операцій, а також встановити вимоги до економічних нормативів житлових будівельно-ощадних кас. Для стимулювання утворення та діяльності житлових будівельно-ощадних кас в Україні потрібно визначити механізм державної підтримки.

³ Офіційний сайт Міністерства житлового будівництва та міського розвитку США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.huduser.org>.

Корнієнко Н. М.,

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
заступник начальника відділу супроводження, виконання та аналізу
бюджетних програм головного розпорядника бюджетних коштів
Фінансового департаменту Міністерства фінансів України*

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД БЮДЖЕТУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Зміцнення економічної могутності країни на сьогодні полягає у проведенні державою ефективної економічної політики. Одним із її основних напрямів є бюджетна політика, яка спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у народне господарство, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу¹.

Саме бюджетна політика визначає функціонування державних фінансів, забезпечує цільовий характер використання фінансових ресурсів, реалізацію соціально-економічного розвитку².

На думку В. Г. Дем'янишина, “основою бюджетної політики є розробка основних напрямків використання бюджету відповідно до засад соціально-економічного розвитку суспільства. У процесі такої розробки держава визначає конкретні форми, методи і види організації бюджетних відносин”³.

Бюджетна політика відображає визначені державою завдання та заходи у сфері формування та використання коштів бюджетного фонду. Саме через бюджет здійснюється перерозподіл фінансових ресурсів у суспільстві, що забезпечує проведення ефективної соціально-економічної політики.

Основні завдання бюджетної політики на 2010 р. визначено Декларацією цілей та завдань бюджету на 2010 р. (Бюджетна декларація), схваленою постановою Кабінету Міністрів України від 25.02.2009 № 151. Зазначена Декларація спрямована на реалізацію антикризової державної політики з метою створення умов для подальшої стабілізації економіки, проведення ефективної податково-

¹ Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.

² Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики / І. О. Лютий // Фінанси України. – 2009. – № 12. – С. 13–19.

³ Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : моногр. / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 496 с.

бюджетної політики, розроблення збалансованого бюджету на 2010 р., спрямованого на подолання кризових явищ⁴.

І. Я. Чугунов та І. В. Запатріна відзначають, що “видатки, які беруть участь у формуванні фондів споживання та нагромадження, є важливим інструментом впливу бюджету на економічні й соціальні процеси в державі. Тому соціально-економічний розвиток країни великою мірою залежить від бюджетної політики у сфері державних видатків, особливо на перехідному етапі економічних реформ, коли фінансові ресурси держави обмежені”⁵.

Отже, при постійно зростаючій потребі у здійсненні видатків актуальним є питання підвищення ефективності використання обмеженого обсягу таких ресурсів. Застосування ефективних методів державного регулювання бюджетних видатків займає центральне місце в бюджетному процесі.

Як свідчить світовий досвід, нині найбільш ефективним методом управління видатками бюджету є програмно-цільовий метод. Це метод, який дозволяє здійснити аналіз рівня ефективності використання бюджетних коштів шляхом встановлення зв'язку між обсягом спожитих чинників та досягнутими результатами.

Аналізуючи літературні джерела, можна констатувати, що програмно-цільовий метод бюджетування – це система планування та управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі, спрямована на розробку та виконання бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат.

Головним елементом програмно-цільового методу є паспорт бюджетної програми. Він визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів на короткостроковий період, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетних призначень. При цьому саме результативні показники є критеріями оцінки ефективності використання бюджетних коштів, передбачених на виконання бюджетної програми, для досягнення визначених мети і завдань бюджетної політики.

Програмно-цільовий підхід створює умови для аналізу мінімально необхідних фінансових ресурсів для виконання бюджетної програми протягом року та отримання запланованого результату. Також застосування програмно-цільового методу бюджетування на практиці дає можливість порівнювати стан виконання бюджетних програм протягом бюджетного року та між головними розпорядни-

⁴ Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2010 рік (Бюджетної декларації) : постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2009 № 151 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 15. – Ст. 477.

⁵ Чугунов І. Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І. Я. Чугунов, І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3–14.

ками бюджетних коштів, що дозволяє здійснити ефективний розподіл бюджетних ресурсів та спрямувати кошти на виконання пріоритетних для соціально-економічної політики бюджетних програм.

В Україні запроваджено лише окремі складові елементи програмно-цільового методу, при цьому відсутня загальна система його впровадження в бюджетний процес. Причиною зазначеного є відсутність законодавчо визначеної єдиної методології застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі.

Слід зауважити, що одним із завдань Бюджетної декларації на 2010 р. є оптимальне витрачання бюджетних коштів з метою забезпечення збалансованості бюджету. Зокрема, передбачено здійснити упорядкування структури головних розпорядників бюджетних коштів та оптимізувати кількість бюджетних програм, а також поступово перейти до розподілу коштів за принципом оплати наданих послуг (виконаних робіт), а не за принципом утримання бюджетної установи. При цьому реалізація зазначених заходів потребує розробки відповідної методології запровадження програмно-цільового методу.

Отже, з метою проведення ефективної бюджетної політики в країні необхідним є подальше удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету. Адже застосування програмно-цільового методу сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних коштів та дозволяє оптимально розподілити фінансові ресурси відповідно до пріоритетних напрямів бюджетної політики на середньострокову перспективу.

Моніторинг і оцінка бюджетних програм на кожному етапі бюджетного процесу дають змогу передбачити результати їх виконання та забезпечити досягнення позитивних результатів при використанні державних фінансів.

Таким чином, оптимально розподілені бюджетні видатки за результативними бюджетними програмами, що визначені напрямами використання фінансових ресурсів відповідно до визначеної урядом бюджетної політики, мають сприяти реалізації економічної політики та забезпечити соціально-економічний розвиток країни.

Корсун Т. В.,

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
викладач кафедри вищої математики та інформатики
Академії пожежної безпеки ім. Героїв Чорнобиля м. Черкаси*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ СТРАХУВАННЯ РИЗИКІВ ТЕХНОГЕННИХ АВАРІЙ НА ПОТЕНЦІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ОБ'ЄКТАХ

Промислові аварії на потенційно небезпечних об'єктах відрізняються частотою, масштабністю наслідків, значною кількістю травмованих і загиблих, нанесеною матеріальною шкодою навколишньому середовищу. Обсяг компенсації збитку може досягати катастрофічних розмірів. За даними Ради з вивчення продуктивних сил України Національної академії наук України, для надзвичайних ситуацій техногенного характеру ймовірність виникнення техногенних аварій становить (одиниць на рік): для глобальних – 0,02–0,03; національних – 0,05–0,1; регіональних – 0,5–1; місцевих – 1,2–2; об'єктових – 10–500. Індивідуальні ризики від характеру небезпеки діяльності – від $(0,2–0,3) \cdot 10^{-7}$ до $(5–10) \cdot 10^{-7}$ на рік. За статистикою одна травма коштує державі 2 тис. грн, а травма зі смертельним наслідком – близько 30 тис. грн. Держава намагається забезпечити захист інтересів суспільства, охопити найважливіші аспекти господарської й комерційної діяльності різних організацій, захистити інтереси його окремих громадян у їх приватному й громадському житті. Проте діючі механізми впливу на “забезпечення безпеки та захисту населення і територій, матеріальних і культурних цінностей та довкілля від негативних наслідків” надзвичайних ситуацій техногенного характеру¹ не розв'язують це питання. У таких умовах страхування ризиків техногенних аварій може стати додатковим стабілізуючим фінансовим чинником.

Сучасне страхування нерозривно пов'язане з діяльністю щодо управління ризиком, його попередженню і скороченню потенційних збитків, а не лише з подальшою компенсацією збитків і втрат страхувальника після настання ризикових подій².

Переваги використання страхування як механізму управління ризиком техногенних аварій на потенційно небезпечних об'єктах (ПНО) зводяться до таких факторів:

- залучення страхового капіталу для компенсації збитків підприємства від техногенної аварії;

¹ Корсун Т. В. Організаційно-економічний механізм державного регулювання в галузі цивільного захисту / Т. В. Корсун // Наукові праці НДФІ. – 2008. – № 3 (44). – С. 119–125.

² Вовчак О. Д. Страхування : навч. посіб. / О. Д. Вовчак. – 2-ге вид. – Львів : Новий Світ-2000, 2005. – 480 с.

- зниження невизначеності у виробничому та фінансовому плануванні діяльності підприємства;
- вивільнення коштів для більш ефективного використання;
- скорочення витрат на управління техногенним ризиком шляхом використання досвіду страхових експертів для оцінки і управління ризиком³.

Залучення страхового капіталу є досить важливим завданням для ПНО, адже страхові фонди являють собою гарантоване джерело коштів для компенсації великих збитків страхувальника у випадку виникнення техногенних аварій, особливо з урахуванням того, що у разі понесення великих збитків власних ресурсів для відновлення виробничо-господарської діяльності підприємства може виявитися недостатньо. Також страхування техногенних ризиків підприємства знижує невизначеність у плануванні виробничо-господарської діяльності і підприємство замінює невідомі йому витрати на компенсацію збитків у майбутньому певними витратами на сплату страхової премії⁴.

Особливу роль відіграє і такий фактор, як скорочення витрат на управління техногенним ризиком, адже для страхувальника дуже важлива та обставина, що страхові компанії мають у своєму розпорядженні досвід і статистичні дані відносно різноманітних ризиків і цей досвід знаходить підтвердження в страхових тарифах. Страховик таким чином виконує за страхувальника частину роботи зі збору статистичних даних про ймовірність виникнення окремих аварійних ситуацій і очікуваних втрат при настанні вказаних страхових подій, а страхувальник непрямим чином сплачує ці витрати, оскільки вони закладені в страхову премію.

Одним із ключових моментів використання страхових послуг потенційно небезпечними об'єктами є оцінка ефективності їх надання. Дослідження розвитку страхування в Україні та в країнах СНД дозволяють скласти рейтинг ризиків підприємницької діяльності підприємств, страхування яких є найбільш важливим та ефективним (таблиця).

Проте законодавством України поки що не передбачено обов'язкового страхування ризиків техногенних аварій на ПНО. Методичною основою послуг екологічного страхування є постанова Кабінету Міністрів України "Порядок і правила проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути завдана пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій

³ *Артеменко А. П.* Проблемы экологического страхования / А. П. Артеменко. – Луганск : ИМТ, 2002. – 256 с.

⁴ *Віленчук О. М.* Концептуальні засади розвитку екологічного страхування в лісовому господарстві / О. М. Віленчук // *Фінанси України.* – 2007. – № 5. – С. 105–113.

екологічного і санітарно-епідеміологічного характеру” від 16.11.2002 № 1788. Цей документ об’єктом обов’язкового страхування визначає майнові інтереси страхувальника та претензії й позови, пред’явлені третіми особами стосовно відшкодування збитків, спричинених пожежею/аварією. Створена система обов’язкового страхування цивільної відповідальності суб’єктів господарювання за шкоду, заподіяну пожежами та аваріями на ПНО, не отримала в державі належного розвитку для адекватного впливу на забезпечення фінансової стійкості підприємств. У ході проведення паспортизації ризику техногенних аварій для ПНО у своїй більшості враховуються опосередковано і не є предметом страхування⁵.

Таблиця

Ефективність страхування в управлінні різними ризиками

Ризики	Рівень ефективності використання страхування*
Катастрофічні ризики (стихійні лиха, тероризм)	4,8
Будівельно-монтажні та техногенні ризики	4,6
Вогняні та інші ризики (пожежа, дія води)	4,4
Ризики ушкодження або викрадення засобів наземного транспорту	4,4
Екологічні ризики	4,4
Ризики пошкодження устаткування	4,2
Ризики пошкодження товарних запасів	4,2
Фінансові ризики (перерва у виробництві)	4,2
Ризики ушкодження вантажів	4,0
Відповідальність перед третіми особами підприємств – джерел підвищеної небезпеки	3,8
Відповідальність виробників	3,6

* За п’ятибальною шкалою: 1 – використання страхування порівняно з іншими способами управління даним ризиком є неефективним, 5 – використання страхування є найбільш ефективним.

Складено за даними експертів страхових компаній.

Уповільнює хід паспортизації ПНО відсутність чітких загальноприйнятих методик з аналізу ризиків потенційно небезпечних об’єктів. В окремих великих страхових організаціях, що серйозно займаються страхуванням ризиків техногенних аварій на ПНО, актуарії та ризик-менеджери самостійно, шляхом допущень і прогнозів, розробляють методологію для вирішення завдань, пов’язаних

⁵ Козьменко О. В. Страховий ринок України у контексті сталого розвитку : моногр. / О. В. Козьменко. – Суми : УАБС НБУ, 2008. – 350 с.

з оцінкою окремих його видів: ризиків аварій на різних промислових виробництвах, ризиків перерв у господарській діяльності, зумовлених тими або іншими причинами тощо. Подібними розробками з більш високим ступенем точності володіють страхові організації, які є кептивними компаніями великих фінансово-промислових груп і транснаціональних корпорацій, зайнятих у певних галузях промисловості та які володіють найбільш повною й достовірною інформацією про стан і особливості техногенних аварій підприємств цих галузей⁶. Яскравим прикладом такої ситуації є актуарні розрахунки до постанови Кабінету Міністрів України “Порядок і правила проведення обов’язкового страхування цивільної відповідальності суб’єктів господарювання за шкоду, яка може бути заподіяна пожежами та аваріями на об’єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об’єкти та об’єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного і санітарно-епідеміологічного характеру”, виконані для 1729 одиниці ПНО першої категорії (число “критичних об’єктів” на сьогодні зростає, змінюється відповідно і коефіцієнт небезпеки).

При укладанні договору зі страхування ризиків техногенних аварій формування страхових тарифів характеризується *особливостями* розрахунку нетто-ставок:

- По-перше, при розрахунку тарифів необхідно спиратися на статистичні дані за кілька років (часові ряди). Чим більш тривалим буде період спостереження, тим точніше може бути розрахована ставка. Визначена в такий спосіб страхова премія повинна підтримувати фінансову рівновагу страховика в межах не одного року, а досить тривалого періоду часу.
- По-друге, для даної категорії страхування необхідно використовувати спеціальні методи розрахунку нетто-премій, які б враховували правдоподібну, розумну, а не середню вартість ризику. До числа таких методів належать метод правдоподібності, аналіз частот і сум дуже великих збитків, метод “усікання” тощо.
- По-третє, при розрахунку тарифів страховики, як правило, змушені враховувати вплив перестраховування на величину збитку по всьому портфелю ризиків даного типу.
- По-четверте, статистичних даних однієї страхової компанії або навіть одного об’єднання страховиків, як правило, недостатньо для зваженого розрахунку тарифних ставок по зазначених видах страхування. Необхідна національна й міжнародна кооперація в галузі тарифікації подібних видів страхування.

На сьогодні тарифна політика зі страхування ризиків техногенних аварій розглядається з двох позицій: через добір потенційних об’єктів страхового за-

⁶ Криворучко А. В. Розвиток страхового ринку в сільському господарстві / А. В. Криворучко // Економіка АПК. – 2005. – № 6. – С. 66–70.

хисту на підставі його екологічної небезпеки та через обґрунтування розміру тарифної ставки⁷. Г. А. Пашенцев пропонує методику визначення страхових тарифів для техногенних ризиків, виходячи з оцінки рівня технічного стану устаткування підприємства. В указаній методиці встановлюється відповідність між коефіцієнтом готовності устаткування підприємства (що фактично певною мірою відображає рівень промислової безпеки підприємства) і величиною тарифної ставки.

З метою більш повного використання потенціалу страхування ризиків від техногенних аварій необхідно здійснювати низку невідкладних заходів:

- розвивати інфраструктуру страхового ринку;
- удосконалювати кадрове та інформаційне забезпечення страхового ринку стосовно навичок розрахунку та оцінки ризику аварій техногенного походження;
- посилювати контроль за віднесенням суб'єктами господарювання ПНО витрат відповідно до адекватних тарифів за згодою двох сторін – страховика та страхувальника;
- вносити зміни у відповідні законодавчі акти по обґрунтованому визначенню страхових тарифів зі сплати премій для ПНО.

