

**Київський національний торговельно-економічний
університет**

**ДЕРЖАВНЕ
ФІНАНСОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ЕКОНОМІЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ**

Монографія

*За загальною редакцією доктора економічних наук, професора,
академіка НАПН України А.А. Мазаракі*

Київ 2015

Розповсюдження і тиражування без офіційного дозволу КНТЕУ заборонено

УДК 33.025.12

ББК У 01

Д 36

Автори: І.Я. Чугунов (розд. 1; 2; 3; 5); А.В. Павелко (розд. 1; 2); Т.В. Канєва (розд. 2); М.В. Тарасюк (розд. 3); І.П. Адаменко (п. 1.1; 2.3); С.О. Булгакова (п. 2.5; 6.3); А.В. Василенко (п. 6.1); О.О. Долгова (п. 5.2); А.М. Єрмошенко (розд. 6); О.М. Жукевич (п. 3.1); І.В. Запатріна (п. 1.3); Л.М. Клапків (п. 6.1); Т.І. Крикун (п. 1.1; 2.1); Г.В. Кучер (п. 1.2; розд. 4); Н.В. Лісовська (п. 6.2); В.Д. Макогон (п. 2.1; 2.3); О.О. Малецька (п. 5.2); С.І. Мельниченко (розділ 1); І.С. Микитюк (п. 2.5); А.О. Нікітішин (п. 3.1); М.Д. Пасічний (п. 2.4); Н.Г. Савченко (п. 5.1); О.А. Самошкіна (п. 2.2); А.С. Свищук (п. 3.2).

*За загальною редакцією доктора економічних наук, професора,
академіка НАПН України А.А. Мазаракі*

Рецензенти: І.Г. Лук'яненко, д-р екон. наук, проф., Національний університет «Києво-Могилянська академія»;
Л.В. Лисяк, д-р екон. наук, проф., Дніпропетровська державна фінансова академія;
С.В. Волосович, д-р екон. наук, доц., Київський національний торговельно-економічний університет.

*Рекомендовано до друку вченою радою Київського
національного торговельно-економічного університету
(протокол № 2 від 29 жовтня 2014 р.)*

Державне фінансове регулювання економічних перетворень :
Д 36 монографія / І.Я. Чугунов, А.В. Павелко, Т.В. Канєва, та ін. ; за заг.
ред. А.А. Мазаракі. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. – 376 с.
ISBN 978–966–629–715–3

У монографії розглянуто інституційні засади державного фінансового регулювання економічних перетворень. Розкрито сутність і призначення бюджетного регулювання у системі економічного зростання країни. Визначено механізми фінансового управління державно-приватним партнерством. Розвинуто основні засади фінансово-бюджетного забезпечення соціальної сфери. Удосконалено механізм державного регулювання ринку фінансових послуг.

Праця для фахівців та наукових працівників, викладачів, студентів вузів у галузі фінансів.

УДК 33.025.12

ББК У 01

ISBN 978–966–629–715–3

© Чугунов І.Я., Павелко А.В., Канаєва Т.В., Тарасюк М.В., Адаменко І.П., Булгакова С.О., Василенко А.В., Долгова О.О., Єрмошенко А.М., Жукевич О.М., Запатріна І.В., Клапків Л.М., Крикун Т.І., Кучер Г.В., Лісовська Н.В., Макогон В.Д., Малецька О.О., Мельниченко С.І., Микитюк І.С., Нікітішин А.О., Пасічний М.Д., Савченко Н.Г., Самошкіна О.А., Свищук А.С., 2015

© Київський національний торговельно-економічний університет, 2015

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
Розділ 1. ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ	8
1.1. Сутність державного фінансового регулювання у системі соціально-економічного розвитку країни.....	8
1.2. Фінансовий потенціал країни в умовах трансформації економіки.....	33
1.3. Механізми фінансового управління державно-приватним партнерством	55
Розділ 2. СИСТЕМА БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	75
2.1. Бюджетне регулювання у системі економічного зростання країни.....	75
2.2. Інституціональні засади системи бюджетного регулювання у сфері видатків бюджету	93
2.3. Механізм реалізації системи міжбюджетного регулювання	113
2.4. Бюджетний дефіцит як складова системи бюджетного регулювання.....	133
2.5. Збалансованість і стійкість бюджетної системи	154
Розділ 3. ПОДАТКОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ.....	177
3.1. Сутність та призначення податкового регулювання.....	177
3.2. Податковий менеджмент як складова державного фінансового регулювання.....	199

Розділ 4. СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО КРЕДИТУ	222
4.1. Державний кредит як інструмент фінансової політики	222
4.2. Механізм управління державним боргом.....	236
Розділ 5. ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ	249
5.1. Фінансове забезпечення соціального захисту населення в умовах трансформації економіки.....	249
5.2. Пенсійне страхування як інститут розвитку соціальних відносин.....	261
Розділ 6. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ	299
6.1. Державне регулювання ринку страхових послуг	299
6.2. Інституціональні засади регулювання лізингової діяльності.....	329
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	345
ДОДАТКИ.....	358

ПЕРЕДМОВА

Державне фінансове регулювання є одним із вагомих інструментів впливу на соціально-економічний розвиток країни. Забезпечення цілеспрямованого впливу на темпи та якість економічного зростання потребує формування відповідної системи фінансового регулювання, спрямованої на управління результатами на основі удосконалення інституційного забезпечення фінансово-економічних перетворень.

Необхідність державного фінансового регулювання зумовлена тим, що за будь-якого типу економічної системи основним призначенням держави є забезпечення фінансовими ресурсами тих потреб, які не можуть бути задоволені через ринковий механізм. До них належать, зокрема, структурна перебудова економіки, захист навколишнього середовища, оборона, правопорядок, соціальна підтримка малозахищених верств населення, проведення фундаментальних наукових досліджень, охорона здоров'я тощо. Тож, держава будує свою фінансову політику, основним завданням якої є пошук оптимальної моделі перерозподілу фінансових ресурсів із метою забезпечення зростання матеріального виробництва й добробуту населення. Для побудови такої моделі треба визначити як рівень втручання держави у господарську діяльність виробничих структур, так і рівень зобов'язань держави в питаннях соціального забезпечення громадян. Від цих факторів залежить, яка частка валового внутрішнього продукту повинна зосереджуватись у фінансових інституціях, створюваних державою.

Циклічність економічних процесів зумовлює необхідність адаптації фінансової політики до змін макроекономічних умов. Тому важливо своєчасно оцінити вплив екзогенних та ендогенних факторів на інституційні складові фінансової системи, динаміку їхнього розвитку.

Впорядкування регулюючих цілей фінансової політики дозволяє досягти відповідного збалансування процесу перерозподілу фінансових ресурсів у суспільстві, рівня задоволення суспільних потреб. Необхідним є забезпечення перетворення фінансового механізму на ефективний засіб реалізації соціально-економічної стратегії.

Важливими завданнями в умовах трансформаційних перетворень є проведення ефективної бюджетно-податкової політики, підвищення рівня прозорості бюджетного процесу.

Зазначене надасть можливість підвищити інвестиційну складову вітчизняної економіки та збільшити обсяг податкових надходжень до бюджету, реформувати податкову систему та використати податковий потенціал територій для забезпечення соціально-економічного розвитку країни. Водночас важливо не тільки оптимізувати використання податкового потенціалу територій, а й створювати сприятливі умови для зростання економічної активності суб'єктів господарювання та економіки в цілому, а також за рахунок запровадження принципів транспарентності суб'єктів податкових правовідносин, відновлення довіри між платниками податків і державою.

Інститут бюджетного регулювання повинен ґрунтуватися на сукупності форм, засобів, механізмів формування та реалізації завдань бюджетної політики, які визначають умови взаємовідносин учасників бюджетного процесу.

Бюджетна політика держави як динамічна система, що розвивається залежно від соціально-економічних потреб суспільства мусить задіяти з урахуванням зарубіжного досвіду відповідні регуляторні механізми. Функціональне призначення бюджетної політики є продуктом еволюції ролі та значення держави в суспільно-економічному розвитку, залежно від показників економіки повинні коригуватися цілі і завдання бюджетної політики, механізми, інструменти і важелі для їх досягнення з метою ефективного впливу на соціально-економічні процеси. В умовах рецесії бюджетна політика повинна реалізовувати адаптаційно-регуляторний потенціал з метою виходу на поступове економічне зростання. Причому бюджетна політика як вагомий інструмент системи державного регулювання економіки мусить спиратися на довгострокову програму економічного і соціального розвитку країни.

Подальші наукові дослідження спрямовуватимуться на розробку ефективних фінансових механізмів участі держави у впровадженні інноваційної моделі розвитку економіки.

Проблеми підвищення ефективності державного фінансового регулювання зумовлюють необхідність визначення теоретико-методологічних засад, напрямів розвитку та трансформації фінансово-економічних відносин із врахуванням зарубіжного досвіду.

В монографії обґрунтовано важливість державного фінансового регулювання як одного з вагомих інструментів економічного зростання та забезпечення конкурентоспроможності економіки України. Розкрито сутність державного фінансового регулювання у системі соціально-економічного розвитку країни, фінансовий потенціал країни в умовах трансформації економіки. Аргументовано доцільність посилення системності та послідовності у реалізації бюджетно-податкової політики, визначення оптимальної структури та змісту бюджетних програм, відповідність їх показникам розвитку галузей економіки на середньо- і довгостроковий періоди. Визначено, що розробка бюджетно-податкової політики із врахуванням циклічності соціально-економічних процесів, бюджетної збалансованості, запровадження системного оцінювання ступеня досягнення поставлених завдань сприятиме дієвому перетворенню вітчизняної економіки у напрямі інноваційної моделі розвитку; податкове навантаження є одним із основних фінансово-бюджетних показників, який суттєво впливає як на дохідну частину бюджетів усіх рівнів, так і на економічні процеси країни та адміністративно-територіальних одиниць. Від оптимальності визначення величини зазначеного показника залежить обсяг фінансових ресурсів для виконання державою та органами місцевого самоврядування відповідних соціально-економічних функцій, а також темпи економічного зростання у країні та регіонах. Дослідження питання впливу податкового навантаження на дохідну частину бюджету та економічний розвиток країни й адміністративно-територіальних одиниць є актуальним та необхідним для розробки і реалізації виваженої державної політики у сфері оподаткування суб'єктів підприємницької діяльності та формування доходів бюджету.