Реалізація зазначених заходів дозволить подолати перешкоди у розвитку страхування ризиків техногенних аварій на потенційно небезпечних об'єктах.

⁷ Пашенцев О. І. Екологічне страхування господарської діяльності підприємства / О. І. Пашенцев // Культура народів Причорномор'я. – 2005. – № 71. – С. 76–78.

Коршенко М. І.,

*аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
менеджер з розвитку мережі АТ “Райффайзен Банк Аваль”*

МІЖНАРОДНІ ФІНАНСОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

В умовах сучасного розвитку світового господарства, під час світової фінансової кризи з новою силою розгораються наукові дискусії про роль держави в управлінні економікою, її участь у перерозподілі державних фінансів і національного багатства, підтримку виробничого сектора та розбудову інфраструктури. Світова фінансова криза, що розпочалася у 2008 р., спростувала існуючі підходи до державного регулювання та змусила усіх учасників світового господарства шукати нові методи та схеми ефективного співіснування держави та приватного сектора. Незважаючи на різноманітність розвитку парадигм економічної ролі держави у різних національних господарствах та регіонах світу (від майже класичної лібералізації до посиленої кейнсіанської моделі управління національним господарством), криза негативно позначилася на кожному учаснику світового економічного процесу.

Національне господарство України зазнало надзвичайного негативного впливу світової фінансової кризи, починаючи з 2008 р. Світова криза ліквідності та “охолодження” світового виробництва призвели до значного падіння попиту на основну статтю українського експорту – метал, металопродукат та продукти виробництва суміжних галузей, що спричинило зупинку не лише важкої промисловості України в загальнонаціональному масштабі, але й загальне скорочення промислового виробництва (добувна промисловість – 11 %; переробна – 26; енергетика – 19; будівництво – 47; торгівля та послуги – 18 %¹). Наслідком таких негативних тенденцій в економіці України стало зростання імпортованої продукції усіх секторів виробництва, а відповідно й значний дефіцит платіжного балансу (4,8 млрд дол. США²) та балансу бюджету (21,6 млрд грн³).

За умов поширення кризових явищ зросла недовіра населення до фінансової системи України – як до банківських установ усіх форм власності, так і до державної системи гарантування банківських вкладів. Світова криза ліквідності

¹ Скорочення у III кв. 2009 р. порівняно з III кв. 2008 р. // Експрес-випуск Державного комітету статистики України. – 2009. – № 281.

² За 11 міс. 2009 р. Див.: Основні показники соціально-економічного розвитку України за 2009 рік / Держкомстат України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2009/mp/or/or_u/or1209_u.htm.

³ Показники виконання Зведеного бюджету України за січень–грудень 2009 року / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://minfin.gov.ua/file/link/237872/file/SBudget_2009.pdf.

була посилена значною недостатністю фінансових ресурсів і на внутрішньому ринку. У той самий час урядова політика (спрямована на покращення життєвих стандартів, підвищення мінімального рівня зарплат та пенсій, збільшення різного роду соціальних виплат) вкрай загострила фінансову нестабільність України. Уряд змушений був звернутися по допомогу до міжнародних фінансових організацій за зовнішнім фінансуванням. У вересні 2008 р. Міжнародному валютному фонду (МВФ) довелося розширювати представництво в Україні. Інші організації також активізували свої програми в Україні: Світовий банк виділив транс на посилення фінансового управління⁴, Європейський банк реконструкцій та розвитку (ЄБРР) почав активно інвестувати у привабливі здешевлені активи та розгорнув програму кредитування під проекти підвищення ефективності енергоспоживання на виробничих підприємствах⁵ тощо.

Однак варто зазначити, що на додачу до фінансування кожна з організацій в обов'язковому порядку висувала власні вимоги щодо “покращання” фінансової системи України. І кожна з організацій виступала з набором специфічних заходів, які у різний спосіб торкалися основного курсу фінансування. Так, вимогою ЄБРР було проведення вартісного обов'язкового енергетичного аудиту кожного підприємства, яке подавало заявку на фінансування. Світовий банк, у свою чергу, необхідною умовою для виділення 50 млн дол. США в рамках вказаної програми визначив перехід на систему автоматизованої звітності та відповідного програмного забезпечення, а у подальшому – створення всеукраїнської інтегрованої телекомунікаційної мережі документообігу та звітності із застосуванням новітніх протоколів безпеки розробника цього протоколу. Міністерство фінансів України зі свого боку виконало першу умову та перейшло до впровадження другої. Однак на кінець 2009 р. отримано менше 5 % заявленої суми фінансування.

Вимога наймасштабніших перетворень та реформ в обмін на фінансування походила від МВФ. Це зумовлено масштабом гарантованої допомоги: 5 листопада 2008 р. Фонд ухвалив рішення про виділення Україні 11 млрд СПЗ (еквівалент 16,5 млрд дол. США) або 802 % квоти України на 4 роки з дворічною відстрочкою платежу з метою “допомогти владі відновити фінансову і економічну стабільність і зміцнити довіру”⁶.

⁴ Project Name: PFMP (ID P090389) // Status of Projects in Execution – FY09. Ukraine. – World Bank. – 2009. – 2 Oct. – P. 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOPE/Resources/5929620-1254491038321/6460830-1254491059045/Ukraine.pdf>.

⁵ Funds for On-Lending to Energy Efficiency Projects // EBRD: Bank Debt Signed Projects by End 2009. – P. 39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/country/sector/fi/signed/lend03.pdf>.

⁶ International Monetary Fund Press Release. – 2008. – № 08/271. – 5 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr08271.htm>.

Відповідно до дорожньої карти структурних податкових реформ (звід очікуваних реформ в рамках другого етапу моніторингу господарства під позичку “стенд-бай”) МВФ рекомендує уряду України внести відповідні зміни щодо:

- 1) покращання процесу адміністрування доходів та національних стандартів звітності;
- 2) податкової та пенсійної реформ, які мають бути введені в дію Законом України “Про Державний бюджет на 2010 рік”;
- 3) реформи енергетичного сектора (відміна “газових” субсидій до 2011 р. та прозорість фінансових показників НАК “Нафтогаз України”);
- 4) ухвалення та набрання чинності змін до Бюджетного кодексу України;
- 5) визначення інших, ніж за рахунок перевищення доходів НБУ над його витратами, джерел фінансування об’єктів будівництва до Євро-2012;
- 6) мінімального розміру зарплат та пенсій;
- 7) норми про проведення податкового аудиту;
- 8) виведення Держказначейства зі структури Міністерства фінансів України⁷.

З огляду на цей перелік рекомендацій МВФ можна зробити декілька висновків, зокрема щодо цілісності та зв’язку між запропонованими змінами (п. 1, 3, 7), їх стратегічного характеру (п. 2, 8) та напрямку на прозорість та доступність фінансової й макроекономічної інформації – класичного напрямку в сучасних умовах розвитку західної економічної культури (п. 3, 4, 8). Таким чином, надаючи значні фінансові ресурси, МВФ намагається гарантувати собі найсприятливіші умови повернення цих ресурсів, наполягаючи на розв’язанні гострих проблем (покриття збитків “Нафтогазу”, забезпечення проведення чемпіонату Євро-2012, який за прогнозами має принести Україні значну кількість прямих та непрямих доходів, структурування та прийняття бюджетів усіх рівнів), нормалізуючи соціальну складову (з популістської до економічно виваженої та обґрунтованої) та забезпечуючи неупередженість державної звітності. Водночас запровадження усіх рекомендацій Фонду потребує додаткового фінансування певних сфер, тривалішого періоду часу на запровадження зазначених реформ.

Що стосується бюджетної сфери, своєчасність прийняття основного кошторису держави, а відповідно і всіх похідних від державного бюджету кошторисів, є не необхідною умовою отримання зовнішнього фінансування, а навпаки, має бути ознакою власної гідності держави та визнання національних інтересів представниками влади. Формалізація цього процесу має поліпшити взаємодію різних гілок влади в рамках процесу формування державного бюджету-

⁷ Ukraine: Second Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Modification of Performance Criteria : Staff Report ; Press Release on the Executive Board Discussion // IMF Country Report. – 2009. – № 09/270. – Sept. – P. 37.

ту, ґрунтуючись виключно на перевагах національного господарства, турботі до найменш захищених верств населення разом з одночасним докладним аудитом усіх наявних у соціальній сфері пільг на предмет їх повноти та доцільності.

Саме в умовах нестабільності світової фінансової системи, кризових явищ, спричинених зовнішніми впливами на економіку України, своєчасне прийняття бюджету може стати підґрунтям стабілізації національного виробництва, забезпечити відповідний рівень доходів населення, розвиток провідних галузей національного господарства та відновити баланс ліквідності національної фінансової системи. Цей процес є ключовим для побудови довгострокової стратегії розвитку національної економіки, виходу з кризи прискореними темпами та з меншими втратами. Адже сучасне господарство характеризується швидкоплинними процесами, які часто означають масштабні втрати за наявності часового лагу між дією об'єктивних обставин та реакцією на них органів державної влади. За таких умов затримка з ухваленням бюджету є абсолютно неприпустимою. І жодна причина не може бути виправданням такого руйнівного для національного господарства чинника. Разом з тим необґрунтоване виконання рекомендацій міжнародних фінансових інституцій теж не є прийнятним. Будь-які пропозиції з реформування мають бути належним чином вивчені та проаналізовані щодо їх впливу на існуючі в господарстві процеси та віддачу неодмінно на користь національним інтересам.

Косаревич Н. Б.,

*аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
заступник начальника Головного фінансового управління
Івано-Франківської обласної державної адміністрації*

ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Питання реформ існуючого адміністративного устрою в Україні на часі вже протягом багатьох років і основоположним документом в цьому напрямку був Указ Президента України “Про Заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні”¹. Як бачимо, процес реформування законодавчо розпочався вже давно. При цьому доцільним є розмежування окремих понять адміністративної і територіальної реформ.

Адміністративна реформа – це вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з органами місцевого самоврядування.

Територіальна реформа – вид реформи територіальної організації держави, тобто внесення змін до елементів системи відносин між державою в цілому (її центральною владою) і територіальними складовими (населенням і чинними органами публічної влади).

Реформа місцевого самоврядування дозволяє вирішити декілька стратегічних соціально-економічних завдань. Перш за все вона стосується основоположних конституційних прав і свобод громадян. Створення реально діючої системи місцевого самоврядування і відокремлення її від державної влади реалізують її базовий принцип відповідно до Хартії місцевого самоврядування – безпосередньої участі громадян в управлінні суспільством. Вписавши ці принципи належним чином в загальну систему державного устрою, можна істотно поліпшити якість і ефективність управління суспільними процесами. У цьому і полягає завдання реформи.

У 90-х роках ХХ ст. у більшості країн Центральної, Східної та Південно-Східної Європи була проведена реформа територіальної організації органів управління на рівні міст, муніципалітетів, сіл та селищ. Просторові диспропорції у розмірах територіальних утворень та обсягах повноважень органів влади спостерігалися у Чеській Республіці, Словаччині, Угорщині, Македонії та інших

¹ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.

країнах, що зумовлено зміною тоталітарного режиму на початку 90-х років. Після 1990 р. інструменти децентралізації і власне парадигма місцевого самоврядування часто використовувалися в обов'язковому порядку як право кожної територіальної одиниці на створення органів місцевого самоврядування, навіть якщо чисельність жителів цієї одиниці була критично малою. Спроби створити або зберегти територіальні одиниці більшого розміру розглядалися як порушення права місцевого самоврядування. У результаті в декількох країнах існує велика частка незначних за розміром (як за площею, так і за чисельністю населення) муніципалітетів з чисельністю жителів менш ніж 1000 осіб. В територіально консолідованих країнах (таких, як Югославія, Сербія, Чорногорія, Литва, Болгарія та Польща), де середній розмір адміністративно-територіального утворення з органами місцевого самоврядування становить набагато більше, ніж 1000 жителів, явище територіальної фрагментованості на базовому рівні місцевого самоврядування також було досить поширеним.

Дуже швидко з'ясувалося, що територіальна роздробленість є однією з основних перешкод на шляху децентралізації та ефективного функціонування системи місцевого самоврядування.

За різним ступенем інтенсивності такі висновки можна зробити при аналізі проведення адміністративно-територіальних реформ в Албанії, Вірменії, Азербайджані, Чеській Республіці, Естонії, Грузії, Угорщині, Латвії, Македонії, Молдові, Словаччині та інших країнах. В іншому контексті дослідження ефективності функціонування базового та регіонального рівнів самоврядування були проведені в Польщі, Болгарії та Чорногорії; тож принаймні польський досвід засвідчує наявність проблемних аспектів функціонування повітів зі значною чисельністю населення.

Незважаючи на той факт, що здійснення територіальної консолідації часто представляється як виключний інструмент проведення територіальної реформи, цей інструмент використовувався рідко.

Труднощі в застосуванні інструментів адміністративно-територіальних реформ характерні не тільки для країн Центральної та Східної Європи. Зокрема, в Норвегії територіальна консолідація постійно розглядається понад 15 років, проте безрезультатно².

Виключним аспектом при проведенні реформ адміністративно-територіального устрою є визначення міри територіальної фрагментованості як однієї з головних проблем територіальної організації влади. Дискусії з цього питання особливо стосуються організації місцевого самоврядування в містах та високоурбанізованих територіях, також поширені у США та Західній Європі. Крім

² Swianiewicz P. Territorial Consolidation Reforms in Europe / P. Swianiewicz // Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute. – Budapest, 2010. – P. 5.

того, це питання розглядалося також в емпіричних дослідженнях оптимального розміру громади як базового рівня місцевого самоврядування.

Аргументи на користь територіальної консолідації (що призводить до створення значних за розміром субнаціональних юрисдикцій) можна згрупувати таким чином: більші за розміром громади мають більше можливостей для виконання ширшого спектра функцій; так територіальна консолідація дає змогу надавати більший обсяг місцевих суспільних послуг на місцевому рівні.

Виникає економія на масштабі, що дозволяє ефективно реалізувати надання суспільних послуг у великих громадах. Найбільш простим свідченням цього правила були результати дослідження витрат бюджетів муніципалітетів. Оскільки великі місцеві органи влади можуть надавати додаткові функції, то швидше за все громадяни будуть зацікавлені в участі в діяльності громади. У цій інтерпретації консолідація сприяє розвитку місцевої демократії.

Територіальна організація зі значним базовим рівнем місцевого самоврядування дозволяє певним чином узгодити нерівність у доходах між муніципалітетами, що зменшить обсяги горизонтального фінансового вирівнювання систем та втручання державних органів влади, знизить фіскальний тиск на державний бюджет.

Великі за розміром громади можуть бути ефективнішими при плануванні та проведенні заходів економічної політики суспільного розвитку.

У територіально консолідованих системах організації місцевого самоврядування простіше розв'язати проблеми міграції робочої сили в ситуації, коли локальні послуги, що надаються громадою, споживаються мешканцями, які проживають (і сплачують місцеві податки) в іншій юрисдикції, тобто територіальна консолідація допомагає зменшити невідповідність адміністративних кордонів і порядку надання суспільних послуг.

Як показує досвід проведення реформ у країнах Центральної та Східної Європи, територіальна консолідація та сфера функціональної децентралізації тісно взаємопов'язані.

Загалом існує позитивний взаємозв'язок між середнім розміром муніципалітету та часткою муніципальних витрат у ВВП. Найбільш чітко виражене відхилення усередненої ситуації у Португалії з великими за розміром муніципалітетами та обмеженим обсягом повноважень і функцій. В інших країнах тенденція надання більшого обсягу повноважень муніципалітетам в більш територіально врівноважених системах спостерігається дуже чітко.