Розвиток суспільства зумовлює необхідність подальшої реалізації пенсійної реформи, підвищення якості фінансового управління в бюджетному секторі. Обґрунтовано необхідність трансформації вітчизняного фінансового сектору, у тому числі розкрито передумови інтеграції ринку фінансових послуг України в умовах глобалізації, проблеми та перспективи входу його сегментів до європейських фінансових структур. Визначено стратегічні цілі та пріоритети державного фінансового регулювання економічних перетворень.

Розділ 1

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

1.1. Сутність державного фінансового регулювання у системі соціально-економічного розвитку країни

Державне фінансове регулювання пов'язано з виникненням держави і з'явилося в процесі розвитку товарно-грошових відносин. На початковому етапі розвитку суспільства державні доходи забезпечували витрати на ведення війн, утримання двору монарха, державного апарату, будівництво громадських споруд тощо. Характер такого забезпечення виявлявся в тому, що не існувало розмежування між ресурсами держави і ресурсами її правителя: монархи розпоряджалися ресурсами країни, як власністю. З відділенням державної скарбниці від особистої каси і власності монарха виникли такі поняття: державні фінанси, державний бюджет, державний кредит.

Основи фінансової політики більшості країн базувалися на концепції неокласичної школи, положення яких передбачали майже невтручання держави в економіку, збереження вільної конкуренції, використання ринкового механізму як основного регулятора економічних процесів. Фінансова політика 30–60-х років ХХ століття базувалася на кейнсіанській доктрині, яка базується на таких положеннях: найважливіші проблеми розширеного відтворення слід вирішувати з позицій попиту; високорозвинена економіка не може повністю саморегулюватися; в умовах значного усупільнення праці та капіталу втручання держави неминуче; державне регулювання мусить істотно доповнювати механізм автоматичного регулювання економіки. Вводиться поняття ефективного попиту, яке виражає рівновагу між споживанням і виробництвом, доходами і зайнятістю. Вагомими інструментами регулювання економіки вбачається фінансова та бюджетна політика. Зокрема зазначено, що формування, структура і зростання державних витрат є важливим фактором забезпечення ефективного попиту, а зміни в податковій політиці істотно впливають на основні компоненти попиту: особисте та інвестиційне споживання.

Вагомим є упроваджене Дж. М. Кейнсом у теорію державних фінансів положення про необхідність зростання державних витрат, які фінансуються за допомогою позик. Його послідовники назвали це «принципом дефіцитного фінансування». Державні інвестиції і поточні витрати можна фінансувати в борг. Урядові інвестиції, що фінансуються за допомогою позик, призведуть до розширення «схильності до інвестування», а фінансування поточних витрат – до збільшення «схильності до споживання».

Під впливом змін умов розширеного відтворення формується концепція неокласичного синтезу – теорія рівноваги в умовах неповної зайнятості, до якої введено грошовий чинник. Ця нова версія кейнсіанської теорії отримала розвиток у працях Дж. Хікса і П. Самуельсона. Поширюється термін «суспільний товар», під яким розуміють товари та послуги, що надаються державою суспільству. Суспільний товар поєднує три властивості: його не можна поділити між членами суспільства, він загальнодоступний і надається державою. Ідея суспільного товару ставить питання про розподіл ресурсів між державним і приватним секторами. Основна мета втручання держави полягає в досягненні оптимальності урядових витрат, ефективного розподілу і перерозподілу ресурсів між державою, підприємствами та окремими членами суспільства.

В кінці 70-х років минулого століття в основу фінансової політики покладено неоконсервативну стратегію, пов'язану з неокласичним спрямуванням економічної думки, яка відобразилася в теорії пропозиції, одним з основних положень якої є обмеження економічної ролі держави, її втручання в господарське життя, особливо – соціальну сферу. Основними положеннями цієї концепції є необхідність реприватизації частини державної власності, посилення ролі ринкового механізму, перенесення центру уваги в економіці на проблеми підвищення пропозиції, стимулювання виробництва, його ефективності. Таким чином, відповідно до теорії пропозиції основне місце відведено підприємцю, в інтересах якого повинні вироблятися стимули, до підвищення його активності та продуктивності. У фінансовому відношенні неоконсервативний напрям виходить з необхідності

скорочення обсягу перерозподілу національного доходу через фінансову систему. Передбачено також зниження розмірів соціальних витрат, стимулювання зростання заощаджень як джерела виробничого інвестування. Важливу роль відведено податкам. Постає завдання їх скорочення і зменшення ступеня прогресивності. Визначається вимога боротьби з бюджетним дефіцитом і породжуваною ним інфляції. У зв'язку з зазначеним сутність державних фінансів зводиться до ролі інструменту мобілізації коштів усіх секторів економіки для проведення державної внутрішньої і зовнішньої політики.

Основна проблема, яку не вдалося вирішити представникам неоконсервативної стратегії, пов'язаної з неокласичним спрямуванням економічної думки, – це збалансованість бюджетної системи. Тому в 90-х ХХ століття роках з'являються тенденції до подальших активних пошуків ефективних методів державного регулювання. Тепер державні фінанси є найважливішою ланкою фінансової системи, через яку здійснюється вплив держави на соціально-економічний розвиток. Принципи організації та функціонування державних фінансів зумовлені функціями й роллю держави в регулюванні й забезпеченні економічних, соціальних і демократичних засад життя населення, створенні сприятливих умов для діяльності виробничих і невиробничих структур.

Необхідність державного фінансового регулювання зумовлена тим, що за будь-якого типу економічної системи основним призначенням держави є забезпечення фінансовими ресурсами тих потреб, які не можуть бути задоволені через ринковий механізм, тобто через попит і пропозицію, а також особисто кожним громадянином з огляду на відповідні причини. До таких належить зокрема структурна перебудова економіки, захист навколишнього середовища, оборона, правопорядок, соціальна підтримка малозахищених верств населення, проведення фундаментальних наукових досліджень, охорона здоров'я тощо. Отже, держава буде свою фінансову політику, основним завданням якої є пошук оптимальної моделі перерозподілу фінансових ресурсів із метою забезпечення зростання матеріального виробництва й добробуту населення. Для побудови такої моделі треба визначити рівень втручання

держави у господарську діяльність виробничих структур і рівень зобов'язань держави в питаннях соціального забезпечення своїх громадян. Від цих факторів залежить, яка частка валового внутрішнього продукту повинна зосередитись у фінансових інституціях, створюваних державою.

Зміст соціальної функції державних фінансів полягає у формуванні соціальної безпеки людини та забезпечення цілісності і стабільності розвитку суспільства. У реалізації соціальної функції держави призначення доходів і видатків державного бюджету полягає у формуванні і структуруванні державних фінансових ресурсів з метою забезпечення базових параметрів життєдіяльності особи і суспільства. Соціальне призначення трансфертів, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам, полягає у забезпеченні цілісності національного соціуму, соціальної злагоди і стабільності у суспільстві шляхом розподілу суспільних фінансових потоків та суспільних благ за регіонами країни для збалансованого соціально-економічного та культурного розвитку як окремих регіонів, так і країни в цілому. Державні цільові фонди покликані забезпечити функціонування системи соціального захисту осіб, які тимчасово чи постійно потребують особливої підтримки з боку суспільства, що дає кожному члену суспільства можливість вільно розвиватися і реалізовувати свої здібності, а також сприяє підтриманню у суспільстві соціальної злагоди і стабільності. Важливим методологічним чинником є визначення принципів організації та функціонування державних фінансів, що дозволяє виявити напрями впливу фінансів на розвиток державного сектору економіки, виробити критерії його функціонування.

До основних принципів функціонування системи державного фінансового регулювання слід віднести єдність законодавчої та нормативної бази; відкритість і прозорість; розмежування повноважень; цільова орієнтованість; науковий підхід до реалізації окреслених цілей; економічність і раціональність; керованість фінансовими потоками на централізованій основі. Досягнення цілей задається стратегією розвитку. Фінансова стратегія визначає можливість збалансованого управління вартісною оцінкою матеріально-технічних засобів

і грошовими ресурсами, якими володіє державний сектор економіки. Особливе значення має визначення ролі фінансів у реформуванні економіки, яка може бути зведена до трьох завдань: економічної стабілізації; адаптації до ринкових перетворень; стимулювання інвестиційної активності.

Економічна стабілізація на макrorівні невіддільна від загальної фінансової стабілізації в економіці. Тому моніторинг макроекономічних показників дозволяє виявити реальну ситуацію у фінансовій сфері. З макроекономічних показників вирішальне значення мають рівень бюджетного дефіциту, хід виконання бюджету, рівень заборгованості підприємств перед бюджетом, рівень інфляції, ставка рефінансування Національного банку, зміни валютного курсу тощо. Фінансова стабільність означає наявність стійких джерел фінансування, можливість залучення коштів на ринку капіталів, накопичення ресурсів для розширення виробництва і розвитку суспільного сектору економіки.

Фінансова адаптація до ринкових перетворень виявляється в тому, що держава і підприємства є повноправними учасниками ринку капіталів, виступаючи в ролі кредиторів або позичальників. Організація фінансів дозволяє швидко реагувати на зміну ситуації на ринку, пристосовуватися до нових умов, використовувати альтернативні фінансові інструменти, виконувати податкові та інші грошові зобов'язання. Реформування економіки з метою фінансової адаптації включає: лібералізацію цін; приватизацію; соціальну трансформацію; інтеграцію до світової системи.

Трансформація економічних відносин означає перехід до нового типу економічного зростання, заснованого на низькому рівні інфляції та безробіття, зовнішньоекономічної збалансованості, сприятливого екологічного середовища і досить високого життєвого рівня. Інвестиційна активність держави і кожного підприємства є результатом та індикатором економічного зростання. Фінанси відіграють вирішальну роль у залученні інвестицій, створенні сприятливих умов для функціонування ринку капіталів. Щодо інвестиційної активності принцип стратегічної спрямованості є визначальним і завдання фінансів полягає у необхідності його реалізації.

Таким чином, сутність державних фінансів полягає у фінансово-економічних відносинах, що виникають з приводу розподілу і перерозподілу сукупного суспільного продукту і частини національного багатства, пов'язаних з формуванням фінансових ресурсів держави та використанням їх для покриття витрат, необхідних для виконання державою і місцевими органами влади своїх завдань і функцій.

Призначення державного фінансового регулювання полягає в забезпеченні соціально-економічного розвитку держави та добробуту громадян за допомогою різних фінансових інституцій, які сьогодні також включають напрями нецентралізованих ресурсів на цілі державної політики, причому використовуються різноманітні інструменти з метою стимулювання і заохочування приватної ініціативи на ці цілі; поділ відповідальності та ризику в інтересах підвищення продуктивності та ефективності. Реалізація основної мети суспільного розвитку – створення умов для забезпечення безпеки і гідного життя громадян передбачає у сфері державних фінансів досягнення збалансованості між соціальними зобов'язаннями органів державної влади та їх можливостями мобілізації фінансових ресурсів як на державному, так і на місцевому рівні.

Управління державними фінансами здійснюється за допомогою фінансового апарату, до складу якого входять органи державного управління всіх рівнів, що вирішують питання мобілізації, розподілу та використання державних фінансових ресурсів.

Основними завданнями Міністерства фінансів України є формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової і митної політики; формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, випуску та проведення лотерей, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння; формування і забезпечення у межах повноважень реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю, координації та спрямування діяльності органів виконавчої влади,

уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства; забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України; здійснення заходів із підвищення ефективності управління державними фінансами; проведення разом з іншими органами виконавчої влади аналізу фінансово-економічного стану держави, перспектив її дальшого розвитку; розроблення разом з іншими центральними органами виконавчої влади проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; розроблення в установленому порядку проекту закону про Державний бюджет України; організація роботи, пов'язаної зі складанням та управлінням виконання Державного бюджету України, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету; розроблення в установленому порядку прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди; удосконалення міжбюджетних відносин; забезпечення управління державним та гарантованим державним боргом; удосконалення методів фінансового і бюджетного планування; здійснення державного регулювання бухгалтерського обліку та фінансової і бюджетної звітності в Україні, розроблення стратегії розвитку національної системи бухгалтерського обліку, визначення єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку та складання фінансової і бюджетної звітності, обов'язкових для всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, адаптація законодавства з питань бухгалтерського обліку в Україні до законодавства Європейського Союзу та запровадження міжнародних стандартів фінансової звітності; забезпечення здійснення повноважень головного розпорядника бюджетних коштів в установах і організаціях, що належать до сфери управління Мінфіну України, центральних органах виконавчої влади; інформування громадськості про економічні та фіскальні цілі держави.

Національний банк України є центральним банком України. Відповідно до Конституції України основними завданнями Ради Національного банку є розроблення Основних засад грошово-кредитної політики та здійснення контролю за проведенням грошово-кредитної політики.

Державна служба фінансового моніторингу України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України. Вона входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Основними завданнями Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку є формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо розвитку та функціонування ринку цінних паперів та їх похідних в Україні, сприяння адаптації національного ринку цінних паперів до міжнародних стандартів; координація діяльності державних органів з питань функціонування в Україні ринку цінних паперів та їх похідних; здійснення державного регулювання та контролю за випуском і обігом цінних паперів та їх похідних на території України, а також у сфері спільного інвестування; захист прав інвесторів шляхом застосування заходів щодо запобігання і припинення порушень законодавства на ринку цінних паперів, застосування санкцій за порушення законодавства у межах своїх повноважень; сприяння розвитку ринку цінних паперів; узагальнення практики застосування законодавства України з питань випуску та обігу цінних паперів в Україні, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення.

Державний кредит становить собою грошові відносини, що виникають у держави з юридичними і фізичними особами у зв'язку з мобілізацією тимчасово вільних грошових коштів у розпорядження органів державної влади та їх використання на фінансування державних видатків. Його розмір свідчить про раціональність і ефективність фінансової політики держави та регулюється законодавством.

Функції державного кредиту безпосередньо впливають з його сутності. Як елемент державних фінансів, державний кредит виконує розподільчу, регулюючу і контрольну функції. Розподільча функція проявляється у перерозподілі частини знову створеної вартості згідно з принципами – терміновості, зворотності, платності, цільового призначення. Регулююча функція державного кредиту має дві сторони – економічну та соціальну.

Економічна проявляється перш за все у формуванні основних загальноекономічних пропорцій. Соціальна сторона державного кредиту пов'язана із забезпеченням відтворення робочої сили за рахунок підтримки соціальної сфери, створення робочих місць. Контрольна функція впливає з самої природи кредиту.

Останніми десятиліттями світова фінансова система постійно розвивалася та відповідно змінювалась її структура, відбувалось активне становлення фінансового ринку, вдосконалювалися фінансові механізми інтеграції між країнами, на ринках фінансового капіталу з'являлися нові фінансові інструменти, розширювався обсяг фінансових послуг. Зазначені трансформації фінансової системи досить позитивно впливали на підвищення ефективності господарської діяльності, активізацію ділової активності та стимулювання соціально-економічного розвитку. Однак, із початком глобальної фінансово-економічної кризи 2008 року, викликаній значним зниженням котирувань на фінансовому ринку США внаслідок системної кризи ринку іпотечного страхування, увагу науковців, громадськості, практиків-економістів спрямовано на пошук дієвих механізмів протидії негативним явищам у фінансовій сфері та економіці в цілому. Найвагомішим інститутом, здатним у середньостроковій перспективі коригувати економічний цикл та прискорити шлях переходу від рецесії до економічного зростання, є держава. Використовуючи бюджет як основну складову системи державних фінансів, монетарні інструменти, важелі та механізми, виступаючи власником активів, в тому числі фінансових, цей інститут суспільства проводить контрциклічну економічну політику, впливає на показники сукупного попиту та пропозиції, зайнятості, індексу споживчих цін. Водночас, потребують належного осмислення та обґрунтування теоретичні засади управління державними фінансами, підвищення активності інституційних механізмів державної фінансової політики, посилення регуляторного потенціалу бюджетної та грошово-кредитної системи.

На даному етапі розвитку суспільних відносин фінансова наука зосереджує увагу на дослідженні впливу інституціональних чинників на розвиток фінансової системи та державних фінансів як її вагової складової. Залежність результативності

функціонування системи управління державними фінансами від інституціональних та макроекономічних факторів обумовлює необхідність дослідження їх особливостей та визначення подальших можливостей, обмежень щодо становлення архітектури бюджетної та грошово-кредитної системи країни. Варто зауважити, що процес становлення та розвитку державних фінансових інститутів є доволі складним і потребує належного рівня теоретико-методологічного забезпечення. Пройдено початковий та етап подальшого розвитку інституційних засад розвитку системи управління державними фінансами, що характеризуються недостатнім рівнем координації функцій і повноважень органів державної влади й місцевого самоврядування у сфері формування, розподілу та використання фінансових ресурсів. Потребують належного удосконалення механізми взаємодії між фінансовими інститутами у сфері державного управління, підвищення наукової обґрунтованості рішень щодо планування та прогнозування зведеного бюджету та державних цільових фондів, забезпечення консенсусу в питаннях міжнародного фінансового співробітництва.

Значним чином на темпи, якісний рівень та збалансованість економічного зростання впливають структурні складові системи соціально-економічного розвитку, у тому числі технологічний рівень національної економіки, фінансова система, інституційна система економіки, соціальна система. Важливим є удосконалення регуляторного механізму фінансової політики з урахуванням ступеня розвитку соціально-економічних відносин країни. Державні фінанси повинні досліджуватись як вагома складова системи інститутів суспільства, підвищення якісного рівня фінансового регулювання сприятиме посиленню результативності здійснення інституційних змін системи управління державними фінансами та економічного середовища в цілому. Під інститутами слід розуміти правила реалізації суспільних взаємовідносин, певні обмеження, направлені на зниження рівня невизначеності даних взаємовідносин внаслідок поведінки людей. Крім того, інститут є формою цілеспрямованого узгодження інтересів економічних суб'єктів в умовах різноманітності форм координації їх взаємодії.

Особливості моделей соціально-економічного розвитку країни визначаються значною мірою характеристикою суб'єктів суспільних виробничих відносин, так і особливостями інституцій, які відображають умови і ступінь регламентованого обмеження сфери їхньої діяльності.

Вагомим завданням фінансово-економічної політики є її швидка адаптація до змін структури фінансових відносин, впливу зовнішніх економічних факторів, якісних перетворень фінансової системи. При формуванні фінансової політики на середньострокову перспективу необхідним є врахування впливу двох груп факторів на економічну систему: зовнішніх та внутрішніх, що визначають тенденції соціально-економічного розвитку. До екзогенних факторів належать – темпи росту валового внутрішнього продукту країн, які формують попит на основні групи товарів вітчизняного експорту, рівень цін на основні товари вітчизняного експорту та імпортовані енергоносії, обсяги зовнішніх капітальних інвестицій, який визначає потенційний розмір залучення інвестицій у вітчизняну економіку, кон'юнктура на світових фінансових ринках, яка впливає на можливість держави здійснювати запозичення та операції по рефінансуванню державного боргу. До внутрішніх економічних факторів належить частка перерозподілу валового внутрішнього продукту через бюджет та державні фонди соціального страхування, прогнозований обсяг бюджетних доходів та видатків, дефіциту бюджету, обсяг прямого та гарантованого державного боргу, показник співвідношення заощаджень та інвестицій в економіку тощо.

Розробка середньострокового прогнозу фінансової політики країни повинна бути спрямованою на вирішення таких завдань: зниження рівня інфляції, підтримка стабільного курсу національної грошової одиниці, підвищення рівня ліквідності банківської системи, зменшення ступеня впливу економічних ризиків на функціонування фінансових ринків, посилення фінансової стійкості бюджетної системи, покращання дієвості структурних перетворень фінансової системи, удосконалення системи управління державними фінансами, стимулювання заощаджень населення та їх подальша трансформація в інвестиції в реальний і фінансовий сектор економіки.