Проте слід зазначити, що це правило не завжди реалізоване в країнах Центральної та Східної Європи. Звичайно, обсяг витрат бюджетів муніципалітетів виступає перш за все найпростішим співставним показником функціональної децентралізації, але й водночас не найважливішим. Є не менш важливі індика-

тори та показники, такі як узгодженість порядку формування доходів та розподілу витрат муніципалітету, впорядкованість національних норм і стандартів, обов'язкових для застосування у сфері надання послуг органами місцевого самоврядування, а також ступінь формального та неформального впливу державних і місцевих органів виконавчої влади на діяльність громади. Однак, як свідчить досвід, чіткої залежності між розміром муніципалітетів і муніципальним фінансовим потенціалом немає.

Є країни, наприклад Азербайджан і Вірменія, в яких територіальна фрагментація поєднана з мінімальним розміром муніципальних бюджетів, або Польща, в якій великим за обсягом субнаціональним юрисдикціям відповідає широкий спектр місцевих суспільних функцій. Але існують також виняткові випадки. Наприклад, Македонія, в якій чисельність жителів громад та розмір території є дуже незначними, а також Угорщина, бюджети місцевого самоврядування якої формують значну частину видатків у загальному їх обсязі порівняно з іншими країнами (висновки щодо яких можна було б зробити на основі середніх розмірів населених пунктів та відповідних бюджетів).

У Центральній і Східній Європі цілком очевидно, що проведення територіальної консолідації на муніципальному рівні не набуло актуальності та не стало дієвим інструментом функціональної децентралізації. Деякі інші чинники проведення децентралізації, зокрема політичні, відігравали набагато важливішу роль.

Територіальне об'єднання, по суті, дозволяє надавати більший обсяг суспільних послуг на місцевому рівні, але це не є гарантією децентралізації і може відбутися за умови, якщо територіальна реформа була проведена задля зміцнення інституту місцевого самоврядування, а не виключно для розширення функцій муніципалітетів, в тому числі делегування їм додаткових повноважень. У таких країнах, як Угорщина, що визначила широкий спектр функцій органів місцевого самоврядування, виникли проблеми практичної реалізації зазначених функцій. З другого боку, фактору територіальної фрагментованості притаманні позитивні аргументи.

Відстоювання позицій малих за розміром юрисдикцій проводиться, як правило, на основі демократичних прав громадян. У невеликих громадах зв'язок між громадянами і виборцями є більш тісним. А отже, і органи місцевого самоврядування є більш відповідальними перед населенням муніципалітету. Деякі дослідження свідчать про те, що потреби громадян невеликих населених пунктів не завжди задовольняються належним чином (зокрема, це стосується місцевих суспільних послуг).

Дослідження функціонування базового рівня врядування Угорщини, Чеської Республіки показали, що така практика не стосується дуже малих за розміром

муніципалітетів з чисельністю населення менше 1000 жителів. Можливо саме незначний функціональний потенціал громади знижує ініціативність її жителів щодо участі у діяльності муніципалітету³.

У більшості країн зацікавленість громадян у місцевих громадських справах, яку показувала явка на місцевих виборах, як правило, також вища.

Зокрема, проведення територіальної консолідації досить часто не дозволяє повною мірою використовувати місцевий економічний та соціальний потенціал. Виникає дилема проведення консолідації, вирішенням якої є компроміс між демократією і економічною ефективністю. У цьому сенсі не існує універсальної відповіді на питання про консолідацію: є вигідні, з точки зору територіальної фрагментованості, економічні та соціальні передумови або навпаки. Вирішення цього питання залежить від розміру муніципалітету, який розглядається органами державної влади як найбільш економічно та соціально обґрунтований, в тому числі за певних політичних умов. Якщо децентралізація розглядається насамперед з функціональної позиції (як, наприклад, в Скандинавії, Великобританії, Польщі), консолідація проводиться більш узгоджено та забезпечує більш ефективний результат. За іншого підходу основна увага приділяється захисту територіальної роздрібності, тобто акцент зводиться власне до природи місцевого самоврядування.

Ця відмінність свідчить про різні уявлення щодо сутності місцевого самоврядування в дискурсі територіальної організації влади. Сучасні дослідження зосереджені на цій проблемі й дають змогу розв'язати її через компроміс діаметрально протилежних підходів.

³ *Swianiewicz P. Territorial Consolidation Reforms in Europe / P. Swianiewicz // Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute. – Budapest, 2010. – P. 8.*

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИТРАТ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

Визначення ефективності витрат – одна з найактуальніших проблем сучасної світової економіки охорони здоров'я. Витрати на охорону здоров'я розвинутих країн постійно й істотно зростають, що не в останню чергу пов'язано зі старінням населення. На 2005 р. частка витрат на охорону здоров'я у США досягла 15 % ВВП. Витрати України в 1995–2005 рр. склали приблизно 7 % ВВП – за даними статистичної бази на головному сайті Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ)¹ та 5–6 % – за даними бази даних “Здоров'я для всіх” Європейського бюро ВООЗ². Зрозуміло, що в абсолютному виразі – це зовсім різні цифри. Якщо для США головним аргументом потреби виміру ефективності лікування є величезні витрати, то для України – необхідність оптимізувати ті невеликі кошти, що існують. Для України проблема економічної ефективності лікування набагато гостріша, ніж для розвинутих країн. Загальноприйнятими в світі є декілька базових підходів до виміру економічної результативності в охороні здоров'я. Використання одного з них зумовлюється як конкретними медичними проблемами, так і наявними вхідними даними для аналізу. Наявність обґрунтованої інформації для економічного аналізу є важливою проблемою економіки охорони здоров'я. Аналіз мінімізації витрат застосовується при порівнянні альтернативних варіантів з відомим однаковим результатом. Наприклад, це можуть бути різні варіанти лікування однієї нозології або альтернативні проекти медичної бюджетної програми. Проводячи аналіз мінімізації витрат, їх розподіляють на прямі та непрямі, визначають зміну граничних витрат залежно від обсягу надання послуг, дисконтують витрати (приводять їх до одного часового періоду). Така методика дає змогу виявити економічно більш ефективний шлях досягнення результату. Крім того, аналіз непрямих витрат часто виявляє можливості їх скорочення. Управління непрямыми витратами дало відчутну економію коштів при реформуванні охорони здоров'я, наприклад, Чеської Республіки. Але цей метод самостійно не визначає показників результативності. Він уможливує лише порівняння витрат.

Інший підхід, заснований на підрахунку кількості років здорового життя, запропоновано дослідниками з Гани. Підхід передбачає потенційний вік людини – 80 років. Відповідно, вибірка з 1000 осіб має потенціал у 80 тис. років життя. Кожен рік хвороби та інвалідність можуть принести втрати такій вибірці

¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://apps.who.int/whosis/data>.

² [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.euro.who.int/hfadbf?language=Russian>.

до 1000 років здорового життя³. Медична допомога зменшує втрати населення у роках життя. На цій основі можна оцінювати ефективність медичної допомоги. Запровадження такого підходу передбачає наявність інформації щодо ефективності різних методів медичного втручання для стану здоров'я населення.

Найбільш поширений показник оцінки ефективності медичного втручання в економічно розвинутих країнах – це роки життя, скореговані з урахуванням якості життя (QALY). QALY є показником вартісно-утилітарного аналізу. В основі такого аналізу покладено вибір хворим переважних станів здоров'я. Існує три основних методи визначення пацієнтом утилітарного показника: шкала рейтингу, метод часових поступок, метод стандартного ризику. Значення QALY, що дорівнює одиниці, надається періоду життя в один рік за якості життя, що відповідає абсолютному здоров'ю. Відповідно, року життя з якістю життя, меншою за абсолютне здоров'я, надається менше значення QALY. В економічно розвинутих країнах на сьогодні прийнято такі градації ефективності лікування: 20 тис. дол. США за QALY – ефективне лікування; 20–40 тис. дол. – прийнятна вартість (більшість методів лікування мають таку вартість); 40–60 тис. дол. – гранична; 60–100 тис. дол. – дорога; більш ніж 100 тис. дол. США – занадто дорога⁴. Середня вартість лікування у США на 2005 р. вже досягла 100 тис. дол. за QALY, що робить проблему ефективності витрат для цієї країни дуже актуальною. Ще один показник, що використовується досить часто – роки життя, скореговані на працездатність (DALY). Показник DALY розроблено ВООЗ. Він являє собою лінійну суму потенційних років життя, втрачених через передчасну смерть та працездатність. Роки життя, втрачені через передчасну смерть, вимірюються за допомогою показника очікуваної кількості втрачених років життя, який розраховується на основі очікуваної кількості життя. Втрату працездатності можна оцінити за допомогою показника очікуваної кількості втрачених років працездатного життя. DALY – сума цих двох показників. Оскільки показник DALY визнано ВООЗ, він все активніше використовується для аналізу ефективності охорони здоров'я в різних країнах.

Актуальність застосування показників виміру результату для України пов'язана з концепцією реформи бюджетної системи, впровадженням програмно-цільового методу. Підхід передбачає наявність таких показників. Але необхідно враховувати різницю в реаліях України та найбільш розвинутих країн. Для широкого використання таких показників, як QALY або DALY необхідно про-

³ *Morrow R. H., Bryant J. H. Health Policy Approaches to Measuring and Valuing Human Life: Conceptual and Ethical Issues / R. H. Morrow, J. H. Bryant // American Journal of Public Health. – 1995. – Vol. 85. – № 10. – P. 1356–1360.*

⁴ *Гиларевский С. Р. Современные принципы анализа экономической эффективности медицинских вмешательств / С. Р. Гиларевский // Экономика здравоохранения. – 2001. – № 9. – С. 19–22.*

ведення великого обсягу попередньої роботи, зокрема, прийняття на законодавчо-нормативному рівні медичних стандартів. Без наявності чітких стандартів, які фіксують процедури лікування, неможливо визначити, як змінить стан хворого (у кількості років життя) те чи інше медичне втручання. Неможливо аргументовано оцінювати витрати. Крім того, розробка таблиць оцінки методів медичних втручань у роках життя потребує значно вищого рівня розвитку статистики, а також доказової медицини. Україна рухається цим шляхом. Першим етапом цієї роботи можна вважати протоколи лікування. Проте мине ще чимало часу, перш ніж можна буде вести мову про активне використання QALY в Україні. Тому пропонується звернутися до досвіду розвинутих країн та методів, які використовувались за умов близьких до сучасних українських. У 50–60-х роках ХХ ст. у США активно впроваджується програмно-цільовий метод бюджетування державних фінансів. У наукових працях з розвитку програмно-цільового методу 60–70-х років активно використовуються методи ранжування альтернативних варіантів витрат та пошуку оптимуму використання бюджетних коштів на основі теорії корисності. Саме до цих розробок є сенс звернутися сьогодні. Наприклад, практичні аспекти використання теорії прийняття рішень у бюджетному процесі розглянуто у дослідженні Р. Кіні та Г. Райфі⁵.

Розглянемо підхід, який дає змогу формалізувати переваги особи, що приймає рішення (ОПР) стосовно альтернативних варіантів розподілу ресурсів. Припустимо, що ОПР – головний лікар, який приймає рішення щодо проекту кошторису лікарні. За умови впровадження програмно-цільового методу і контролю ефективності витрат ОПР стикається з певним бюджетним обмеженням, який йому доводить розпорядник коштів вищого рівня, і цільовими показниками, які повинна виконати лікарня на ці кошти.

Проблему прийняття рішення можна математично формалізувати як максимізацію кардиналістської (кількісної) функції корисності, побудованої на перевагах ОПР щодо альтернативних варіантів використання коштів.

Якщо альтернативи не перетинаються, тобто зміна результатів за одним з альтернативних варіантів істотно не впливає на зміну інших альтернатив, функція є сепарабельною. Її можна представити у вигляді:

$$U = \sum_{i=1}^n a_i v(x_i),$$

де x_i – i -та альтернатива; $v(x_i)$ – функція корисності i -ї альтернативи; a_i – ваговий коефіцієнт, що відображає значення $v(x_i)$ у загальній функції корисності U .

⁵ Keeney R. L. Decisions with Multiple Objectives: Preferences and Value Tradeoffs / R. L. Keeney, H. Raiffa [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://books.google.com/books?hl=en&lr=&ie=UTF-8&id=GPE6ZAqGmoC&oi=fnd&pg=PR11&dq=%2522keeney%2522+%2522raiffa%2522&ots=EjEGGBavDv&sig=SY-q1KTrwf-O659HAOWEEnaanjww#v=onepage&q&f=false>.

Реалізацію альтернативи можна виразити у частках від 0 до 1 (0 – взагалі не виконано, 1 – плановий показник виконано повністю). Припускаємо, що $v(x_i)$ – неперервна монотонно зростаюча функція.

За своєю сутністю $v(x_i)$ є функцією корисності Неймана–Моргенштерна. Вона відповідає теоремі про очікувану корисність:

$$v(p \circ x \oplus (1-p) \circ y) = pv(x) + (1-p)v(y),$$

де $x = 0$, $y = 1$ – мінімальне та максимальне значення альтернативи x_i ; $p \circ x \oplus (1-p) \circ y$ – лотерея отримати x із вірогідністю p та y із вірогідністю $(1-p)$.

Змінюючи вірогідність p , ОПР отримує різні точки у множині лотерей та визначає відповідне значення корисності. Практично у відповідях на питання це має такий вигляд: що краще для ОПР – лотерея, в якій він отримає значення i -ї альтернативи 0 з вірогідністю 30 % і 1 з вірогідністю 70 %, або лотерея 50 % на 50 %. Враховуючи низку прийомів, описаних у Р. Кіні та Г. Райфі, функцію корисності можна побудувати за достатньо обмеженою кількістю порівнюваних варіантів лотерей. Визначення вагових коефіцієнтів a_i враховує те, що у міру виконання i -ї альтернативи її значення відносно j -ї (будь-якої іншої) альтернативи буде змінюватися. Тобто, як правило, вагові коефіцієнти є не константами, а функціями.

Отримана таким чином загальна функція корисності U дає змогу звести альтернативи до єдиного показника.

Позитивними аспектами методу можна визначити те, що, по-перше, функція корисності заснована на перевагах головного лікаря, який є особою компетентною у потребах лікарні; по-друге, проект кошторису до подання розпоряднику вищого рівня затверджується саме головним лікарем. Він справді є ОПР на даному етапі. Формальний вибір у будь-якому разі краще за інтуїтивний, особливо, якщо це вибір між великою кількістю альтернатив. По-третє, формалізація функції корисності робить вибір альтернатив прозорим для розпорядників коштів вищого рівня і громадськості. Розпорядник вищого рівня зможе визначити, наскільки пріоритети лікарні відповідають його пріоритетам, пріоритетам галузі взагалі.

До недоліків можна віднести складність розрахунку. Але ця проблема виникатиме у будь-якому разі. Використання QALY чи DALY як перспективний напрямок методично не простіший. Це потребує розробки детальних інструкцій з побудови функції корисності для планово-економічних відділів лікарень, підготовки типових питань для інтерв'ю ОПР, базових шаблонів функції корисності для різних типів виявлених переваг.

Костиця Д. П.,

*аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
економіст I категорії відділу формування продовольчих ринків
Департаменту фінансів АПК та природоохоронних заходів
Міністерства фінансів України*

ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

На сьогодні в Україні здійснено велику кількість реформ в економіці та фінансовій сфері зокрема. Значним кроком вперед стала бюджетна реформа, що розпочалася в Україні з прийняттям Бюджетного кодексу в 2001 р. Вона забезпечила поступове удосконалення практики складання та виконання бюджету на основі застосування сучасних методик і прогресивних підходів, підтверджених світовим досвідом. Проте для забезпечення подальшого економічного зростання в умовах поступового виходу з фінансової кризи та обмеженості фінансових ресурсів необхідне постійне вдосконалення фінансових методів і технологій як на державному, так і на місцевому рівнях, адже державні фінанси є основою економічного розвитку держави та підвищення матеріального добробуту населення.