Доцільним є активізація наукових досліджень у напрямі формування єдиної методології та удосконалення категоріального апарату інституціоналізму, визначення предмета фінансово-економічного інституціоналізму, посилення дієвості впливу інституційного механізму державної фінансової політики на соціально-економічний розвиток суспільства з урахуванням необхідності його постійного вдосконалення в умовах трансформаційних перетворень. З метою підвищення темпів економічного зростання та посилення результативності структурних економічних перетворень доцільним і необхідним є проведення інституційних змін системи фінансових відносин. Реалізація економічних реформ повинна відбуватися з урахуванням впливу передбачуваних змін економічного стану на суспільний розвиток, наявністю достатнього рівня розвитку інституційного середовища для імплементації очікуваних результатів модернізації системи державних фінансів.

Сучасні інституційні перетворення системи фінансово-економічних взаємовідносин спрямовані на формування відповідних адаптивних очікувань економічних суб'єктів, які посилюють тенденцію сталого економічного зростання країни на середньо- та довгострокову перспективу. Вдосконалення державної фінансової політики доцільно здійснювати з урахуванням узгодження та координації економічної поведінки індивідів і пріоритетів довгострокового соціально-економічного розвитку суспільства, що спрямовано на підвищення результативності структурних перетворень. На цьому етапі інституційних змін суспільний розвиток потребує підвищення рівня врахування його відповідних потреб та інтересів, водночас доцільним та необхідним є зменшення диспропорції між рівнем доходів різних груп населення з одночасним належним стимулюванням людей з вищим інтелектуальним, творчим потенціалом і продуктивністю праці.

Інституційний підхід передбачає розгляд економіки не як статичної системи, а як системи, що постійно трансформується. Особливістю країн з перехідною економікою, є постійне проходження інституційних змін системи управління державними фінансами, спрямованих на посилення її дієвості та адаптації

до сучасних тенденцій розвитку світової економіки. Слід зауважити, що у період посилення інтеграційних і глобалізаційних процесів відбувається поширення економічної конвергенції, у тому числі норм, правил, стандартів здійснення фінансової діяльності. Під фінансовою глобалізацією мається на увазі доступ до належного обсягу інформації та світової фінансової системи, її окремих складових. Національні фінансові системи є частиною єдиної інтегрованої фінансової системи, що в свою чергу має свої переваги та недоліки. Необхідно констатувати, що фінансова глобалізація є динамічним процесом, який супроводжується дерегуляцією, лібералізацією ринків і значними інституційними змінами. Інститути фінансової політики при цьому є результатом інтеграційного розвитку фінансової системи і можуть формуватись як під дією цілеспрямованого впливу суспільства, так і внаслідок самоорганізації. Важливим є встановлення оптимальної структури фінансової системи, яка б враховувала взаємодію державного регулювання економічних процесів і відповідних механізмів саморегулювання.

Досвід функціонування сучасної економіки свідчить, що в умовах трансформаційних перетворень і посткризового відновлення економіки доцільним є посилення впливу державного регулювання з метою стимулювання економічного зростання, натомість у період економічного поживлення та розвитку доцільнішим є зменшення рівня державного регулювання, що спрямовано на підвищення ефективності реалізації механізмів саморегулювання економіки. Варто зауважити, що поєднання механізмів державного регулювання та саморегулювання потребує наявності адекватної інституційної системи та відповідних інститутів. Водночас ефективність інституційних перетворень залежить від обраної моделі соціально-економічного розвитку, ступеня розвитку інституційних умов даної моделі, що визначає можливість реалізації механізму саморегулювання економічних процесів. Доцільним та необхідним є визначення закономірності та ступеня впливу факторів на економічне зростання країни, врахування особливостей вітчизняної інституційної системи, здійснення аналізу впливу інструментів

державної фінансової політики на закономірність розвитку економіки з урахуванням її циклічності. Треба розвивати методологічні підходи щодо оцінки впливу інституційних факторів на економічне зростання. Одним із найвагоміших факторів є якісний рівень системи управління державних фінансів.

Важливим завданням держави у процесі стимулювання економічного зростання є забезпечення сприятливих умов для розвитку підприємництва, покращання рівня ділової активності населення, підвищення інвестиційного рейтингу країни та її адміністративно-територіальних одиниць. З огляду на зазначене, важливим є досягнення макроекономічної стабільності та удосконалення інституційного середовища фінансово-економічного механізму економічного зростання. Під інституційним середовищем механізму державної фінансової політики варто розглядати сукупність найвагоміших економічних, правових, суспільних та соціальних правил, які визначають межі діяльності суб'єктів фінансової діяльності, впливу інструментів фінансового регулювання на економічний розвиток країни. Складовими інституційного середовища також є ступінь розвитку взаємовідносин суб'єктів фінансової системи, зниження рівня трансакційних витрат, довгостроковий характер економічних зв'язків, сутність неформальних правил фінансової системи.

У науковій економічній літературі при дослідженні ролі інститутів у забезпеченні економічного зростання вагоме місце відводиться таким факторам, як рівень якості правової системи держави та ступінь розвиненості фінансової системи. Отже, сукупність правил, норм, законів, процедур, державних органів управління, установ визначають комплексний інституційний механізм державної фінансової політики, який є дієвим інструментом впливу на соціально-економічний розвиток суспільства. Вищезазначений інституційний механізм включає в себе такі складові: нормативно-правова система інститутів, фінансово-економічна система інститутів; система інститутів регулювання. Комплексна взаємодія даних складових значним чином визначає рівень ефективності здійснюваної фінансової політики. В умовах економічних перетворень важливим є вдосконалення бюджетних інституційних механізмів, спрямованих

на збільшення обсягів державних інвестицій при реалізації виваженої бюджетно-податкової політики. Одним із зазначених інституційних механізмів повинна стати дієва та прозора система управління державними фінансами, з інтегрованими підсистемами бюджетного, валютного, грошово-кредитного, соціального планування та прогнозування. Управління державними фінансами мусить, відповідно, бути спрямованим на оптимізацію видатків на фінансування та формування взаємозв'язків між бюджетом, державними цільовими фондами та підприємствами державної форми власності, розвиток та активізацію інвестиційних процесів шляхом оцінки, відбору та реалізації інвестиційних проектів, спрямованих на довгостроковий розвиток економіки, посилення рівня прозорості використання державних видатків за рахунок ведення належного обліку, звітності та аудиту ефективності.

Інституційні засади формування державної фінансової політики визначаються відповідними нормативно-правовими актами, скерованими на забезпечення виконання покладених завдань та функцій державними органами управління та органами місцевого самоврядування, а також визначають ступінь та порядок їх взаємодії та координації. Система інститутів включає в себе нормативно-правові акти та органи державного управління, які розробляють основні напрями фінансової політики. До найвагоміших законодавчих актів, які регулюють взаємовідносини у фінансовій сфері, належать: Бюджетний кодекс України [12], Податковий кодекс України [84], Митний кодекс України, Закон України «Про банки та банківську діяльність», Закон України «Про Національний Банк України», Закон України «Про Державний бюджет України», Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», відповідні постанови Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Укази Президента України. Система встановлених фінансово-економічних інститутів є результатом розвитку та постійного вдосконалення відповідних взаємовідносин у процесі формування, регулювання та використання національного доходу з метою задоволення потреб та інтересів суспільства відповідно до основних завдань соціально-економічного розвитку.

Водночас, система фінансово-економічних інститутів є інституційною складовою фінансової архітектури. Основними функціями даних інститутів є створення належних умов для розвитку інвестиційних, виробничих, розподільчих процесів, зниження рівня економічних ризиків і трансакційних витрат фінансового механізму, забезпечення перерозподілу ліквідності від фінансово надлишкових до економічних агентів із дефіцитом фінансових ресурсів, підвищення рівня захисту прав інвестора та власника, трансформація заощаджень у дієві фінансові інструменти, координація взаємозв'язків між суб'єктами фінансово-економічних відносин. Ступінь розвитку національної фінансової системи, сукупність фінансових інституцій та інструментів, що ними використовуються у своїй діяльності значним чином визначають інституційні обмеження соціально-економічного розвитку країни. Отже, фінансовим інститутам належить вагомий роль у реалізації політики економічного зростання.

Недостатній рівень розвитку фінансових інститутів у країнах з трансформаційною економікою впливає на зменшення показника ефективності іноземного інвестування в національну економіку, натомість у країнах з розвинутою економікою, де функціонують досконалі та розвинуті фінансові ринки, забезпечується ефективніше використання інвестиційних ресурсів.

Система інститутів регулювання представлена сукупністю органів державного управління різних рівнів та є своєрідною формою контролю, координації економічної активності суспільства. Вагомим завданням такої системи є постійне вдосконалення сукупності взаємовідносин між суб'єктами у процесі досягнення певних фінансово-економічних цілей і реалізації економічних інтересів. Показник якості функціонування системи інститутів регулювання відповідним чином визначає здатність органів державної влади формувати та реалізовувати положення та норми політики, спрямованої на стимулювання соціально-економічного розвитку. Варто зауважити, що ваговою складовою оцінки показника якості регулювання є стан взаємодії державного та приватного секторів

національної економіки. Система регулювання повинна мати свої межі впливу на суб'єкти фінансових відносин не знижуючи дієвість їхньої взаємодії. Обмеження сфери застосування системи інститутів регулювання деякою мірою визначається рівнем трансакційних витрат, зниженням рівня якості використання фінансових ресурсів, підвищенням показника індексу споживчих цін тощо.

Одним із важливих аспектів функціонування системи інститутів є необхідність поступового підвищення рівня їхньої ефективності. Від якісного рівня реалізації інституційних механізмів державної фінансової політики в достатній мірі залежить динамічність фінансової системи країни та державних фінансів зокрема. Переконливою особливістю розвитку фінансових систем у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою є систематичне інвестування ресурсів, у тому числі й економічних у накопиченні системи знань, що, відповідно сприяє підвищенню «адаптивної ефективності». В умовах постійного вдосконалення знань, врахування недоліків суб'єктами реалізації фінансових взаємовідносин відбуватиметься посилення результативності державної фінансової політики, зміцнення фінансової складової суспільного розвитку, підвищення якісного рівня забезпечення системи управління державними фінансами.