Найдієвішим інструментом державного регулювання соціально-економічних процесів та одним з основних знарядь макроекономічної стабілізації й економічного зростання є бюджет. З його допомогою держава, розподіляючи і перерозподіляючи валовий внутрішній продукт, здійснює вплив на формування структури виробництва, результати господарювання, проведення соціальних перетворень. В умовах трансформаційної економіки роль бюджету значно зростає, важливе значення має обґрунтування економічної природи й суті бюджету, його зв'язку з іншими економічними категоріями і ролі в економічній системі держави. Саме в бюджеті переплітається великий спектр різнорівневих інтересів і суперечностей. Він є об'єктом боротьби ідеологій, політичних переконань, наукових концепцій, уявлень про справедливість.

Найбільш актуальним залишається розв'язання проблем у формуванні дохідної частини бюджету, використанні бюджетних ресурсів, міжбюджетних відносинах. Бюджетний процес вже достатньо орієнтований на досягнення конкретних результатів діяльності, проте потребує удосконалення система державного фінансового контролю та відповідальності за недотримання вимог і правил у бюджетній сфері.

Аналіз виконання бюджетних програм головними розпорядниками коштів державного бюджету у 2009 р. доводить, що результативних показників бюджетних програм, затверджених паспортами бюджетних програм, в основному було

досягнуто. При цьому, завдяки жорстким обмеженням використання коштів на відрядження, оновленню матеріально-технічної бази бюджетних установ та інших заходів забезпечено економію бюджетних коштів.

Разом з тим неповне освоєння бюджетних коштів та недосягнення результативних показників за окремими бюджетними програмами пов'язані з недоліками у діяльності головних розпорядників при виконанні державного бюджету, зокрема:

- неготовністю до оперативного управління бюджетними коштами, здійснення постійного моніторингу та контролю за взятими зобов'язаннями та наявними залишками бюджетних коштів, швидкого реагування на внесення змін до бюджетної документації;
- недотриманням вимог до жорсткої економії матеріально-технічних ресурсів, що спричинило перевищення встановлених бюджетних асигнувань, а також збільшення середньої вартості одиниці виробленої продукції (наданої послуги, виконаної роботи);
- недотриманням організаційно-методичних вимог бюджетного законодавства щодо розробки паспортів бюджетних програм, порядків використання бюджетних коштів тощо;
- ненадходженням у запланованому обсязі цільових доходів спеціального фонду, за рахунок яких передбачено, зокрема, бюджетну підтримку підприємствам промисловості та сільського господарства;
- затягуванням процедур закупівлі товарів, робіт та послуг за державні кошти та укладанням відповідних договорів.

Вирішення цих проблем неможливе без удосконалення бюджетного процесу на всіх його стадіях та основних механізмів бюджетного управління з метою підвищення ефективності державних послуг. Адже саме бюджетний процес як регламентована норма права діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, повинен забезпечувати раціональне використання бюджетних коштів та досягнення планових показників.

При цьому необхідно враховувати, що в умовах трансформації економіка країни характеризується нестабільністю, яка пов'язана зі структурними змінами та корекцією пріоритетів розвитку, особливо в умовах політичної нестабільності. Враховуючи це, бюджетний процес повинен бути досить гнучким з метою забезпечення адаптації бюджетної системи до нових умов як у короткостроковому, так і в довгостроковому періоді. Особливу роль у цьому відіграє бюджетне планування при складанні проектів бюджетів, яке повинне забезпечити реагування на нові виклики при розподілі бюджетних коштів у майбутньому.

Важливою у процесі бюджетного планування держави є також підготовча робота, що включає розробку основних прогностичних макропоказників соціального й економічного розвитку України на плановий рік; розробку і затвердження постанови Верховної Ради України “Про основні напрямки бюджетної політики на наступний бюджетний рік”; аналіз виконання бюджету за минулий рік і очікуване виконання бюджету в поточному році, підготовку інструктивних листів про особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний рік.

Саме з метою поліпшення функції бюджетного планування був запроваджений поступовий перехід до програмно-цільового методу бюджетування. На думку багатьох фінансистів, програмно-цільовий метод у бюджетному процесі України встановлює зв’язок між виділенням бюджетних коштів і результатами їх використання, тобто здійснює зіставлення витрат і результатів¹. Бюджет, складений за програмно-цільовим методом, істотно відрізняється від традиційного постатейного або економічного бюджетів, а саме – фінансуються програми, а не адміністративні одиниці та штатні посади.

Програмно-цільове бюджетування сьогодні – це бюджетування, орієнтоване на результат. При цьому увага акцентується на тому, що та скільки необхідно зробити, чого потрібно досягти, чого досягнуто та скільки це коштує платникам податків. Основною метою програмно-цільового методу є забезпечення необхідної інформації про ресурси та ефективність видатків, від яких залежить виконання програми та підпрограми. Така інформація допомагає керівникам, які приймають рішення, правильно вибрати першочергову та найважливішу для населення програму серед інших, альтернативних програм, які також можуть бути важливими, але за обмежених фінансових ресурсів фінансування є нереальними.

Основними особливостями програмно-цільового фінансування сьогодні є:

- зосередження уваги на результатах;
- підвищення результативності державного сектора;
- підвищення бюджетної прозорості та заохочення громадськості до участі в бюджетному процесі шляхом підготовки та проведення громадських слухань з питань місцевого самоврядування та бюджету;
- перенесення акценту з “утримання” бюджетної установи на її “функціонування за завданнями і вимогами”.

Наразі в Україні проблемними залишаються питання щодо визначення оптимальної кількості програм у сфері діяльності окремого розпорядника бю-

¹ Чугунов І. Я. Теоретико-методологічні засади удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету / І. Я. Чугунов, О. А. Самошкіна // Фінанси України. – 2004. – № 9. – С. 37.

джетних коштів. Крім того, існує ризик дублювання функцій у межах окремих програм, у такому разі незрозуміло, якими є підходи до оцінки ефективності виконання тих чи інших заходів.

Не менш важливим етапом бюджетного менеджменту є виконання бюджету, що включає в себе організацію виконання його дохідної частини, бюджетне фінансування та регулювання міжбюджетних потоків. Формування бюджетних засобів в Україні здійснюється за багатоканальною системою згори донизу, тому має високу концентрацію ресурсів у державному бюджеті з наступним їх перерозподілом. Цей механізм має недоліки. Найбільше проблем виникає при розподілі функцій між різними ланками бюджетів та виконанні власних і делегованих повноважень органами влади. Передані повноваження повинні фінансуватися з державного бюджету або шляхом віднесення до місцевого бюджету загальнодержавних податків. Кошти на виконання власних повноважень органи місцевої влади можуть нагромаджувати із призначених для них власних джерел доходів.

У процесі оцінки результатів виконання бюджетів за програмно-цільовим методом особливу увагу треба приділяти показнику якості, який є своєрідним звітом про досягнуту ефективність у межах реалізації програми. Важливо зазначити, що у вітчизняній практиці під час оцінки результатів виконання бюджетних програм особливого значення слід надавати також показнику витрат. Крім того, доцільно оцінювати досягнуті результати бюджетної програми за такою категорією, як масштаб виконання. Така необхідність зумовлена ризиками невідповідності видаткових потреб їх фактичному фінансуванню.

Перетворення програмно-цільового методу формування і виконання бюджетів на дієвий механізм соціально-економічного розвитку має супроводжуватися впровадженням комплексу заходів, серед яких можна виокремити такі:

- реформування системи міжбюджетних відносин задля підвищення стабільності та прогнозованості дохідної частини місцевих бюджетів;
- проведення адміністративно-територіальної реформи, реалізація основних засад якої сприятиме найоптимальнішому угрупованню видаткових потреб та, відповідно, раціональному розподілу бюджетних ресурсів;
- формування на державному рівні довгострокової програми соціально-економічного розвитку, на основі якої органи місцевого самоврядування зможуть здійснювати середньострокове планування; удосконалення системи прогнозування макроекономічних показників країни та визначення ступеня їх можливих коливань залежно від тенденцій розвитку світової економіки;

- підготовка кваліфікованого персоналу, який координуватиме процеси впровадження програмно-цільового методу у малих містах, селах і селищах;
- запровадження системи внутрішнього контролю, проведення внутрішнього аудиту, діяльності щодо їхньої гармонізації з метою забезпечення якісного управління ресурсами держави на основі принципів законності, економічності, ефективності, результативності та прозорості.

Реалізація зазначених заходів сприятиме розвитку програмно-цільового методу бюджетування, який забезпечить посилення зв'язку між розподілом бюджетних ресурсів і фактичними чи запланованими результатами їх використання відповідно до встановлених пріоритетів державної політики та сприятиме подальшому розвитку бюджетного процесу в Україні.

Котович Т. Г.,

*аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
заступник начальника відділу ринків капіталу
Департаменту державного боргу Міністерства фінансів України*

ВИКОРИСТАННЯ ОВДП З МЕТОЮ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ЗАБОРГОВАНOSTІ БЮДЖЕТУ З ВІДШКОДУВАННЯ ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ

У багатовіковій історії людства податок на додану вартість – порівняно новий вид податку. Вперше він був запроваджений у Франції в 1954 р. економістом М. Лоре і набув поширення спочатку в країнах Європи (кінець 60-х – початок 70-х років ХХ ст.) і дещо пізніше – у країнах Азії, Африки і Латинської Америки. Нині податок на додану вартість стягується майже у 80 країнах, серед яких практично всі промислово розвинуті. Однак слід зазначити, що цей податок досі не запроваджений у таких країнах, як Австрія, Швейцарія, США. Наприкінці 1980-х – початку 1990-х років ПДВ було запроваджено в країнах Східної Європи (Болгарії, Угорщині, Польщі, Румунії, Словаччині, Чехії), а також у деяких країнах СНД (Білорусі, Казахстані). В Україні і Росії ПДВ діє з 1992 р.

Однак цей податок, крім основної ставки податку, має нульову ставку та низку пільг. Як наслідок, частина отриманого до бюджету податку на додану вартість має бути відшкодована певним платникам податку на додану вартість. До них належать переважно торгові експортні компанії та експортоорієнтовані підприємства.

В Україні з часу впровадження податку виникали проблеми із відшкодуванням його надмірно сплачених сум. Перед державою поставала необхідність вирішення цих проблем, пошуку механізмів відшкодування податку на додану вартість та погашення заборгованості із його відшкодуванням.

У Законі України “Про державний бюджет України на 2004 рік” передбачено погашення простроченої бюджетної заборгованості з податку на додану вартість, яка виникла на 1 червня 2004 р. і не відшкодована на день введення в дію Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2004 рік” від 17.06.2004 № 1801-IV (крім заборгованості по товарах, які підпадають під визначення кодів УКТ ЗЕД 1001 10 00 90, 1001 90 99 00, 1002 00 00 00) шляхом її оформлення облігаціями внутрішньої державної позики з терміном обігу п’ять років.

Відповідно до цього положення закону та постанови Кабінету Міністрів України “Про випуск облігацій внутрішньої державної позики для погашення простроченої бюджетної заборгованості з податку на додану вартість” від

25.12.2003 № 2014 Міністерством фінансів було здійснено випуск середньострокових амортизаційних облігацій зі строком обігу п'ять років загальним обсягом 1,926 млрд грн. Умови випуску передбачали сплату доходу за облігаціями у розмірі 120 % облікової ставки Національного банку України раз на рік одночасно зі сплатою 20 % номінальної вартості.

Розглянемо механізм випуску облігацій та їх передачі платникам податку. Міністерство фінансів України здійснило випуск облігацій та зарахувало їх на свій емісійний рахунок у депозитарії Національного банку України. Одночасно з випуском у бюджеті було списано заборгованість із відшкодування податку на додану вартість. Після цього до справи долучились Державна податкова адміністрація України та Державне казначейство України.

Державна податкова адміністрація України подавала до Міністерства фінансів та Держказначейства реєстри платників податку, яким належало погасити прострочену заборгованість з відшкодування податку на додану вартість. На підставі цих реєстрів Міністерство фінансів здійснювало перерахування облігацій з емісійного рахунку на рахунок у цінних паперах Державного казначейства України.

Платник податку отримував у органах податкової служби документи, необхідні для відшкодування, звертався до органів Держказначейства та отримував на рахунок цінних паперів, відкритий у банку, облігації внутрішньої державної позики. Різниця, що не могла бути відшкодована облігаціями (менше номінальної вартості облігації), перераховувалась органами Держказначейства на розрахунковий рахунок платника податку.

Отримані облігації платники ПДВ могли використовувати за одним із трьох варіантів:

- утримувати їх у своїй власності до кінцевого погашення, отримуючи щороку дохід та погашення частини номінальної вартості облігації;
- отримати під заставу облігацій кредит у банківських установах та фактично сплачувати різницю між вартістю кредитних коштів та доходом, що платник отримуватиме за облігаціями;
- здійснити продаж облігацій на вторинному ринку та отримати реальні кошти.

Звичайно, платники податку були зацікавлені в отриманні реальних коштів, а не цінних паперів та доходу за ними. Тому переважна більшість з них одразу звернулася до банківських установ з пропозицією викупити ці облігації. Можливість утримання облігацій у своїй власності переважно не розглядалась, а отримання кредиту мало чим відрізнялося від продажу, оскільки кредит міг бути отриманий не на всю вартість облігацій. Фактично обсяг коштів, що міг бути

отриманий платником, мало відрізнявся від обсягу, що отримувався внаслідок продажу, при цьому зберігалися зобов'язання за кредитом.

Тому платники, отримавши замість погашення заборгованості з відшкодування ПДВ облігації, здійснили їх продаж з дисконтом та досить високою дохідністю. Така дохідність стимулювала нерезидентів до інвестування в українські облігації та дала поштовх для розвитку ринку облігацій внутрішніх державних позик.

Однак проблема відшкодування податку на додану вартість так і не була вирішена, заборгованість з відшкодування знову утворилась і накопичувалася. На початок березня 2010 р. заборгованість з відшкодування ПДВ складала близько 20,6 млрд грн, у тому числі прострочена заборгованість з відшкодування ПДВ – 10,3 млрд грн, а підтверджена перевірками заборгованість – 7,1 млрд грн (70 % усієї простроченої заборгованості).

Таким чином, наразі проблема з відшкодування податку на додану вартість є більш актуальною, ніж у 2003–2004 рр., і її слід розв'язувати з урахуванням досвіду попередніх років та змін, що відбулись в економіці й фінансовій системі країни за цей час.

З травня 2009 р. Міністерство фінансів України проводить розміщення ОВДП на ринкових засадах та задовольняє найкращі пропозиції від учасників ринку. Завдяки цьому було успішно здійснено погашення державного внутрішнього боргу у жовтні та грудні 2009 р., що стимулювало зниження відсоткових ставок на початку 2010 р.

Ці кроки, а також поліпшення політичної ситуації в країні, створили передумови для збільшення попиту на державні облігації у березні 2010 р. до 9 млрд грн. Водночас попит на ОВДП у лютому–березні складав у середньому 3,8 млрд грн, що становить лише 53,5 % підтвердженої простроченої заборгованості з відшкодування ПДВ.

Випуск у 2010 р. ОВДП для погашення заборгованості з відшкодування ПДВ створить додаткову пропозицію облігацій на ринку, що перевищить попит на облігації на первинному ринку. При цьому з огляду на досвід 2004 р. ця пропозиція буде за більш вигідними для інвесторів відсотковими ставками (у 2004 р. дисконт становив близько 30 %), ніж на первинному ринку. В разі здійснення такого випуску платники ПДВ, що у 2004 р. вже отримували відшкодування за такою схемою, не відкладатимуть оформлення облігацій, а оперативно звертатимуться до податкових органів та Держказначейства для отримання облігацій з метою їх якнайскорішого продажу на вторинному ринку.

Крім того, обсяги випуску у десять разів перевищуватимуть обсяг 2004 р., що потребуватиме значних коштів у наступні роки для обслуговування та погашення державного боргу. Так, у 2004 р. випуск був здійснений двома транша-

ми і поділений приблизно навпіл. Таким чином, потоки з погашення облігацій та їх обслуговування були розділені на 10 окремих платежів, що здійснювалися кожні шість місяців.