Важливим є забезпечення належного рівня фінансування соціальної сфери з бюджету, що спрямовано на підвищення показника розвитку людського капіталу, який у країнах із розвинутою економікою вважається одним із основних факторів стимулювання соціально-економічного розвитку. Також потребує одночасного підвищення якісний рівень системи освіти та науки, охорони здоров'я, культури та спорту. Доцільним є посилення інтеграційних процесів системи освіти у світовий науково-освітній процес, підвищення рівня координації фінансового та реального секторів економіки із вищими навчальними закладами, покращання механізму замовлення квот на відповідних спеціалістів державою та приватним сектором. Одночасно держава повинна сприяти зростанню рівня доходів на душу населення, посилювати ступінь довіри у суспільстві, поліпшувати стан навколишнього середовища.

Пріоритетним напрямом вдосконалення інституційного середовища фінансового механізму економічного зростання є підвищення частки наукоємного та високотехнологічного виробництва у структурі валового внутрішнього продукту, посилення результативності державного інвестування, створення належних умов для впровадження інновацій у виробничий процес, збільшення обсягів іноземних і вітчизняних інвестицій у фінансовий та реальний сектори економіки. Реалізація зазначеного потребує посилення дієвості механізмів захисту прав інвесторів, удосконалення нормативно-правового забезпечення, розвиток фінансово-кредитних інструментів, покращання рівня адміністрування податків та забезпечення довгострокової макроекономічної стабільності.

Інституційна структура системи управління державними фінансами еволюціонує та удосконалюється разом з інституційною системою суспільства. Відповідно до теорії інституціоналізму інституційні зміни не відбуваються дискретно, для них характерний поступовий перехід від старих до нових інститутів, залежність від тенденцій попереднього розвитку визначає інституційну стійкість суспільства. Також взаємовплив спостерігається між інституційним середовищем суспільства та державною фінансовою політикою. Позитивні результати запланованих інституційних змін сприятимуть підвищенню дієвості механізмів управління державними фінансами в системі соціально-економічного розвитку. В умовах сьогодення модель економічного зростання країни повинна поєднувати інноваційні та соціальні фінансово-бюджетні складові, що забезпечить якісне функціонування системи державних фінансів. Ступінь розвитку інституційного середовища в достатній мірі впливає на обсяг трансакційних витрат, чим вищий рівень прозорості державних інститутів, тим вища дієвість державного управління. Система управління державними фінансами потребує врахування трансакційних витрат, зміна яких може відбуватись під впливом держави на інституційні засади системи фінансового регулювання, що надасть можливість забезпечити створення в суспільстві економічно ефективних і соціально справедливих інститутів.

Раціональним є підвищення стійкості фінансової системи країни, удосконалення фінансової політики у сфері управління ризиками, використанні сукупності інституційних фінансових механізмів з урахуванням тенденцій розвитку світової економіки та особливостей вітчизняної системи фінансового регулювання. Водночас, структурні перебудови системи державних фінансів повинні враховувати відповідні зміни макроекономічної політики розвинутих країн світу в період економічних перетворень, доцільність посилення контролю за рухом фінансового капіталу.

Залежно від поставленої мети, фінансова політика спрямована на досягнення макроекономічної стабілізації або стимулювання збалансованого економічного розвитку. Механізм реалізації фінансової політики країни передбачає використання сукупності відповідних фінансових інструментів, які значним чином впливають на темпи економічного зростання. До найвагоміших інструментів бюджетного регулювання слід віднести рівень оподаткування, обсяги бюджетних видатків, дефіциту бюджету, державного боргу. Держава, регулюючи дані макроекономічні показники, впливає на обсяги сукупного попиту та пропозиції, темпи перерозподілу валового національного продукту. Важливим завданням фінансової політики держави є забезпечення динамічної рівноваги сукупного попиту та пропозиції. До інструментів монетарного регулювання входять: рівень обов'язкових резервів, ставка рефінансування, облікова ставка, регулювання імпорту та експорту фінансового капіталу, обсяг грошової бази та її складових, частота та обсяг валютних інтервенцій. Варто зазначити, що дієвість впливу інструментів монетарного регулювання певною мірою визначається ступенем узгодженості та координації з одночасним застосуванням інструментів бюджетного регулювання. Вагомими завданнями грошово-кредитної політики є забезпечення стабільної грошової одиниці, збалансованого платіжного балансу та незначних темпів індексу споживчих цін. З метою посилення дієвості фінансового регулювання необхідно при розробці фінансової політики комплексно враховувати спектр впливу вищезазначених інструментів регулювання на макроекономічну збалансованість. Доцільним є використання певних обмежувальних правил із встановленням індикативних значень

макроекономічних показників, у тому числі дефіциту бюджету, державного боргу, рівня оподаткування, монетизації, обсягу золотовалютних резервів країни тощо.

Також, слід дотримуватись існуючих обмежень при формуванні бюджетної, податкової, валютної, грошово-кредитної, соціальної політики та посилити рівень відповідальності державних інститутів за їх виконання. Зокрема, Бюджетним кодексом України передбачено, що центральний орган виконавчої влади, який здійснює формування бюджетної політики, спільно з іншими центральними органами виконавчої влади розробляє проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і подає його на розгляд до Кабінету Міністрів України.

Податковий кодекс України містить положення щодо основних засад податкового законодавства, яке ґрунтується також на принципі стабільності. Цей принцип передбачає, що зміни до будь-яких елементів податків і зборів не можуть вноситися пізніше ніж за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому діятимуть нові правила та ставки. Крім того, податки та збори, їхні ставки та податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року. Водночас, потреба удосконалення податкової системи, підвищення рівня її адаптивності до змін соціально-економічного розвитку, незавершеність процесу формування податкового законодавства країни з урахуванням вимог та критеріїв розвинутих країн зумовлюють невиконання даного принципу органами законодавчої та виконавчої влади.

Формування ефективної, прозорої системи управління державними фінансами з використанням обґрунтованих наукових підходів є необхідною умовою для покращання якості рівня життя населення, стійкого економічного зростання, вдосконалення економіки та соціальної сфери, забезпечення конкурентних переваг для національного виробника та досягнення інших цілей, визначених у програмних документах економічного та соціального розвитку. В сучасних умовах, з метою посилення дієвості управління державними фінансами, необхідно насамперед посилити рівень взаємозв'язку індикативного прогнозування показників бюджету із пріоритетними

напрямами соціально-економічного розвитку країни, розширити можливості застосування бюджетних, податкових, митних, тарифних інструментів регулювання для досягнення визначених цілей державної фінансової політики. Основною метою системи управління державними фінансами є забезпечення довгострокової збалансованості та стійкості бюджетної системи і державних цільових фондів, підвищення ефективності державних видатків і створення відповідних умов для забезпечення сталого суспільно-економічного розвитку. Для досягнення цієї мети фінансові інститути, а саме: Міністерство економічного розвитку та торгівлі України, Міністерство фінансів України, Національний банк України повинні зосередити спільні зусилля на питаннях встановлення оптимальних співвідношень між складовими фінансової системи, реалізації виваженої податкової та боргової політики з одночасним використанням інституційних механізмів оцінки результативності видатків бюджету, здійснювати динамічне регулювання та методичне забезпечення процедур бюджетно-податкового адміністрування та операційного управління грошово-кредитною системою.

Враховуючи вищевикладене, одним із важливих заходів органів державної влади є постійне удосконалення механізмів управління дефіцитом бюджету та державним боргом. Економічну сутність управління бюджетним дефіцитом можна представити складовою системою управління державними фінансами, яка спрямована на оптимізацію дефіциту, його фінансування та ефективне використання коштів, залучених на покриття дефіциту бюджету з метою досягнення державою довгострокового та збалансованого соціально-економічного розвитку. Водночас, під управлінням дефіцитом бюджету слід розуміти систему заходів, пов'язану із визначенням граничних меж дефіциту, затвердженням бюджету із дефіцитом, залученням фінансових ресурсів на покриття даного обсягу бюджетного дефіциту, використанням ресурсів, залучених на фінансування дефіциту бюджету. Завданнями механізму управління бюджетним дефіцитом є визначення розміру та меж дефіциту і первинного дефіциту на середньо- та довгострокову перспективу, виходячи з того, що бюджет мусить бути

збалансованим у ході економічного циклу; обґрунтування та визначення структури джерел фінансування бюджетного дефіциту; координація бюджетної політики у сфері дефіциту бюджету із приватизаційною та борговою політикою держави; обґрунтування доцільності бюджетного дефіциту і напрямів спрямування фінансових ресурсів, що будуть залучені на покриття даного обсягу дефіциту бюджету; забезпечення моніторингу виконання показників дефіциту по загальному та спеціальному фонду бюджету.

Трансформаційні перетворення економіки зумовлюють потребу в постійному підвищенні обґрунтованості, ефективності та прозорості видатків державного та місцевих бюджетів, державних фондів загальнообов'язкового соціального страхування, а також дієвості фінансового управління на державних підприємствах. Система регулювання бюджетних видатків є вагомим чинником відтворюваних процесів на макрорівні, що спрямовано на реалізацію пріоритетів соціально-економічного розвитку держави. Ефективним підходом до організації бюджетного планування є програмно-цільовий метод, який ґрунтується на раціональному управлінні бюджетними коштами і спрямований на вирішення соціально-економічних проблем, що стоять перед суспільством на певному етапі його розвитку. Формування бюджету за програмно-цільовим методом дозволяє визначити бюджетні показники на основі планування відповідних суспільно значущих досягнень на рівні держави, адміністративно-територіальних одиниць, окремих галузей економіки, забезпечити розробку взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення у встановлені терміни.

На сучасному етапі економічних перетворень необхідно забезпечити спрямування бюджетних коштів на вирішення пріоритетних завдань розвитку країни. Удосконалення програмно-цільового методу планування видатків забезпечить покращання якості формування бюджетної політики, визначення пріоритетів при розподілі обмеженого обсягу видатків, підвищення рівня ефективності використання бюджетних асигнувань і сприятиме упорядкуванню організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо виконання бюджетних програм.