Законом України “Про Державний бюджет України на 2010 рік” передбачено оформлення відшкодування податку на додану вартість задекларованого, підтвердженого перевірками та невідшкодованого на дату набрання чинності цим Законом.

Таким чином, до кінця 2010 р. необхідно здійснити випуск та передачу облігацій на всю суму заборгованості – понад 20 млрд грн, тобто 3,3 млрд грн на місяць. Однак більш реальною буде цифра 4 млрд грн, оскільки нормативна база може набрати чинності вже у червні, крім того, кілька тижнів буде потрібно для складання органами податкової служби відповідних реєстрів для відшкодування ПДВ, підготовку та надання платникам необхідних документів, відкриття Державним казначейством рахунку на депозитарії Національного банку, відкриття платниками податків відповідних рахунків у банках.

Отже, щотижня обсяг ОВДП на ринку збільшуватиметься приблизно на 1 млрд грн. При цьому, враховуючи нагальну потребу платників ПДВ у коштах, продаж здійснюватиметься з дисконтом, що приваблюватиме інвесторів та спонукатиме до придбання саме цих облігацій. Крім того, одночасний випуск облігацій на суму понад 20 млрд грн створить пікове навантаження на державний бюджет у період погашення ОВДП-ПДВ.

Враховуючи, що всі фінансові установи мають обмеження щодо інвестування коштів у ті чи інші інструменти, вони швидко будуть вичерпані і, як наслідок, попит на ОВДП на первинному ринку скорочуватиметься орієнтовно на 1 млрд грн щотижня. З огляду на те, що в середньому попит складав 3,8 млрд грн, без збільшення бази інвесторів можливості ринку будуть вичерпані за місяць.

Дохідність ОВДП на первинному ринку становить наразі 14–15 % річних та є привабливою для фінансових установ, що мають власні вільні кошти, або нерезидентів. Пропозиція ОВДП-ПДВ на вторинному ринку в обсязі, що не може бути викуплений банками та фінансовими установами за короткий проміжок часу, створить передумови для продажу цих облігацій з дисконтом та зростання дохідності до рівня 20 % і вище, що перевищуватиме прогнози інфляції на найближчі роки. ОВДП-ПДВ можуть стати привабливими для небанківських фінансових установ – страхових компаній, недержавних пенсійних фондів, а також нерезидентів.

Залежно від того, яким буде номінальний рівень дохідності облігацій, встановлений під час їх випуску, фінансові установи розраховуватимуть бажаний для них рівень дохідності та, відповідно, рівень дисконту. Якщо рівень доходу буде встановлено аналогічно рівню 2004 р. – 120 % облікової ставки Національ-

ного банку (яка становить сьогодні 10,25 %), то для дохідності на рівні первинного ринку, наприклад 14,5 %, рівень дисконту становитиме лише 5 %. Втім, за збільшення пропозиції облігацій та бажання інвесторів отримувати вищий рівень доходу дисконт зростатиме.

У ситуації, що склалася, Міністерству фінансів України доцільно було б при підготовці нормативних актів на виконання Закону України “Про Державний бюджет України на 2010 рік” передбачити такі умови:

- випуск облігацій має здійснюватися не менше ніж 10 серіями і рівними частинами з різними строками обігу і кінцевим погашенням облігацій через п’ять та більше років;
- з метою мінімізації дисконту за ОВДП-ПДВ їх дохідність має бути на рівні не нижчому, ніж 50 % ринкової дохідності облігацій;
- розміщення має здійснюватися рівномірно, з метою уникнення разової пропозиції облігацій на вторинному ринку;
- обмежити вторинний обіг облігацій на один-два купонних періоди;
- сприяти збільшенню попиту на ОВДП з боку нерезидентів та небанківських фінансових установ для забезпечення внутрішніх запозичень у необхідних обсягах, у тому числі шляхом збільшення дохідності ринкових облігацій.

Кошкіна М. О.,

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України*

ОБҐРУНТУВАННЯ МОДЕЛІ ФІНАНСУВАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Приватне страхування охорони здоров'я в різних країнах здійснюється різними шляхами. Так, у США, Голландії та Німеччині воно поширюється переважно на осіб, які залишилися поза урядовими схемами. У таких країнах, як Австралія, Великобританія та Нова Зеландія страхові компанії фактично дублюють послуги державних страховиків, але при цьому пропонують додаткові, більш якісні послуги. У багатьох країнах, зокрема у Франції, приватне страхування використовується на доповнення державних схем, наприклад, для здійснення платежів з власної кишені.

Переважає більшість розвинутих країн, окрім США, стимулює приватне страхування з метою вирішення трьох основних проблем системи охорони здоров'я: перша – відсутність рівного доступу до медичних послуг для всіх верств населення, друга – зростання витрат і третя – брак інновацій. Вони намагаються поліпшити загальний стан охорони здоров'я без додаткових “дір” у бюджеті, і в деяких випадках приватне страхування допомагає в цьому.

У США близько 47 млн осіб практично не мають жодних джерел фінансування витрат на охорону здоров'я, що зумовило нещодавно прийняття плану Б. Обама. Згідно з цим планом ринок приватного страхування має істотно розширитися, як і його регулювання. Всі громадяни змушені будуть купувати страховку, а уряд зі свого боку регулюватиме послуги та ціни, аби зробити їх більш доступними і за необхідності надати субсидії. Це робиться за принципом реформ, здійснених у Нідерландах та Швейцарії, де головною метою було розширення послуг для найменш забезпечених і зниження витрат. У цих країнах для реалізації можливостей рівного доступу до послуг приватним страховикам було заборонено дискримінувати окремих осіб, які перебувають у поганому стані або ризик захворювання яких є дуже високим. Досвід засвідчив, що у цих країнах одні страховики пропонували дешеві поліси, залучаючи молодших та здоровіших клієнтів, в той час як інші – осіб похилого віку за високу вартість. У Нідерландах, Швейцарії та Німеччині регулятивні органи змушують страхові компанії, які одержують надлишкові прибутки таким шляхом, розподіляти їх серед більш “дорогих” пацієнтів.

Досвід засвідчив, що в ряді розвинутих країн приватне страхування зумовлює ще більші витрати на охорону здоров'я, а додаткове страхування, яке знижує витрати з власних кишень, не стимулює пацієнтів контролювати витрати.

В таких країнах, як США, Австралія та Канада для приватного медичного страхування встановлено податкові пільги та субсидії, які часто надаються через роботодавців, а це призводить до надмірного використання медичних послуг і, відповідно, страхових. Саме через це країни з найбільшим сектором приватного медичного страхування, зокрема США, Франція, Німеччина та Швейцарія, мають найвищі витрати з охорони здоров'я на душу населення (табл. 1). Серед інших причин цього дослідники також виокремлюють недостатню прозорість ціноутворення медичних послуг. Низка досліджень підтвердила, що вартість аналогічних процедур істотно відрізняється між лікарнями на одній території. Ще однією причиною високих витрат називають трансформацію сутності медичного ризику, оскільки стиль життя пацієнта складно визначити, як і своєчасно дізнатися про хронічні хвороби. Однак найбільш значущим фактором високих витрат дослідники вважають недосконалість ринкового становища страховиків, адже рівень конкуренції між тими, хто надає медичні послуги, не є високим. Окрім того, страховики в основному перерозподіляють зібрані кошти за надані послуги, а не за їхні результати.

У США фінансування охорони здоров'я побудовано на платній основі (табл. 2), воно здійснюється через медичне страхування або безпосередньо громадянами з власної кишені. Близько 75 % працюючого населення США страхують їхні роботодавці у приватних страховиків. На сьогодні близько 40 % витрат покриває держава, 40 % – роботодавці і 20 % – громадяни фінансують самостійно. Найменш забезпечені верстви населення обслуговуються за державними програмами медичного страхування “Медікер” і “Медікейд”, неза-

Таблиця 1

Оціночні цифри витрат на охорону здоров'я до ВВП, %

Країна	2002	2025	2050
Австралія	6,4	11,5	21,1
Австрія	5,4	8,3	13,0
Канада	6,7	9,5	13,5
Німеччина	8,6	14,7	25,6
Японія	6,7	11,7	18,2
Норвегія	8,0	13,9	25,0
Іспанія	5,5	10,5	21,4
Швеція	7,9	10,2	12,9
Великобританія	6,4	10,0	16,0
США	6,6	13,8	32,7

Джерело: *Kotlikoff L. Who's Going Broke? / L. Kotlikoff, Ch. Hagist // National Bureau of Economic Research, Working Paper. – 2005. – № 11833. – Dec. – P. 29.*

Структура витрат на охорону здоров'я щодо ВВП, %

Країна	Державні витрати	Приватні витрати	Інші витрати	Приватне страхування	Соціальне страхування
Великобританія	82	10	5	3	0
Канада	69	15	2	13	1
Австралія	67	18	7	8	0
США	33	12	7	35	13
Швейцарія	16	30	1	53	0
Німеччина	9	13	1	9	68
Нідерланди	6	6	6	82	0
Франція	5	6	2	13	74

страхованими залишаються близько 17 % населення країни, які сплачують за надану медичну допомогу з власної кишені.

Німеччина діє за принципом обов'язкового медичного страхування, однак залишається можливість виходу певної категорії населення з державної системи та її участі у приватному страхуванні.

У Великобританії бюджетне фінансування охорони здоров'я покриває майже 90 % і лише 10 % медичних послуг приватні особи оплачують самостійно. Британська система надання медичної допомоги, яка належить до так званої системи Бевериджа, передбачає всебічну і безоплатну для пацієнта діяльність охорони здоров'я. Це зумовлює надмірне використання медичних послуг.

За останні 10 років витрати на охорону здоров'я у Великобританії збільшилися в декілька разів, унаслідок чого запроваджено додаткові регуляторні заходи, зокрема спільну оплату, коли пацієнт сплачує частину вартості лікування. Таку ж систему співоплати пацієнтом медичної допомоги, попри наявність медичної страховки, запроваджено в переважній більшості країн зі страховою та бюджетною медициною. З одного боку, співоплата є механізмом, який зменшує кількість безпідставних звернень до лікаря, а з другого –непомірним тягарем для пацієнта.

В Японії страхова медицина побудована за територіальним принципом й охоплює дрібних власників, членів їхніх родин, інвалідів та безробітних. Послуги цим категоріям громадян на 70–90 % оплачує держава. Медикаменти, послуги приватної медсестри, перебування в окремій палаті оплачує сам пацієнт. Вартість лікування суворо контролюється спеціально створеною системою лікарів-консультантів, органами соціального забезпечення і Міністерства охорони здоров'я Японії. Страхові кошти надходять від підприємств, держави і

самих застрахованих. Допомога за тимчасовою непрацездатністю виплачується з четвертого дня захворювання в сумі 60 % заробітку. Основна спрямованість системи охорони здоров'я Японії – це профілактика захворювань, може тому саме Японія стоїть на першому місці в світі за тривалістю життя громадян.

Попри наявність обов'язкового медичного страхування у Франції, державна система не забезпечує повного відшкодування вартості лікування, що спонукає населення брати участь у приватному страхуванні або сплачувати лікареві кошти за медичну допомогу безпосередньо. Цікавою видається система повернення коштів за призначені медикаменти, які сягають від 30 до 100 % залежно від класу медикаментів, виду та рівня надання медичної допомоги.

В Ізраїлі і Швейцарії переважає добровільне страхування здоров'я, а обов'язкове існує лише щодо осіб окремих професій. Система охорони здоров'я Канади в основному спирається на лікарів первинного медичного догляду, які становлять 51 % усіх лікарів-практиків. Вони є проміжною ланкою між пацієнтом та лікарями-спеціалістами і клінікою, контролюють діагностичні обстеження та відпуск ліків за рецептами. Окрім загальнодержавної системи медичного страхування, провінції та території також забезпечують медичним обслуговуванням ту частину населення, якій потрібні додаткові медичні послуги, — людей похилого віку, дітей та безробітних. Це і безкоштовні ліки, і стоматологічна допомога, і послуги окуліста, і протезування та інвалідні візки.

Медичне страхування в Канаді є системою ощадних рахунків, коли всі кошти належать робітникові й не витрачені на лікування залишки накопичуються із року в рік. Це уможливило капіталізацію коштів ринку медичних послуг і привертає увагу споживачів цих послуг, надаючи їм упевненість у тому, що вказані відрахування назавжди залишаються їхньою власністю. Проте і тут є один недолік — окремому індивідууму може знадобитися дуже дороге лікування і його накопичувального рахунку просто не вистачить. Тим часом держава почала здійснювати додаткові страхові платежі на випадок екстравитрат від повного до часткового покриття залежно від віку та стану здоров'я пацієнта. Ця модель страхування вважається економічною, оскільки зацікавлює участь пацієнта й усуває зайві видатки.

На сьогодні саме канадська система охорони здоров'я вважається однією з найприйнятніших у світі, оскільки саме пацієнт та його кошти у розумінні “платної медицини” є найбільш захищеними.

Заслуговує на увагу досвід оплати медичних послуг та надання медичної допомоги у Бельгії, де пацієнт всю суму сплачує безпосередньо лікарю, а потім страховий фонд (лікарняна каса) повертає йому витрачені кошти. Залежно від виду надання медичних послуг, хвороби і рівня надання медичної допомоги хворому ці кошти повертаються повністю чи частково. Також привертає увагу

система виплати громадянам бонусів за здоров'я, коли людина, яка не звертається за медичною допомогою певний час та веде здоровий спосіб життя, отримує за це кошти.

Враховуючи ту обставину, що в Україні державні витрати на медицину в системі видатків зведеного бюджету становлять близько 3,6 % ВВП, збільшення додаткових сум може здійснюватися частково за рахунок розширення можливостей страхування. На нашу думку, прийнятним є застосування моделі, подібної до французької, де соціальне страхування становить лівову частку витрат.

Коцюк Т. В.,

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України*

ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПЕРЕРОЗПОДІЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ ПІД ЧАС ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ

Економічна криза – це завжди поштовх для переосмислення ролі держави у регулюванні соціально-економічних процесів та фіскальних інструментів, які вона використовує. Під час рецесії суспільство простіше переконати у доцільності системних податкових реформ, ніж переглянути підходи до податкової політики за сприятливої кон'юнктури. При цьому для України важливо рухатися оптимальним курсом трансформації оподаткування, бо шансів на помилку вже немає.

Якщо більшість постсоціалістичних країн – нових учасниць ЄС до 2008 р. подвоїли ВВП порівняно з 1990 р., то Україна до світової економічної кризи не спромоглася навіть досягти рівня виробництва кінця 80-х років минулого століття. У той час, коли Словенія наблизилася за рівнем економічного розвитку до найменш розвинутих у Західній Європі Португалії, Греції та Іспанії, ВВП на одну особу населення в Україні в 2007 р. становив лише 42,6 % цього показника у Польщі (25,6 % – у Словенії). Зменшення за перше півріччя 2009 р. ВВП на 10 % в Естонії (за вищого на 29,4 % ВВП на одну особу населення, ніж у Польщі) складно порівнювати з падінням обсягів виробництва на 20 % в Україні. Тобто в умовах, коли Україна поступово перетворюється на депресивну територію Європи, а фінансового ресурсу для системних реформ стає дедалі менше, ЄС взагалі може виключити її з переліку претендентів на членство. То чого варті недавні високі темпи зростання ВВП за відсутності прагматичних державницьких підходів до розвитку соціально-економічної системи України в перспективі? Чи не занадто велику ціну сплачує українське суспільство за далеку від оптимальності економічну і податкову політику?