Важливим є подальше спрощення процедур виконання податкових зобов'язань, підвищення якісного рівня послуг, вдосконалення комунікаційних каналів взаємозв'язків з клієнтами, зменшення витрат часу на сплату податків, скорочення документообігу в системі податкових органів з одночасним посиленням дієвості контролю. Планування та прогнозування доходної частини бюджету, в тому числі в розрізі податкових досліджень, є адаптивним процесом регуляторного механізму економічної політики, у межах якої органами, що реалізують фінансово-бюджетну політику, здійснюються заходи формування, коригування, моніторингу та контролю відповідних бюджетних показників з урахуванням тенденцій економічного розвитку країни та впливу зовнішнього економічного середовища. Важливим є підвищення якісного рівня прогнозування податкових надходжень до бюджету, вдосконалення методології прогнозування податків.

Вагомим інструментом системи державного управління, що надає можливість виконати відповідні завдання, пов'язані з діяльністю державних фінансових інституцій, є державний фінансовий контроль, який сприяє економічній збалансованості з урахуванням екзогенних факторів впливу на розвиток суспільства. Система державного фінансового контролю включає в себе економічні, правові, інституційні складові, які забезпечують проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування. На етапі розвитку системи фінансового регулювання пріоритетними завданнями державного фінансового контроль є налагодження взаємовідносин між суб'єктами та об'єктами контролю, що надасть можливість підвищити дієвість превентивних заходів щодо формування, розподілу та використання бюджетних коштів учасниками бюджетного процесу. Державний фінансовий контроль є ваговою складовою системи фінансового регулювання економіки, його ефективність та результативність – це одна з основних умов забезпечення раціонального використання фінансових ресурсів органів державної влади та місцевого самоврядування. Механізм здійснення контролю суттєво впливає на досягнення цілей системи фінансового регулювання, яка реалізується через складові фінансової політики.

Організація та проведення фінансового контролю є динамічним процесом, на який впливають екзогенні та ендогенні фактори економічного середовища. Необхідним є удосконалення організаційної структури державного фінансового контролю, зокрема щодо функціонування інституцій, суб'єктів контролю, підвищення рівня їхньої відповідальності та розширення повноважень, що сприятиме налагодженню взаємовідносин між компонентами системи управління державними фінансами. Вирішення визначених завдань залежить від вибору і реалізації форм і методів фінансового контролю, тому перш за все необхідно чітко визначити стратегічні пріоритети розвитку системи державного фінансового контролю. Під час формування зазначених пріоритетів країна повинна виходити із необхідності забезпечення фінансової стійкості системи державних фінансів.

Доцільним є наукове обґрунтування розмежування контрольних повноважень суб'єктів державного фінансового контролю центральних органів виконавчої влади. Досягнення оптимальності та ефективності у сфері розподілу даних повноважень повинні спиратися на принципи, відповідно до яких центральні органи виконавчої влади несуть відповідальність за фінансування суспільних благ. Важливим є розробка дієвих підходів щодо зміцнення контрольних повноважень не лише на стадії витрачання бюджетних ресурсів, а й на стадії їхнього формування. З метою виконання основних завдань розвитку системи державного фінансового контролю, підвищення результативності та прозорості використання бюджетних коштів необхідним є удосконалення механізму моніторингу та оцінки ефективності здійснення органами державної влади і місцевого самоврядування своїх повноважень, розроблення системи моніторингу результатів роботи зазначених органів.

Потрібним є й підвищення дієвості заходів у сфері фінансового аудиту, інспекцій та перевірок за формуванням і виконанням державного і місцевих бюджетів на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди, організації системи державних закупівель. Зазначене надасть можливість для підвищення якісного рівня результативних показників, які характеризують ступінь досягнення поставленої мети

і виконання завдань бюджетних програм. Вдосконалення системи державного фінансового контролю дозволить посилити ефективність виконання стратегічних завдань соціально-економічного розвитку країни. Розвиток підходів до організації вітчизняної системи державного фінансового контролю центральних органів виконавчої влади повинен враховувати сукупність відповідних критеріїв, які дозволяють виявляти ступінь досягнення поставлених цілей, забезпечувати повноту, доступність, реалістичність та своєчасність відповідних показників, що сприятиме посиленню якості контрольних процедур. Важливим є удосконалення інституційного середовища й аналітичного інструментарію державного фінансового аудиту та інспектування, що направлено на взаємоузгодження складових фінансової політики в умовах посилення трансформаційних перетворень в економіці. Розв'язання проблем у сфері організації системи державного фінансового контролю центральних органів виконавчої влади потребує зміни підходів до застосування інструментів та важелів механізму державного регулювання економічних процесів.

Розвиток системи державного фінансового контролю значною мірою пов'язаний із структурною реорганізацією центральних органів виконавчої влади. З метою вдосконалення якісного рівня фінансового управління та забезпечення цілісності вітчизняної системи державного фінансового контролю в системі регулювання фінансово-економічних відносин необхідним є взаємоузгодження повноважень, відповідних інституцій, підвищення координації заходів щодо контролю за правильністю планування, розподілу та використанням бюджетних коштів. Посилення результативності фінансово-бюджетної політики потребує системного об'єднання фінансових, інформаційних зв'язків між органами центральної виконавчої влади щодо формування та здійснення державного фінансового контролю.

Розробка політики управління державними фінансами повинна відбуватися виходячи з інституційного розвитку країни, певна невідповідність її цілей отриманим результатам є наслідком недостатнього врахування особливостей інституційного середовища економічної системи країни та суспільства

в цілому. Формальні державні фінансові інститути, які, в достатній мірі, здійснюють вплив на процеси формування, розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту і національного доходу, повинні підпорядковуватися відповідним економічним принципам формування державної фінансової політики: централізації, єдності, самостійності, збалансованості, обґрунтованості, системності, комплексності та прозорості. В разі недотримання даної вимоги відбуватимуться структурні диспропорції в державній політиці, що не сприятиме розвитку економіки, зокрема за відсутності системного підходу до формування бюджетної та грошово-кредитної політики може нівелюватися вплив зростання соціальних стандартів чи заходів у сфері активізації економічного розвитку шляхом бюджетно-податкового регулювання. Удосконалення фінансової політики держави мусить супроводжуватися покращанням рівня інституційного середовища фінансового механізму економічного зростання, у тому числі підвищенням показника розвитку людського капіталу, збільшенням частки високотехнологічної складової економіки, посиленням стійкості фінансової системи країни.

1.2. Фінансовий потенціал країни в умовах трансформації економіки

В умовах ринкової економіки фінансова складова економічного потенціалу стає ключовою, оскільки фінансові методи, інструменти та важелі впливу на соціально-економічні процеси в державі набувають дедалі вагомішого значення.

На сучасному етапі розвитку актуальним є питання забезпечення центральних та місцевих органів влади фінансовими ресурсами в обсязі, достатньому для виконання ними своїх функцій та повноважень.

Залежно від кількісного та якісного стану фінансових ресурсів формується фінансовий потенціал, рівень якого постійно змінюється і вимагає оцінювання. В умовах зростання ймовірності виникнення фінансових ризиків, міжнародної інтеграції

держави та світової глобалізації надзвичайно важливим є дослідження сутності фінансового потенціалу і впливу на нього ефективного менеджменту.

Забезпечення розвитку національної економіки можливе за рахунок активізації управління фінансовим потенціалом на всіх його рівнях застосування. Забезпечення результативності управління фінансовим потенціалом можливе внаслідок дослідження його сутнісних характеристик, особливостей, місця, взаємозв'язків, але й визначення складових, чинників тощо, що впливають на його формування, визначають специфіку зростання та управління ним.

У сучасних наукових працях існують різні підходи до тлумачення поняття «потенціал»: засоби, запаси, джерела, що є у наявності і які можуть бути мобілізовані, задіяні, використані для досягнення поставлених цілей, реалізації плану, розв'язання завдання; можливості окремої особи, суспільства, держави у конкретній галузі (латин. *potentia* – сила, наявні можливості, ресурси, запаси, засоби, що можуть бути використані для досягнення, здійснення чогось; термін у широкому розумінні трактують як можливості, наявні сили, запаси, засоби, які можуть бути використані, або як рівень потужності у будь-якому відношенні, сукупність засобів, необхідних для чого-небудь).

При розкритті сутності та особливостей потенціалу застосовується ресурсний підхід: розглядається потенціал як сукупність наявних засобів, ресурсів і можливостей, а також їх резервів, що свідчить про співставлення ресурсів, засобів й можливостей; визначає спрямованість формування, застосування й використання засобів, ресурсів і можливостей, що впливає на результативність і ефективність діяльності; цільовий підхід: передбачається застосування відповідних управлінських дій і заходів, що в свою чергу впливають на його розміри та тенденції до накопичення; системно-функціональний підхід: передбачає застосування методів системності, комплексності під час розробки й реалізації фінансових планів і програм з метою виконання поставлених перед нею завдань і забезпечення зростання потенціалу та ефективності об'єкта; факторний підхід, що акцентує увагу на необхідності врахування системи матеріальних та трудових факторів.

Зазначене спричинило існування різних наукових підходів до тлумачення сутності, складових та визначення ролі фінансового потенціалу. Економічна суть фінансового потенціалу розглядається в контексті «наступних складових: фінансовий потенціал як здатність регіону виробляти ресурсну базу для забезпечення виробничо-економічної діяльності, виконання соціальних завдань і забезпечення стійкого регіонального розвитку; фінансовий потенціал як сукупність фінансових і грошових ресурсів, які є на території регіону, та які необхідні для підтримки стійкості економічної діяльності регіону; фінансовий потенціал як результат економічних відносин регіону; фінансовий потенціал як резерв, який є можливим до використання для захисту регіонального розвитку від впливу факторів ризику та невизначеності» [38].

Фінансовий потенціал доцільно розглядати як економічну, вартісну категорію, та з точок зору цілей і завдань, етапу економічного циклу, рівня функціонування господарюючого суб'єкта, оскільки фінансовий потенціал відображає наявність умов для розширеного відтворення економіки країни в цілому та окремого її суб'єкта.

Фінансовий потенціал як економічна категорія відображає соціально-економічні відносини, що виникають в процесі фінансово-господарської діяльності суб'єктів та пов'язані із формуванням, розподілом та перерозподілом, використанням, накопиченням і примноженням фінансових активів, що впливають на фінансовий стан, фінансову стійкість і визначають можливості процесу відтворення для забезпечення економічного зростання. Як економічна категорія, фінансовий потенціал являє собою загальне поняття фінансової науки та відображає особливу сферу фінансових відносин, специфічне суспільне призначення яких – забезпечення виконання властивих йому функцій: розподілу, відтворення, контролю та індикативну.