Водночас чи не найбільшою проблемою є пошуки фіскального оптимуму, за якого можна буде здійснити прогресивні соціально-економічні трансформації. Сьогодні в науковій літературі можна знайти чимало публікацій щодо податкових аспектів виходу України з економічної кризи і в кожній з них є раціональне зерно. Утім, більшість рекомендацій має фрагментарний характер, а пошуки оптимальних податкових параметрів передбачають наявність комплексного бачення необхідних соціально-економічних реформ і фіскальних інструментів, які забезпечать їх реалізацію. Без такого бачення, сформованого на базі сучасних економіко-інституційних реалій, будь-які трансформації нагадувати-

муть подорож без пункту призначення¹. Важливо усвідомлювати реальні можливості використання податкових інструментів, а не тишити себе ілюзорними “позитивними шоками” від чергових змін в оподаткуванні. Ефективність податкової політики залежить насамперед від того, як на неї реагують суб’єкти ринку. Не можна розраховувати фіскальний ефект податкового нововведення, прийнявши за константу економічні стратегії платників податків. Ще складніше спрогнозувати суспільну оцінку та реальні економічні і фіскальні наслідки системних трансформацій оподаткування, але це не є підставою для відмови від них, бо інакше рецесія затягнеться, а соціально-економічні диспропорції поглиблюються. Реформатори мають немов би “зіграти партію в шахи”, обравши стратегію гри і продумавши ходи наперед, причому без права на програш.

Але яка стратегія прийнятніша: знижувати рівень перерозподілу ВВП чи оптимізувати акумулювання та використання податкових надходжень? Здавалося б, зменшення податкового навантаження має стимулювати підприємницьку ініціативу, а отже, сприяти відновленню зростання ВВП. Водночас логічним є те, що в трансформаційній економіці роль держави не лише не зменшується, а має бути значно активнішою, ніж в усталеній економічній системі. Головними її завданнями є: 1) розробка “правил гри” і реалізація загальнонаціональних інтересів на противагу вузькокорпоративним; 2) визначення стратегічних пріоритетів розвитку з огляду на необхідність переходу до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку; 3) формування економічних механізмів мотивації господарюючих суб’єктів до перерозподілу ресурсів у визначені сектори економіки; 4) розробка і реалізація довгострокової стратегії формування та використання людського капіталу, що потребує відповідних змін у структурі бюджетних витрат². Крім того, під час рецесії допомога (зменшення податкового навантаження, субсидії, державні гарантії) має надаватися лише тим підприємствам, які відчувають тимчасові труднощі, але залишаються платоспроможними. Практика доводить, що державна підтримка господарюючих суб’єктів без урахування стану їхніх балансів не прискорює виходу з економічної кризи і не пом’якшує її наслідки. Навпаки, така політика примножує втрати від поточної кризи та підвищує ймовірність виникнення нової кризи в майбутньому, бо послаблює стимули економічних агентів до ефективного господарювання та реальної оцінки всіх ризиків³. Все це свідчить про хибність ідеї помітного загального зниження ставок по-

¹ Колодко Г. Институты, политика и экономический рост / Г. Колодко // Вопросы экономики. – 2004. – № 7. – С. 50.

² Вергелес Т. Держава в трансформаційній економіці: теорії та реалії / Т. Вергелес // Світ фінансів. – 2009. – Вип. 1 (18). – С. 14.

³ Claessens S. Crisis Resolution, Policies and Institutions: Empirical Evidence / S. Claessens, D. Klingebiel, L. Laeven // Systemic Financial Crises: Containment and Resolution. – N.Y.: Cambridge University Press, 2005; Honohan P. The Fiscal Cost Implications of an Accommodating Approach to Banking Crises / P. Honohan, D. Klingebiel // Journal of Banking and Finance. – 2003. – Vol. 27.

датків і податкових платежів та доводить необхідність оптимізації видатків бюджету без істотного зменшення їх докризового обсягу.

При перегляді напрямів використання податкових надходжень потрібно зважати на те, що збільшення соціальної складової функціонування держави можливе лише за рахунок зменшення фінансування структурних реформ (спроби якнайшвидше вирішити всі поточні соціальні проблеми можуть обернутися соціальними катаклізмами у майбутньому). Крім того, значне підвищення пенсій і заробітних плат у бюджетній сфері призводить до посилення інфляції, яка поряд із негативним впливом на реальні доходи всіх ринкових агентів здорожує банківське кредитування. Тобто від захоплення соціальним популізмом страждають усі – і сучасні покоління, і їхні нащадки.

Особливо небезпечним ми вважаємо збільшення соціальних видатків бюджету у 2009 р. При цьому велику загрозу для України становлять спроби поповнення фінансових ресурсів держави шляхом посилення податкового навантаження (одномоментного кількаразового підвищення ставок акцизного збору, податку з власників транспортних засобів та єдиного податку, запровадження ввізного мита за доволі високою ставкою – 13 %) і тиску на платників податків з боку фіскальних органів (зокрема, “прохання” про переплати). Такі ініціативи можуть спровокувати новий виток загострення кризи через зменшення обсягів легального виробництва підакцизних товарів і збільшення обороту контрабандної продукції, “торгівельні війни” з країнами – споживачами українського експорту, зменшення оборотних коштів підприємств.

Звісно, рецесію супроводжують фіскальні втрати, що змушує шукати шляхи підвищення ефективності перерозподільних процесів. Але це не є приводом для реалізації нашвидкуруч вигаданих фіскальних експериментів. Навпаки, криза має спонукати лише до тих податкових рішень, які мають під собою надійне теоретичне підґрунтя. Можна дещо підвищити ставки фіскально мало-значущих податків та податкових платежів, які не переглядалися впродовж останніх років, проте не потрібно забувати про можливості трансформації основних бюджетоутворюючих податків. Саме час звернути увагу на те, що пропорційне оподаткування доходів фізичних осіб в Україні добре виконує функцію субсидування заможних прошарків суспільства і стимулювання імпорту (відносно забезпечені громадяни створюють попит на дорогі товари іноземного виробництва), але навіть у 2008 р. воно не досягло рівня фіскальної ефективності прогресивного оподаткування доходів громадян 2003 р. (напередодні реформи). Більше того, навряд чи можна очікувати помітного зменшення соціальної стратифікації суспільства навіть у разі запровадження податку на нерухомість фізичних осіб (оподаткування дорогих об'єктів власності за високими ставками, як це сьогодні пропонують).

Ми не будемо заперечувати, що оподаткування нерухомості, від якого складніше ухилитися, ніж від оподаткування доходів населення, потрібне в Україні. Водночас надання податку на нерухомість ролі основного інструмента перерозподілу доходів фізичних осіб (запровадження значної диференціації ставок оподаткування щодо вартості нерухомості) ми не вважаємо доцільним. Адже не виключено, що власник, наприклад, дорогого житла не є заможною людиною: чимало громадян свого часу отримали дорогі, за сучасними оцінками, квартири; хтось успадкував елітне житло; наявність у власності дорогого майна не гарантує стійкої бізнес-діяльності власника. Для виконання регуляторної функції, про яку йде мова, оптимальним є саме податок з доходів фізичних осіб. Насамперед розмір грошового доходу характеризує статок громадянина і його здатність виконувати податкові зобов'язання⁴. Тому в Україні необхідно запровадити прогресивний, відповідний її соціально-економічним умовам, механізм справляння податку з доходів фізичних осіб за двома-трьома ставками (з помірною максимальною ставкою, щоб не спровокувати нової тінізації доходів) та оподаткування нерухомості громадян за помірними диференційованими ставками⁵. Такі фіскальні ініціативи відповідатимуть принципу розбудови соціально справедливої податкової системи і дадуть змогу отримати додаткові надходження до державного бюджету (при закріпленні за ним частини надходжень податку з доходів фізичних осіб) і бюджетів органів місцевого самоврядування з наступного року. За рахунок цих коштів доцільно фінансувати “видатки розвитку”.

Що стосується можливості компенсувати фіскальні втрати найближчим часом, то потрібно змінювати підходи до адміністрування ПДВ. Поступу у вирішенні проблеми фіктивного відшкодування цього податку буде досягнуто, якщо: 1) усунути низку законодавчих “прогалин” (наприклад, тих, що роблять можливим надання “податкових послуг” підприємствами-банкрутами); 2) у платників податку з'явиться переконання, що бюджет – не інструмент “розтринькування” зароблених ними коштів, а фінансова база для ініціювання державою прогресивних соціально-економічних зрушень.

Сьогодні важливо, аби лібералізація оподаткування прибутку стимулювала не “проїдання” коштів і “підтримання на плаву” всіх функціонуючих підприємств, а інвестиції у виробництво. Слід шукати нові податкові важелі сприяння прискоренню відтворювальних процесів на інноваційно-інвестиційній основі. Ними може бути, зокрема, запропоноване у проекті Податкового кодексу зни-

⁴ Пансков В. Новейшие коллизии налогообложения доходов физических лиц: суть и возможности разрешения / В. Пансков // Российский экономический журнал. – 2007. – № 4. – С. 48.

⁵ Після завершення кризи їх можна буде переглянути в бік підвищення.

ження ставки податку на прибуток для суб'єктів ринку, які закуповуватимуть обладнання та устаткування. Прийнятними для запровадження в Україні є також податкові механізми заохочення інвестицій в інноваційний сектор та екологічні (енергозберігаючі) технології у формі прискореної амортизації та зменшення оподаткованого прибутку, які використовуються у ЄС. Що стосується можливості загального зниження ставок оподаткування, то, на нашу думку, доцільно зменшувати навантаження соціальних платежів на суб'єктів ринку – роботодавців, запровадивши єдиний соціальний платіж.

Крикун Т. І.,

*віце-президент Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України*

СУТНІСТЬ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ

Основою подальшого соціально-економічного розвитку України, зростання добробуту громадян є виважена бюджетна політика у сфері державних видатків, зважаючи на сьогодення – умови економічного реформування, обмеженість фінансових ресурсів держави тощо. Фінансова політика у сфері державного регулювання та стимулювання виробництва, забезпечення соціального захисту населення, розвитку науково-технічного прогресу, зовнішньополітичної діяльності визначає пріоритетні напрями використання коштів та відбивається у видатках бюджету. Питанням формування видаткової частини бюджету приділяється дедалі більше уваги, зважаючи на використання державою бюджету як інструменту реалізації соціально-економічної політики. Бюджетна політика як один з основних чинників реалізації економічної політики держави є ваговою складовою фінансової політики, уособлює роль держави у регулюванні економічних процесів, забезпеченні макроекономічного зростання, вдосконалення структури суспільного виробництва, забезпечення соціальних гарантій населення.

Необхідною умовою фінансово-бюджетної політики є збалансованість бюджетів, які входять до складу бюджетної системи України. При визначенні розміру дефіциту бюджету кредити і позики як джерело доходів не враховуються, граничний розмір дефіциту і джерела його покриття визначаються Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, радами народних депутатів під час затвердження відповідних бюджетів. Дефіцит бюджету покривається за рахунок внутрішніх державних позик, позик іноземних держав та інших фінансових інституцій. Рішення про залучення позик до Державного бюджету України в кожному конкретному випадку приймає Верховна Рада України.

Бюджетні видатки здійснюються для розподілу фінансових ресурсів держави за різними ознаками – територіальними, галузевими тощо – з метою їх раціонального розміщення та ефективного використання, сприяння соціально-економічному розвитку країни. Оптимізація структури бюджетних видатків, які визначають напрями використання державних коштів, позитивно впливає на темпи економічного зростання. Перелік витрат, їх склад та структура не є сталими і постійно змінюються залежно від конкретної економічної ситуації, змін пріоритетів у використанні коштів.

Видатки бюджету можна характеризувати за кількісними показниками, пов'язаними з обсягами бюджетних ресурсів, та якісними показниками, які визначають економічну природу й суспільно-корисне призначення кожного виду видатків.

Згідно з Бюджетним кодексом України видатками бюджету є кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум. Видатками є державні платежі, які не підлягають поверненню. Вони бувають відплатними, тобто здійсненими в обмін на товар чи послугу, або невідплатними (односторонніми). Категорія видатків не включає платежі в рахунок погашення державного боргу, що класифікуються як фінансування.

Видатки державного бюджету включають бюджетні призначення, встановлені законом про Державний бюджет України на відповідний рік на конкретні цілі, пов'язані з виконанням державних програм. З Державного бюджету України видатки здійснюються на:

- державне управління: органи законодавчої влади, органи виконавчої влади, Президента України;
- органи судової влади;
- міжнародну діяльність;
- фундаментальні та прикладні дослідження, сприяння науково-технічному прогресу та міжнародні наукові й інформаційні зв'язки державного значення;
- національну оборону;
- правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави;
- освіту: загальну середню, у тому числі спеціалізовані школи; загально-освітні школи соціальної реабілітації; професійно-технічну освіту; вищі навчальні заклади; післядипломну освіту; позашкільні навчальні заклади та заходи з позашкільної роботи з дітьми та інші заклади й заходи в галузі освіти, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій;
- охорону здоров'я: первинну та спеціалізовану, високоспеціалізовану медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу; санаторно-реабілітаційну допомогу; санітарно-епідеміологічний нагляд; інші програми в галузі охорони здоров'я, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій;
- соціальний захист та соціальне забезпечення: виплату пенсій військово-службовцям; сплату до Пенсійного фонду України страхових внесків за окремі категорії осіб; фінансування доплат, надбавок, підвищення до пенсій; державні програми соціальної допомоги, наприклад, грошову

допомогу біженцям; компенсації на медикаменти; програми й заходи протезування та соціального захисту інвалідів, у тому числі програми і заходи Фонду України соціального захисту інвалідів; відшкодування збитків, заподіяних громадянам; заходи, пов'язані з поверненням в Україну кримськотатарського народу та осіб інших національностей, які були незаконно депортовані з України; щорічна разова грошова допомога ветеранам Великої Вітчизняної війни; довічна стипендія для учасників бойових дій; кошти, що передаються до Фонду соціального страхування на випадок безробіття; часткове покриття витрат на виплату заборгованості з регресних позовів шахтарів; державну підтримку громадських організацій інвалідів і ветеранів, які мають статус всеукраїнських; державні програми і заходи та державну підтримку молодіжних громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

- культуру і мистецтво: державні культурно-освітні програми, а саме – національні та державні бібліотеки, музеї, виставки, заповідники національного значення, міжнародні культурні зв'язки, державні культурно-освітні заходи; державні театральні-видовищні програми – національні театри, філармонії, музичні колективи й ансамблі та інші заклади і заходи мистецтва; державну підтримку громадських організацій культури і мистецтва, що мають статус національних; державні програми розвитку кінематографії; державну архівну справу; державні програми підтримки телебачення, радіомовлення, преси, книговидання, інформаційних агентств;
- фізичну культуру і спорт через виконання державних програм підготовки резерву та складу національних команд і забезпечення їхньої участі у змаганнях державного й міжнародного значення, програм з інвалідного спорту та реабілітації; фізкультурно-спортивної спрямованості; підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки;
- програми реставрації пам'яток архітектури державного значення;
- державні програми розвитку транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики;
- державні інвестиційні проекти;
- державні програми з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, попередження й ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха;
- створення та поповнення державних запасів і резервів;
- обслуговування державного боргу;

- проведення виборів та референдумів;
- інші програми, які мають виключно державне значення.

Видатки бюджету класифікують за функціями, з виконанням яких пов'язані видатки (функціональна класифікація видатків); економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки (економічна класифікація видатків бюджету); ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків бюджету); бюджетними програмами (програмна класифікація видатків).

Міжнародна класифікація видатків, розроблена в Організації Об'єднаних Націй, стала основою функціональної класифікації видатків бюджету, яка нині включає десять розділів, що визначають видатки бюджетів на здійснення загальних функцій держави (загальнодержавні функції: оборона; громадський порядок, безпека та судова влада; економічна діяльність; охорона навколишнього природного середовища; житлово-комунальне господарство; охорона здоров'я; духовний та фізичний розвиток; освіта; соціальний захист та соціальне забезпечення), Автономної Республіки Крим, а також підрозділи і групи, в яких конкретизуються напрями спрямування бюджетних коштів на здійснення, відповідно, функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування.