Метою відносин, що відображає категорія фінансовий потенціал є формування, розподіл та перерозподіл, використання, накопичення та примноження фінансових активів у процесі суспільного відтворення для забезпечення стійкого розвитку економічної системи.

Формування та використання фінансового потенціалу пов'язано із створенням та перерозподілом фінансових ресурсів та інших фондоутворюючих складових, що в більш загальному вигляді формують фінансові активи. Фінансовий потенціал як вартісна категорія дозволяє виміряти в абсолютних обсягах та визначити у відносних показниках наявні фінансові активи економічних суб'єктів, змодельовати їхні потенційні можливості щодо нарощування та реалізації у майбутньому. Вивчення та оцінка показників, що характеризують фінансовий потенціал, дозволяють визначити його розміри та досліджувати процес формування, накопичення та використання фінансових активів економічних суб'єктів в процесі їхньої діяльності, виявити тенденції, закономірності, механізм управління фінансовим потенціалом, що дозволить впливати на результативність його використання.

В економічній літературі присутні такі особливості розгляду фінансового потенціалу: у контексті території – суб'єкта федерації, фінансовий потенціал адміністративно-територіальних одиниць та його ототожнення з «податковим потенціалом».

Відмічають такі відмінності податкового та фінансового потенціалу: «принципово різні економічні явища, мають різний склад та характеризують різний вплив на бюджетну систему»; фінансовий потенціал означає всю сукупність фінансових ресурсів, а податковий – лише їхню частину; до фінансового потенціалу можуть входити ресурси, що не є об'єктом оподаткування в рамках діючої системи оподаткування; податковий потенціал є основою для формування бази податкових доходів бюджету, а фінансовий – як податкових, так і неподаткових доходів і залучення коштів фінансового ринку за допомогою різних механізмів; для країн із перехідною економікою, податковий потенціал слід розглядати як складову фінансового потенціалу; «на відміну від податкового потенціалу фінансовий потенціал в значній мірі визначає інвестиційну привабливість приватного сектора господарства регіону і перспективу його економічного розвитку» [144].

Наукові підходи до тлумачення поняття «фінансовий потенціал» мають значні розбіжності, що також пов'язано із структуризацією його складових за різними ознаками [10, 137]. З метою забезпечення системності дослідження наукові підходи до поняття «фінансовий потенціал» доцільно групувати за видами, рівнями, сферами, напрямками управління й реалізації, ступенем активізації, територіальною належністю або підпорядкованістю, механізмом розвитку.

За напрямками управління й реалізації фінансового потенціалу доцільно виокремити такі його сегменти: організаційний; виробничий; матеріальний; нематеріальний; трудовий; інтелектуальний; управлінських технологій; маркетинговий; логістичний; інформаційний. За ступенем активізації фінансовий потенціал поділяють на: поточний; задіяний; стратегічний. «Під стратегічним потенціалом доречно розуміти сукупний потенціал..., що забезпечує успішну діяльність як у даний час, так і в майбутньому за основними напрямками розвитку».

Доцільно поділяти, відповідно до особливостей, присутніх на макро- та макрорівнях, на: фінансовий потенціал розвитку; фінансовий потенціал державного сектору; фінансовий потенціал адміністративно-територіальної одиниці; фінансовий потенціал регіону; фінансовий потенціал підприємств; фінансовий потенціал приватного сектору країни; фінансовий потенціал домогосподарств; сукупний фінансовий потенціал; фінансовий потенціал інвестиційної діяльності.

Фінансовий потенціал реалізується як за умов статичної, так і динамічної економічної системи, відповідно до циклічності економіки. На різних етапах економічного циклу, під впливом внутрішніх та зовнішніх чинників, залежно від рівня функціонування економічного суб'єкта та його зв'язку із суспільним виробництвом фінансовий потенціал може створювати передумови і відповідно розглядатися як умова для забезпечення рівноваги економіки, подолання негативного впливу чинників та змін внутрішнього й зовнішнього середовища, формування відновлювальних процесів та економічного розвитку.

Фінансовий потенціал розвитку варто розглядати, по-перше, як сукупність економічних відносин, пов'язаних із забезпеченням реалізації інноваційних фінансово-економічних проектів, інструментів, заходів, що визначають процес суспільного розвитку, по-друге, як складову фінансового механізму, пов'язану із регулюванням, стимулюванням та забезпеченням економічного розвитку як економічних суб'єктів, галузей, так і країни в цілому, по-третє, як структуровану систему, що формує, забезпечує та визначає взаємозалежність, взаємообумовленість, причинно-наслідкові взаємозв'язки між елементами, рівнями, факторами, критеріями, методами, інструментами та іншими її параметрами.

Завдання фінансового потенціалу розвитку полягає у забезпеченні формування комплексного механізму створення, залучення та перерозподілу фінансових ресурсів, що дозволяє забезпечити реалізацію інновацій у виробничій, фінансовій, кредитній та інституційній сферах. Зазначене можливе за рахунок використання незадіяного фінансового потенціалу як інструменту фінансування розвитку та удосконалення його механізму в цілому.

Для відновлення національної економіки необхідно забезпечити фінансування діяльності підприємств, установ та організацій, науковців та винахідників, що розробляють, виробляють та реалізують інноваційну продукцію, роботи і послуги. Інноваційна діяльність охоплює напрями технологічні, процесові, продуктові, маркетингові, організаційні інновації, тому її фінансування визначає діяльність усіх економічних суб'єктів у них задіяних. У світі фінансуванням інновацій займаються такі інституції: програмні та венчурні фонди, бізнес-ангели, бізнес-інкубатори, центри трансферу технологій, технологічні та наукові парки тощо. В Україні запроваджено різного виду інститути розвитку, але їхня діяльність не набула системного характеру, що вказує на потребу активізації даної діяльності.

Фінансовий потенціал інвестиційної діяльності можна розглядати як сукупність фінансових ресурсів суб'єктів інвестиційної діяльності, що характеризує їхню здатність до фінансового забезпечення здійснення останньої, що характеризує цільову спрямованість використання певної частини ресурсів фінансової

системи. Він виступає підсистемою фінансового потенціалу. Фінансовий потенціал інвестиційної діяльності характеризує лише здатність до інвестування, однак не гарантує його обов'язкового здійснення [26].

У складі інвестиційного потенціалу виділяють такі складові: фінансовий, споживчий, природний, сировинний, трудовий, інфраструктурний, інноваційний, інституційний, господарський тощо [26]. Зазначена структуризація свідчить про щільність причинно-наслідкових зв'язків фінансового потенціалу та інших видів потенціалу, а також про важливість фінансової компоненти у забезпеченні розвитку як окремих країн, так і світової спільноти в цілому. У діяльності економічних суб'єктів не завжди відбувається чітке розмежування фінансових ресурсів на інвестиційні та інші, тому варто вживати тимчасово вільні фінансові ресурси, а також відтворення не завжди відбувається на інноваційній основі, тому й використовується термін економічне зростання.

Важливим є врахування того, що інновації не обов'язково повинні бути технічними винаходами. Національний досвід свідчить про наявність великої кількості відкриттів, розробок, напрацьованих науковцями, дослідниками, але фактично не реалізовані. Результатами інновацій є, з одного боку, отримання підприємницького прибутку, суб'єктами, які впровадили інновації, та, з іншого боку, сам процес розвитку. Тому наслідками використання інвестиційного потенціалу можуть бути динамічні зміни в економіці, зростання або навіть сам розвиток, а інноваційний потенціал – забезпечує економічний розвиток. Важливе значення у формуванні та накопиченні фінансового потенціалу розвитку країни відіграють інвестиції та інвестиційний потенціал державного сектора економіки.

За механізмом розвитку фінансового потенціалу: екстенсивний – передбачає його збільшення за рахунок додаткового залучення ресурсів; інтенсивний – забезпечується якісним вдосконаленням складових, підвищення кваліфікації управлінського персоналу, постійне поліпшення використання всіх його складових; екстенсивно-інтенсивний – характеризується збалансованістю або домінуванням одного з двох інших факторів розвитку.

Дослідження ефективності розвитку економіки повинні базуватися не на досягнутому рівні використання ресурсів, а на потенційних можливостях виробництва, для оцінки фінансового потенціалу потрібно комплексно враховувати обидва зазначені фактори. Розрізняється використований та не використований фінансовий потенціал, що відображає дуалістичну природу фінансового потенціалу як наявних ресурсів та прихованих невикористаних можливостей на даний момент. Фінансові ресурси можна розглядати як використовану частину фінансового потенціалу, яка відображає здатність наявних ресурсів приносити доходи різним економічним суб'єктам у певний період часу [108]. Зазначене свідчить, що у даному випадку фінансовий потенціал ототожнюється лише із фінансовим потенціалом у певний період часу. Відтворення окремих складових фінансового потенціалу має свої часові цикли та особливості, що зумовлюють використання різних джерел фінансового забезпечення, пов'язаного з формуванням і відтворенням виробничого капіталу.

Фінансовий потенціал необхідно розглядати в контексті кількісних та якісних характеристик. Кількісний підхід в літературі акцентує увагу на кількісні параметри його визначення. На кількісні показники фінансового потенціалу країни впливають: розміри фінансових ресурсів, що є у розпорядженні держави, вартість природних ресурсів; вартість запасів корисних копалин, вартість водних ресурсів. Якісний підхід характеризує реальні та потенційні можливості для його реального використання із урахуваннями причинно-наслідкових зв'язків. Враховуючи зазначене, доцільно передбачати можливості взаємного впливу кількісних та якісних складових.

Наявність фінансових ресурсів – це невід'ємна складова фінансових відносин та необхідна складова для здійснення фінансово-економічної діяльності. Для забезпечення розвитку та функціонування будь-якого суб'єкта фінансових відносин незалежно від суспільного устрою необхідною умовою діяльності є фінансові ресурси, які безпосередньо визначають та впливають на його фінансовий потенціал, виступають його головною складовою. Фінансові ресурси – це сукупність доходів

і надходжень, що отримує учасник фінансових відносин протягом певного періоду за результатами своєї фінансово-господарської діяльності. Фінансові ресурси акумулюються у учасників фінансових відносин та перерозподіляються між ними відповідно до чинної нормативно-правової бази, підписаних між ними контрактів та укладених договорів.