Чітке розмежування видатків бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів за економічними ознаками з детальним розподілом коштів за їх предметними ознаками (заробітна плата, нарахування, усі види господарської діяльності, виплати (трансферти) населенню та інші категорії) забезпечується завдяки економічній класифікації видатків бюджету. Видатки бюджету за їх економічною сутністю розподіляються на поточні, капітальні й нерозподілені. Поточні видатки – видатки бюджетів, які спрямовуються на виконання бюджетних програм та забезпечують поточне функціонування бюджетних установ, проведення досліджень, розробок, заходів та надання поточних трансфертів населенню і підприємствам (установам, організаціям). Капітальні видатки являють собою платежі з метою придбання необоротних активів (у тому числі землі, нематеріальних активів), стратегічних і надзвичайних запасів товарів, основного капіталу, створення державних запасів і резервів тощо.

До категорії нерозподілених відносять видатки з резервних фондів державного і місцевих бюджетів та фондів непередбачених видатків Ради міністрів Автономної республіки Крим, обласних та місцевих державних адміністрацій, виконкомів місцевих рад.

У Державному бюджеті України для здійснення непередбачених видатків, тих, що не мають постійного характеру і не могли передбачатися при складанні проекту бюджету, існує резервний фонд, який формується в обсязі до одного

відсотка видатків загального фонду відповідного бюджету. Порядок використання коштів з резервного фонду бюджету визначається Кабінетом Міністрів України. Рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету приймаються відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування.

Відомча класифікація видатків та кредитування державного бюджету становить реєстр головних розпорядників бюджетних коштів із присвоєними відповідними кодами. Наведена класифікація видатків бюджету відіграє достатньо важливу роль у групуванні споріднених або близьких між собою за напрямками та цілями бюджетних програм у межах одного головного розпорядника бюджетних коштів; дає можливість оптимізувати кількість бюджетних програм, удосконалюючи при цьому бюджетне планування та вибудовуючи більш чітку систему державного управління.

Програмна класифікація видатків та кредитування державного бюджету передбачає групування бюджетних призначень за бюджетними програмами, які є систематизованими переліками заходів, спрямованих на досягнення визначеної для головного розпорядника бюджетних коштів мети.

Починаючи з 2002 р., з метою підвищення ефективності розподілу бюджетних ресурсів в умовах їх недостатності, забезпечення прозорості їх використання, встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та якістю надання державних послуг, доступності бюджету для суспільства в бюджетну систему України запроваджується програмно-цільовий метод формування бюджету відповідно до затвердженої урядом Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Видатки бюджету систематизуються і групуються за певними економічними ознаками залежно від галузевого й організаційного спрямування, від рівня державного управління. За економічними ознаками передбачається розподіл видатків залежно від їх ролі у відтворенні виробництва та відповідно до їх суспільного і цільового призначення. Бюджет складається в розрізі бюджетних програм з визначенням їх відповідальних виконавців, бюджетні програми формуються із врахуванням систематизованого переліку заходів, що забезпечують досягнення відповідних мети, завдань та напрямів, закріплених паспортом бюджетної програми; застосовується середньострокове бюджетне планування.

На необхідність підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів як дієвого інструменту соціально-економічного розвитку держави та одного з основних завдань бюджетної політики вказується і в Бюджетних деклараціях на 2009–2010 рр., затверджених постановами Кабінету Міністрів України. У відповідних галузях визначено завдання та шляхи їх виконання, зокрема: моніторинг

ефективності виконання бюджетних програм через удосконалення критеріїв оцінки їх результативності; поступовий перехід до розподілу коштів не за принципом утримання, а за принципом оплати наданих послуг, виконаних робіт; упорядкування структури головних розпорядників, подальша оптимізація бюджетних програм, у тому числі шляхом поступової концентрації видатків, закріплених за розпорядниками, які є провідними у відповідній галузі.

Поряд із запровадженням програмно-цільового методу планування бюджету з метою суттєвого підвищення рівня державного регулювання у сфері видатків бюджету необхідним є удосконалення науково-теоретичних положень та методологічних основ зазначеного методу. Наукове обґрунтування удосконалення методології функціонування програмно-цільового методу планування видаткової частини бюджету поліпшить якість і збалансованість системи фінансово-бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку держави, надасть можливість підвищити дієвість державного регулювання фінансово-бюджетних відносин у системі макроекономічного розвитку.

Кривцов О. О.,

*аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
начальник відділу апеляцій Державної податкової адміністрації
у м. Києві*

ПОЛІТИКА ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ЯК СКЛАДОВА БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Податок з доходів фізичних осіб в Україні як елемент податкової системи є одним з методів, за допомогою якого здійснюється виконання дохідної частини бюджету країни.

Дослідженню питань, пов'язаних з бюджетною політикою, присвячені праці як вітчизняних науковців: Ф. О. Ярошенка, І. Я. Чугунова, О. О. Сунцової, І. В. Запатріної, І. О. Луніної, так і російських вчених: Т. М. Ковальнової, С. В. Базуліна, В. М. Родіонової, Н. В. Гаретовського.

Поняття бюджетної політики є багатограним. При цьому податкова політика має самостійні цілі та завдання, що за своєю сутністю відрізняються від цілей бюджетної політики як такої.

Бюджетна політика втілює властивості бюджету як економічної категорії з позиції його використання у вигляді інструменту розподілу та контролю. Як зазначає російський вчений В. М. Родіонова, сутність державного бюджету як економічної категорії реалізується через розподільчу (перерозподільчу) і контрольну функції¹. Прояв притаманних бюджету властивостей, його використання як інструменту розподілу та контролю можливий лише в процесі людської діяльності, що відображено в створюваному державою бюджетному механізмі. Останній є реальним втіленням бюджетної політики, віддзеркалює конкретну спрямованість бюджетних відносин на вирішення економічних та соціальних завдань².

На нетотожність цілей та механізмів, за допомогою яких реалізується бюджетна та податкова політика, наголошують вітчизняні вчені. Як зазначає А. І. Даниленко, вироблення узгодженої податкової та бюджетної політики є важливим завданням. Для того щоб адекватно розуміти сутність взаємовідносин у сфері державних фінансів, слід було б розрізнити податкову політику як політику формування дохідної частини доходів бюджету і бюджетну політику як політику видатків, що тісно взаємодіє з галузевими пріоритетами, міжбюджетними відносинами та спрямована на ефективне використання бюджетних коштів для забезпечення функцій держави та місцевого самоврядування. Якщо податкова

¹ *Финансы* / В. М. Родионова, Ю. Я. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др. ; под ред. В. М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 1993. – С. 235.

² Там же. – С. 236.

політика впливає на суб'єкти господарювання та громадян через механізм вилучення доходів, то бюджетна – через механізм надання додаткового доходу, вилученого раніше у цього ж чи іншого суб'єкта. Якщо однією з вагомих функцій податкової політики є стимулювання розвитку, то видаткова політика значною мірою спрямована на компенсацію ринкових дисбалансів³. Іншим фактором, розробленим у фінансово-економічній літературі, який розмежовує податкову та бюджетну політику, є те, що “доходи бюджету великою мірою залежать саме від ВВП. При цьому значна частина бюджетних витрат не пов'язана з ВВП за рядом винятків та з від'ємним значенням”⁴. Різні трактування понять “бюджетна” та “податкова політика” знайшло своє відображення і в правовому полі України.

Метою розгляду політики оподаткування доходів фізичних осіб у цьому разі є її дослідження в контексті бюджетної політики, тобто як певного інструменту або методу, що використовується при досягненні цілей бюджетної політики. Таке дослідження, на наш погляд, дасть змогу дійти висновку стосовно узгодженості політики оподаткування доходів фізичних осіб як складової податкової політики з напрямками його використання як інструменту бюджетної політики.

Дослідження податку з доходів фізичних осіб у контексті бюджетної політики потребує розгляду бюджетної політики з організаційного погляду, а тому з позиції бюджетного механізму. У працях вітчизняних науковців немає єдиного погляду стосовно структури бюджетної політики. Вважається, що структура бюджетної політики з точки зору функціонального підходу включає політику у сфері державних доходів, політику у сфері державних видатків, політику у сфері державного боргу, бюджетне регулювання та міжбюджетні відносини⁵. Політика державних витрат передбачає розв'язання трьох основних проблем: проблеми рівня витрат (скільки повинна витратити держава); проблеми ефективності (як забезпечити поліпшення надання благ і послуг державного сектора при мінімальних затратах, враховуючи негативний вплив державних витрат на приватний сектор); проблеми структури державних витрат (якою має бути структура державного виробництва проміжних товарів і товарів для кінцевого споживання)⁶. Водночас вказані елементи структури бюджетної політики

³ Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку : у 3 т. / за ред. чл.-кор. НАН України А. І. Даниленка. – К. : Фенікс, 2008. – Т. 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації. – С. 106.

⁴ Корнай Я. Устойчивый рост как важнейший приоритет / Я. Корнай // Вопросы экономики. – 1996. – № 10. – С. 15.

⁵ Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, Т. І. Єфименко та ін. – К. : НДФІ, 2004. – С. 105.

⁶ Луніна І. О. Державні фінанси у перехідний період / І. О. Луніна. – Харків : Форт, 2000. – С. 26.

взаємозв'язані. Як зазначає А. І. Даниленко, з'єднувальною ланкою, яка врівноважує та інтегрує податкову і бюджетну політику, є державний борг, що утворюється внаслідок фінансування дефіциту бюджету за рахунок запозичень. Якщо для стимулювання економічного зростання держава намагається знизити податки, але при цьому не може адекватно скоротити видаткову частину бюджету, вона збільшує дефіцит і, відповідно, збільшує державний борг, який згодом буде погашати доходами від економічного зростання⁷.

Залежно від напряму дії в монографії М. Я. Азарова бюджетне регулювання поділяється на вертикальне та горизонтальне. Метою вертикального бюджетного регулювання є забезпечення необхідними дохідними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до чинного порядку розмежування повноважень між органами державної влади й місцевого самоврядування. Виконання цього завдання досягається шляхом розподілу видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків. Горизонтальне бюджетне регулювання покликане усунути розбіжності в рівнях бюджетної забезпеченості у розрізі бюджетів місцевого самоврядування (міських, селищних і сільських). Іншими словами, основний зміст горизонтального бюджетного регулювання полягає у фінансовому вирівнюванні бюджетів у територіальному розрізі. Причому горизонтальне вирівнювання здійснюється тільки у межах бюджетів територіальних громад, окремо серед міських, селищних та сільських бюджетів⁸.

З огляду на модель бюджетної системи та міжбюджетних відносин в Україні податок з доходів фізичних осіб при формуванні доходів бюджету входить до джерел формування дохідної частини місцевих бюджетів. При цьому податок є вагомим джерелом для їх наповнення. Найбільшу частку в дохідній частині місцевих бюджетів він має в структурі доходів республіканського, обласних, міських (міст Києва і Севастополя) бюджетів.

Використання податку з доходів фізичних осіб у практиці бюджетної політики України як однієї з основних складових наповнення місцевого бюджету дає можливість вважати його одним з інструментів, за допомогою якого відбуваються процеси вертикального бюджетного регулювання. Водночас відповідно до вимог Бюджетного кодексу України надходження податку з доходів фізичних

⁷ Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6 т. / редкол.: М. Я. Азаров (голова) та ін. – К. : НДФІ, 2004. – Т. 1: Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. М. Геєць та ін. – С. 107.

⁸ Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6 т. / редкол.: М. Я. Азаров (голова) та ін. – К. : НДФІ, 2004. – Т. 5: Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. Г. Бодров та ін. – С. 16.

осіб входять до структури доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. При цьому залежно від рівня бюджетної системи податок з доходів фізичних осіб розподіляється таким чином:

- податок з доходів фізичних осіб, що сплачується на території міст районного значення, сіл, селищ та їхніх об'єднань: 25 % – у кошик доходів місцевого самоврядування, 50 % – до районного бюджету, 25 % – до бюджетів АР Крим, областей;
- податок з доходів фізичних осіб, що сплачується на території міст республіканського (АР Крим) та обласного значення: 75 % – у кошик доходів бюджету місцевого самоврядування, 25 % – до бюджетів АР Крим, областей;
- податок з доходів фізичних осіб, що сплачується на території міст Києва та Севастополя: 100 % – у кошик доходів бюджету місцевого самоврядування.

Видатки місцевих бюджетів також розмежовуються на видатки, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів і ті, які не враховуються. Умовно перша група відповідає делегованим, а друга – власним повноваженням органів місцевого самоврядування. Наведене свідчить, що податок з доходів фізичних осіб в Україні використовується як інструмент горизонтального бюджетного регулювання.

Участь податку з доходів фізичних осіб у системі формування доходів місцевих бюджетів, його віднесення до статті закріплених доходів, врахування обсягів його надходжень при фінансовому вирівнюванні, територіальному перерозподілі та збалансуванні місцевих бюджетів надає цьому податку вагомую роль у бюджетній політиці країни.

Оподаткування доходів фізичних осіб як складова бюджетної політики є досить складним інструментом та залежить від певної моделі бюджетної системи, бюджетного регулювання, моделі державного устрою і відповідно – від цілей, завдань та способів реалізації як державної фінансової політики, так і економічної політики загалом. Тому розробка та досягнення цілей політики оподаткування доходів фізичних осіб як складової бюджетної політики можуть здійснюватися лише концептуально з урахуванням системи методів та способів, що використовуються для забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів, рівня та структури видатків місцевих бюджетів, горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів, вертикального бюджетного регулювання, стратегії економічного розвитку на місцевому рівні.

Однак до цього часу лишається низка нерозв'язаних фундаментальних інституціональних проблем. Як зауважує І. О. Луніна, реальність економічних

розрахунків визначається не тільки і не стільки правильністю арифметичних дій і добрими намірами, скільки існуючими інституційними умовами⁹. Невирішеним питанням до цього часу лишається реформування органів місцевої влади. Важливим є необхідність чіткого законодавчо закріпленого розподілу відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування за конкретні види видатків. Досі лишається невирішеною проблема прийняття Муніципального кодексу, без якого не може бути вирішене питання відповідальності та організації соціального й економічного розвитку регіонів.

Іншою суттєвою проблемою є те, що вагомим навантаженням на бюджетну систему, не зіставним із рівнем доходів, що нею мобілізуються, є значні державні гарантії, які залишились як спадок від жорстко централізованої радянської системи, та нові, прийняті з популістських міркувань без наявного фінансового обґрунтування, а також широка мережа установ, через які ці гарантії забезпечуються¹⁰. Державні гарантії, що є не зіставними з рівнем економічного розвитку, створюють перекіс між податковою та бюджетною політикою, що надає характер податкового та бюджетного механізмів суто фіскальним інструментам.

Стосовно механізму сплати податку, то серед інших є така проблема: фактично податок сплачується не за місцем проживання фізичної особи, яка отримує дохід у вигляді заробітної плати, а за місцем реєстрації працедавця¹¹. Нарікання на такий спосіб сплати податку пов'язані з тим, що внаслідок цього основний обсяг надходжень з податку концентрується здебільшого у великих містах, що зумовлює збільшення диференціації місцевих податкових надходжень. На наш погляд, така проблема дійсно існує, оскільки виникає певна суперечність: незважаючи на те, що фізична особа, за рахунок якої сплачується податок, проживає та отримує послуги соціального характеру за місцем проживання, а сплата здійснюється за місцем роботи. Застосування такого способу сплати неминуче спричиняє необхідність бюджетного горизонтального вирівнювання та необґрунтованого навантаження на бюджетний механізм.

Наявна також проблема системності надання пільг суб'єктам господарювання. Неузгодженість у сфері політики надання податкових пільг між органами державної та місцевої влади спричиняє брак власних коштів у місцевих бюджетах. Безсистемний підхід до політики формування дохідної частини місцевих органів влади призвів до того, що поступовий перехід до звільнення від опо-

⁹ *Луніна І. О.* Державні фінанси у перехідний період / І. О. Луніна. – Харків : Форт, 2000. – С. 165.

¹⁰ *Буковинський С. А.* До питання здійснення бюджетної політики в Україні / С. А. Буковинський // *Фінанси України.* – 2007. – № 11. – С. 5.

¹¹ *Слухай С. В.* Формування доходів місцевих бюджетів у контексті трансформації податкової системи / С. В. Слухай, Н. Я. Здерка // *Фінанси України.* – 2006. – № 5. – С. 19.

даткування доходів фізичних осіб на рівні прожиткового мінімуму ще й досі не відбувся.

На наш погляд, саме слабо розвинута податкова база в країні, обумовлена недостатньо розвинутою економікою країни, вплинула на високу централізацію державного бюджету відносно місцевих. З іншого боку, практика бюджетного регулювання призвела до парадоксальної ситуації: починаючи з 1999 р., в Україні міжбюджетні трансферти передбачені бюджетами всіх адміністративно-територіальних одиниць¹². Отже, у перспективі фінансова залежність місцевих органів влади навряд чи може стимулювати діяльність, спрямовану на розвиток регіонів, а відтак зміцнення їх фінансового забезпечення за рахунок власних надходжень та нагальної потреби в якнайбільших податкових надходженнях від податку з доходів фізичних осіб.

Як інструмент державного регулювання бюджет залежить від економічних умов і повинен впливати на ці умови. Тобто пріоритети і кількісні параметри бюджетно-податкової політики мають формуватися на основі загальної економічної стратегії та можливостей її найбільш ефективної реалізації. Насправді ж ці вимоги порушуються. Практикується підвищення планових надходжень за хронічного невиконання бюджету¹³.

Отже, оподаткування доходів фізичних осіб як складова бюджетної політики в Україні фактично не використовується як засіб досягнення цілей соціально-економічного розвитку. Бюджетні надходження застосовуються для виконання поточних завдань місцевих органів влади щодо делегованих державою обов'язків з надання відповідних державних послуг, забезпечення реалізації відповідних соціальних гарантій у сфері охорони здоров'я, освіти, державного управління. Перевага у фінансуванні ринкових дисбалансів за відсутності розвинутої податкової бази є неефективною, оскільки ні податкова, ні бюджетна політика не виступають стимулюючими засобами економічного розвитку.

Відтак, на наш погляд, зважаючи на модель механізму, що використовується в країні, найбільш ефективним буде використання податку з доходів фізичних осіб як загальнодержавного, так і місцевого у вигляді надбавок до загальнодержавного. Відповідно загальнодержавний податок з огляду на принцип платоспроможності та функції національного рівня повинен бути прогресивним та становити основу податкових надходжень. Податок з доходів фізичних осіб на місцевому рівні має бути пропорційним, що відповідає системам прибуткового

¹² Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6 т. / Редкол.: М. Я. Азаров (голова) та ін. – К. : НДФІ, 2004. – Т. 5: Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. Г. Бодров та ін. – С. 18.

¹³ Мельник П. В. Розвиток податкової системи в перехідній економіці / П. В. Мельник. – Ірпінь : Акад. ДПС України, 2001. – С. 57.

оподаткування ринково розвинутих країн. Такий податок, на наш погляд, більш ефективно вирішить проблеми як горизонтального, так і вертикального бюджетного регулювання, зменшить залежність місцевих бюджетів від державного та буде стимулюючим фактором для зміцнення власного фінансового забезпечення місцевих бюджетів.

Також вважаємо, що вдосконалення механізму сплати податку зі спрямуванням податкових надходжень за місцем проживання фізичних осіб, а не за місцем реєстрації працедавця, забезпечить менше навантаження бюджетної системи щодо горизонтального вирівнювання та стимулюватиме місцеві органи влади до надання якісних державних послуг.

Відповідно, вказані заходи повинні проводитись водночас з вирішенням питання зменшення загального податкового навантаження на економіку та на працю як фактор виробництва.

Проблема нарахування податкових зобов'язань повинна бути вирішена за рахунок сум прожиткового мінімуму. Податкова амністія невірного доходу є пріоритетнішою за соціальні послуги¹⁴.

¹⁴ *Ланг Й.* Проект кодекса налоговых законов для государств Центральной и Восточной Европы / Й. Ланг ; Пер. с нем. – Бонн : Федеральное министерство финансов, 1993. – С. 185.

Легкоступ І. І.,

*аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
асистент кафедри фінансів Чернівецького національного
університету імені Юрія Федьковича*

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ ТА ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІЙ

Сутність і зміст міжбюджетних відносин неоднаково трактується різними вченими-економістами. У Бюджетному кодексі України міжбюджетні відносини визначаються як відносини між державою, Автономною Республікою Крим і місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України¹. У цьому визначенні основна увага приділяється створенню достатньої дохідної бази бюджетів для фінансування визначених законом повноважень органів влади.

Більш повні визначення зазначеного терміна наводять у своїх працях вітчизняні вчені І. О. Луніна та В. Я. Швець. На думку І. О. Луніної, міжбюджетні відносини – це відносини між центральною і місцевою владою з розподілу повноважень, видаткових зобов'язань та дохідних джерел між бюджетами різних рівнів². За В. Я. Швецем, міжбюджетні відносини – це система взаємовідносин між державою і місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень державних органів влади й органів місцевого самоврядування, а також розподілу видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів³. У цих визначеннях поняття міжбюджетних відносин доповнене, окрім розподілу фінансових ресурсів, розподілом бюджетних повноважень органів влади різних рівнів.

А. М. Бабич та Л. Н. Павлова розглядають міжбюджетні відносини як сукупність відносин між органами державної влади й органами місцевого самоврядування щодо закріплення і розмежування бюджетних повноважень, дотримання прав, обов'язків і відповідальності органів влади у сфері складання й виконання бюджетів і бюджетного процесу⁴.

На наш погляд, міжбюджетні відносини – це обумовлена єдністю та узгодженістю складових бюджетної політики система організаційно-правових та

¹ Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / [М. Я. Азаров, В. А. Копилов, Л. К. Воронова та ін.] ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К. : НДФІ, 2006. – С. 306.

² Луніна І. О. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування / І. О. Луніна // Економіка України. – 2002. – № 5. – С. 11.

³ Швець В. Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин / В. Я. Швець // Фінанси України. – 2005. – № 3. – С. 27.

⁴ Бабич А. М. Государственные и муниципальные финансы : учеб. / А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. – М. : Финансы ; ЮНИТИ, 2000. – С. 147.

фінансових відносин між органами державної влади і місцевого самоврядування щодо встановлення та розмежування бюджетних повноважень, фінансових ресурсів, прав, обов'язків та відповідальності в ході бюджетного процесу.

Проведений аналіз показника середнього рівня доходів та видатків місцевих бюджетів України на одну особу (без міжбюджетних трансфертів) свідчить, що існують значні міжрегіональні відмінності в податковій базі та бюджетному забезпеченні регіонів. Мінімальний рівень доходів місцевих бюджетів на одну особу був менше за максимальний у м. Києві в 2005 р. у 7,2 раза; в 2006 р. — у 8,3; у 2007 р. — у 8,7; у 2008 р. — у 7,9 раза, тобто спостерігалася тенденція до поступового збільшення розриву. Серед областей розрив між максимальним і мінімальним значеннями показника становив 2,5–2,6 раза. За рахунок горизонтального бюджетного вирівнювання розрив між граничними значеннями середнього рівня видатків на одну особу поступово зменшувався: у 2005 р. він становив 3 рази, а в 2008 р. — вже 2,2 раза, що є позитивним. У той же час розрив між граничними значеннями вказаного показника по областях залишався стабільним — на рівні 1,3–1,4 раза.

Окрім міжрегіональних відмінностей у рівні доходної бази місцевих бюджетів та рівні їх видатків, існує значна невідповідність між доходами і видатками (без міжбюджетних трансфертів) одних і тих самих місцевих бюджетів. Розрахунки свідчать про те, що в усіх регіонах держави (крім м. Києва у 2007–2008 рр.) спостерігається значне перевищення видатків над доходами місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів), при чому сума такого перевищення постійно зростає. Так, якщо в 2006 р. сума перевищення видатків над доходами місцевих бюджетів України складала 32 498,7 млн грн, то в 2007 р. така сума становила вже 38 162,2 млн грн, а в 2008 р. — зросла до 53 015,2 млн грн, або збільшилася до 2006 р. на 63,1 %. Зауважимо, що в 2004 р. сума перевищення видатків над доходами місцевих бюджетів України (без трансфертів) складала 16 019 млн грн. Таким чином, за 2004–2008 рр. цей показник зріс на 36 996,2 млн грн або в 3,3 раза.

Отже, чинна система закріплення і розподілу доходів і видатків між різними рівнями бюджетної системи свідчить про значні невідповідності між закріпленими видатковими повноваженнями та доходною базою місцевих органів влади. Ці невідповідності мають, в більшості, не об'єктивну, а штучну природу, і стають можливими завдяки тому, що більша частина податкових надходжень понад власну і закріплену доходну базу, передусім економічно розвинених областей, вилучається до державного бюджету, чим створюється дотаційність бюджетів. Чинна система міжбюджетних відносин не стимулює місцеві органи влади до пошуку нових джерел збільшення доходів місцевих бюджетів тому що: у регіонів-донорів сума перевищення зібраних доходів над нормативними видатками все одно буде вилучена до державного бюджету; регіони-реципієнти в будь-якому

випадку отримують різницю між зібраними доходами та нормативними видатками у вигляді міжбюджетних трансфертів.

Різниця, що утворилася між власними та закріпленими доходами місцевих бюджетів і сумою їх видатків, покривається за рахунок трансфертів з державного бюджету або місцевих бюджетів вищого рівня. Аналіз свідчить про тенденцію зростання частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України. Так, даний показник по усіх місцевих бюджетах держави зріс з 14,3 % у 1998 р. до 46,3 % у 2008 р. У 1998 р. в Україні було чотири бездотаційні області – Дніпропетровська, Донецька, Полтавська, Харківська та м. Київ. Мінімальну частку трансфертів мали також Запорізька та Одеська області – 0,2 та 3,6 % дохідної частини бюджетів відповідно. Після 1998 р. частка трансфертів у дохідній частині місцевих бюджетів постійно зростала, в 2001 р. бездотаційними залишалися тільки бюджети Києва та АР Крим, а в 2003 р. вже не було жодного регіону в державі, який би не отримував трансфертів з державного бюджету. Мінімальна частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів зросла з 0 % у 1998 р. у Полтавській області до 19,9 % у 2008 р. у м. Києві. Серед областей мінімальну частку трансфертів у 2008 р. одержала Дніпропетровська область – 32,3 %. Максимальна частка трансфертів у 1998 р. надійшла в Житомирську область – 54,1 %, а в 2008 р. цей показник досяг максимального значення в Чернівецькій області – 73,3 %. У 2008 р. серед областей найменші суми трансфертів отримували, крім Дніпропетровської області, Донецька область – 36,7 %, Київська – 40,7 % та Одеська – 42,6 %. Крім Чернівецької області, де частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів була найбільшою, високий рівень трансфертів мав місце в 2008 р. в Івано-Франківській області – 70,2 %, Тернопільській – 70, Закарпатській – 65,5 та Волинській – 64,9 %.

Слід констатувати, що чинна система міжбюджетних відносин характеризується значним рівнем централізації бюджетних ресурсів, які згодом повертаються до місцевих бюджетів у вигляді трансфертів. Така система не стимулює економічний розвиток регіонів, позбавляє їх реальної фінансової незалежності, не розвиває фінансову ініціативу і породжує утриманство місцевої влади.

З метою усунення виявлених недоліків необхідним є реформування міжбюджетних відносин, які повинні стати серйозним чинником економічного зростання. З цією метою пропонуємо запровадження розрахунку дотацій вирівнювання, що будується не на фактичних доходах і видатках, а на нормативних. Податковий потенціал регіонів повинен розраховуватися на основі показника валового регіонального продукту. Розрахунок дотацій вирівнювання на основі нормативних, а не фактичних доходів і видатків сприятиме пошуку нових джерел доходів і скороченню видатків місцевою владою, оскільки такі дії не будуть впливати на нормативний обсяг дотацій.

Іншим заходом щодо стимулювання розвитку регіонів може стати безпосередня ув'язка розмірів дотацій з основними соціально-економічними показниками розвитку адміністративно-територіальних одиниць, такими, як обсяги виробленої продукції, виконаних робіт та наданих послуг, одержаного суб'єктами господарювання прибутку, сплачених до бюджетів податків та зборів, середньомісячної заробітної плати, рівня безробіття тощо.

При закріпленні за місцевою владою дохідних і видаткових повноважень необхідно прагнути до виконання критерію фіскальної еквівалентності М. Олсона, згідно з яким сукупні обсяги податкових надходжень до місцевого бюджету мають бути еквівалентними вартості наданих та профінансованих з нього суспільних послуг. Потрібно максимально зменшити зустрічні трансфертні потоки, залишивши дотації лише тим регіонам, де внаслідок об'єктивних чинників сукупні податкові надходження не покривають витрат місцевої влади.

Для підвищення фінансової автономії місцевих бюджетів, зниження рівня їхньої залежності від допомоги з державного бюджету, зменшення обсягів зустрічних трансфертних потоків пропонуємо деякі з загальнодержавних податків залишати на місцях у складі закріплених доходів місцевих бюджетів. На нашу думку, до таких податків найбільш доцільно віднести податок на прибуток підприємств та акцизний збір з вироблених в Україні товарів. Разом із повноваженнями зараховувати частину цих податків до місцевих бюджетів місцеві органи влади отримають потужний стимул економічного розвитку власних територій та їх виробничої інфраструктури. Такий крок стимулюватиме ініціативу місцевої влади створювати нові робочі місця, сприяти інвестиційній та інноваційній активності, розвивати власне виробництво та підприємництво. Адже разом із зростанням виробництва та прибутків зростуть і надходження до місцевих бюджетів податків з прибутку та акцизного збору.

На нашу думку, доцільно закріпити за місцевими бюджетами 100 % акцизного збору з вироблених товарів для всіх регіонів України (зараз таке право має лише АР Крим) та податок на прибуток з диференціацією часток відрахувань до місцевих бюджетів. Для більшості регіонів частка податку на прибуток складає 100 %, крім шести областей, де цей показник коливається від 20 до 80 % (Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Полтавська та Харківська області). У 2007 р. сукупні видатки місцевих бюджетів України перевищували їх доходи (без міжбюджетних трансфертів) на 39 162,2 млн грн, що складало 39,5 % видаткової частини місцевих бюджетів. Аналогічне перевищення видатків над доходами в 2008 р. склало 53 015,2 млн грн або 41,8 % видаткової частини. За розрахунками автора, зарахування акцизного збору з вітчизняних товарів та податку на прибуток (з диференціацією частки відрахувань у шести областях) до місцевих бюджетів у 2007 р. збільшило б їх закріплені доходи на 20 595,9 млн грн

та зменшило частку трансфертів у сукупних доходах з 41,7 до 22,5 %. Аналогічні дії, за даними 2008 р., збільшили б закріплені доходи місцевих бюджетів на 26 458,4 млн грн та зменшили б частку трансфертів у їх сукупних доходах з 46,3 до 27 %.

Формульний підхід, що застосовується зараз до розрахунку дотацій вирівнювання, має застосуватися і для розрахунку субвенцій з державного бюджету. Їх надання повинно здійснюватися на підставі науково обґрунтованих показників економічного і соціального розвитку регіонів. Також за використанням субвенцій має бути запроваджено дієвий контроль.

Наукове видання

**ФІНАНСОВО-БЮДЖЕТНА СКЛАДОВА
В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ЕКОНОМІКИ**

НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ

м. Київ, 26–27 квітня 2010 р.

Частина I

Редактори

І. В. Верстюк, С. В. Зюбенко

Комп'ютерна верстка

Г. Г. Пузиренка, А. А. Молотая

Відповідальний за випуск

Н. А. Боровик

Підп. до друку 25.05.10. Формат 60×84/16. Папір офсетний № 1. Друк цифровий.

Гарнітура “Newton”. Ум. друк. арк. 10,0. Обл.-вид. арк. 9,1.

Наклад 150 прим.

Оригінал-макет підготовлено науково-редакційним відділом

Науково-дослідного фінансового інституту

Академії фінансового управління Міністерства фінансів України;
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.