Фінансові ресурси, що використовуються в країні, для оцінки фінансового потенціалу потрібно згрупувати таким чином: фінансові ресурси державного сектора економіки: фінансові ресурси державного та місцевих бюджетів, фінансові ресурси державних та комунальних підприємств, організацій; фінансові ресурси недержавного сектора економіки: суб'єктів господарювання – резидентів та домогосподарств, що здійснюють свою діяльність в різних сферах та галузях економіки; фінансові ресурси національних фінансово-кредитних інститутів, що працюють на ринку; фінансові ресурси міжнародних фінансово-кредитних установ та організацій, залучені на кредитних засадах; фінансові ресурси іноземного походження, що надійшли на безповоротній основі у вигляді міжнародної фінансової допомоги чи у вигляді грантів. Певна частина фінансових ресурсів, які мобілізуються на території даного регіону і надходять до бюджетної системи держави, залишається в тому ж регіоні, що впливає на фінансовий потенціал відповідної території.

Враховуючи ресурсну складову та інші підходи науковців до вивчення фінансового потенціалу країни, доцільно взяти до уваги різні чинники, що відображають процес формування, розподілу та використання фінансових ресурсів. Їх систематизація дозволяє запропонувати таку класифікацію: за територіальною ознакою: внутрішні та зовнішні, глобалізаційні та інтеграційні чинники: чинники, що впливають на загальнодержавні фондоутворюючі та перерозподільні процеси; чинники, що визначають регіональні тенденції та процеси; за секторами економіки: чинники, що впливають на фінанси державного сектору економіки; та чинники, що впливають на фінанси приватного сектору економіки; ринкові фактори; за механізмом формування, використання та перерозподілу

фондів фінансових ресурсів: механізми адміністрування; фінансовий та ринковий механізми; за рівнями функціонування суб'єктів фінансових відносин, фінансовий потенціал яких визначається: держава, суб'єкти господарювання, домогосподарства, уряди інших країн та міжнародні фінансово-кредитні інституції; за джерелами формування фінансових ресурсів: власні, залучені, запозичені, інші; за галузевими ознаками: чинники, що впливають на галузі матеріального та нематеріального виробництва.

Фінансовий потенціал країни необхідно розглядати як систему, яка об'єднує фінансові ресурси, запаси реальні та потенційні, механізм управління його формуванням та використанням, що забезпечує інтеграційний ефект від результативності функціонування фінансових потенціалів усіх сфер та ланок фінансової системи держави. Фінансовий потенціал є сукупністю економічних відносин, пов'язаних із забезпеченням розширеного відтворення фінансової системи або суб'єкта фінансових відносин.

Передумовами для формування та ефективного використання фінансового потенціалу виступають як матеріальні, інтелектуальні, так і наявність виробничих ресурсів, не менш важливою є також досконала, узгоджена нормативно-правова база, що регламентує питання у даній сфері, створення ефективного фінансового механізму, який би враховував сучасні реалії, світові надбання та пріоритети національного розвитку. Досягнення тих чи інших цілей може відбуватися різними шляхами із застосуванням відповідних форм і методів впливу, що у свою чергу матиме різні для країни та її суб'єктів наслідки, тому роль держави повинна зводитися не лише як до учасника ринкових відносин, а й як провідного суб'єкта правотворення, який узгодить розбіжності та суперечності між його учасниками відповідно до державних пріоритетів.

Необхідною умовою на цьому шляху стануть заходи, що стимулюватимуть активність національних учасників ринку, дозволять запроваджувати різні фінансові та кредитні форми та методи прискорення інвестування та реінвестування

підприємств, проектів та програм. Протягом тривалого часу головний акцент у використанні фінансових ресурсів в інвестиційному процесі робиться на бюджетні чи іноземні інвестиції, враховуючи їхню масштабність, але не враховуючи негативні ризики та загрози, які вони із собою привносять, причому не враховуються приховані, потенційні можливості національних учасників, оскільки це потребує формування відповідної нормативно-правової бази, прийняття політичних, економічних та фінансових рішень. Переміщення акцентів на національних інвесторів дозволить не лише впорядкувати, керувати та використовувати значні обсяги фінансових ресурсів, незадіяні в цьому процесі, а й сформувати механізми протидії ризикам і загрозам, притаманним некерованим фінансовим потокам, вивести частину економіки з тіньового сектору.

Фінансові ресурси всіх сфер та суб'єктів, які формують фінансовий потенціал країни, тісно взаємопов'язані внаслідок перерозподільчих процесів у суспільстві. Структура фінансового потенціалу визначається із урахуванням його джерел та суб'єктів формування, в результаті забезпечується повнота дослідження усіх складових.

Вагому роль у формуванні фінансового потенціалу країни має фінансовий потенціал державного сектору економіки, особливо його роль зростає в умовах трансформаційних перетворень, в період відновлювального розвитку. Механізм формування, використання, накопичення фінансового потенціалу країни визначається відповідно до специфічних особливостей її суспільного розвитку, інтегрованості до світового господарства та з урахуванням специфіки функціонування державного сектору економіки. Через механізм державних фінансів відбувається реалізація державної політики суспільного розвитку, зокрема у соціально-економічній сфері, що в свою чергу впливає на усі інші сторони суспільного життя. Водночас держава проголошує, визначає, регламентує, контролює реалізацію фінансової політики в різних сферах, фінансово забезпечує її у державному секторі економіки та пріоритетних галузях соціально-економічного розвитку країни.

Фінансовий потенціал центральних та місцевих органів самоврядування реалізується як сукупність економічних відносин, пов'язаних із формуванням, накопиченням фондів фінансових ресурсів, їхніх резервів та активів, що використовуються, можуть бути залучені та використані ними для забезпечення реалізації поточних і перспективних цілей стабільного соціально-економічного розвитку країни. Головним призначенням формування фінансового потенціалу центральних і місцевих органів самоврядування є орієнтація на забезпечення їх функціонування, розвиток відповідних територій, удосконалення системи фінансових відносин та числі інституційних засад.

Власний фінансовий потенціал органів державної влади включає в себе бюджетний потенціал (у тому числі податкових надходжень) та фінансовий потенціал комунальних підприємств. Бюджетний потенціал як фінансовий потенціал відповідного бюджету визначає основу фінансового потенціалу органів державної влади, оскільки ресурси органів влади в своїй більшості зосереджені в їхніх бюджетних фондах. Тлумачення терміна «бюджетний потенціал» як сукупності наявних та потенційних фінансових ресурсів, що можуть бути мобілізовані та використані бюджетною системою за певних умов у процесі її функціонування для забезпечення економічного зростання, дозволяє оцінити не лише його розміри за допомогою аналізу зведеного бюджету та бюджетних трансфертів, а також забезпечити ефективність процесів формування і використання бюджетних коштів, мобілізації джерел фінансування економічного зростання, виявлення потенційних можливостей збільшення власних і залучених фінансових активів та резервів, удосконалити механізм управління ними.

Вплив та значення бюджетного потенціалу, його формування та дієвість залежить від ролі й результативності функціонування бюджетної системи країни. Бюджетний потенціал органів влади визначається такими критеріями: надходженнями відповідного бюджету; повнотою мобілізації податкових платежів; наявністю бюджетних та податкових резервів і втрат; факторами зростання потенціалу в середньостроковій і довгостроковій перспективі; індикаторами бюджетної та фінансової безпеки; часткою потенціалу розвитку у його структурі.

Існує тісний та безпосередній зв'язок бюджетного потенціалу з податковим, який свідчить про результативність функціонування податкової системи та її гнучкість. Податковий потенціал впливає на динаміку доходів бюджету, податкову спроможність бюджету, на податкове навантаження суб'єктів господарювання й населення. В Україні податковий потенціал бюджетів різних рівнів відображає певні джерела формування доходів та показники доходів на душу населення, що враховуються та не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, сумарні доходи місцевого бюджету на душу населення, співвідношення доходів відповідного бюджету та ВВП території.

Важливою складовою власного фінансового потенціалу органів влади виступає фінансовий потенціал підприємств комунальної форми власності. Фінансові ресурси комунальних підприємств визначаються як сукупність грошових коштів, резервів і надходжень цільового призначення, що є в розпорядженні підприємств та закріплені за ними на правах оперативного управління або повного господарського відання і використовуються на власні статутні потреби [46]. Основним джерелом формування фінансових ресурсів підприємств комунальної форми власності є власні та залучені кошти. До власних коштів належать статутний фонд, амортизаційні відрахування, валовий дохід і прибуток, до прирівняних – бюджетні асигнування, до залучених – кредити банків.

Використання фінансових ресурсів підприємств комунальної власності має свої особливості. Їхній прибуток розподіляється у співвідношенні, визначеному відповідними місцевими радами згідно зі статутами цих підприємств, що затверджуються місцевими радами, яким вони підпорядковані. Місцеві ради можуть надавати пільги або цілком звільняти від оподаткування підприємства комунальної форми власності у тій частині, у якій ці податки зараховуються до відповідних місцевих бюджетів.

Фінансовий потенціал, що сформований шляхом перерозподілу коштів у бюджетній сфері являє собою фінансовий потенціал міжбюджетних трансфертів – виділення бюджетам нижчого територіального рівня грошових коштів з фонду

фінансової підтримки місцевого самоврядування на нормативній основі. Як правило, у структурі дохідних джерел місцевих бюджетів частка трансфертів має значну величину, причому вона виявляє тенденцію до зростання. Міжбюджетні трансферти не можна вважати перспективним джерелом, за рахунок якого можливе формування основного обсягу фінансових ресурсів на місцевому рівні, адже вони виступають пасивним інструментом впливу держави на формування місцевих бюджетів і фінансову стабільність територій.

У рамках розробки державної фінансової стратегії необхідно не лише досліджувати окремі складові бюджетного потенціалу, а й урахувати взаємозв'язки між ними, що у цілому показує невикористаний потенціал центральних органів влади, органів місцевого самоврядування, а отже, й можливі джерела й засоби його зростання. Удосконалення бюджетної політики в частині управління бюджетним потенціалом потребує оцінки впливу інструментів фінансування бюджетного дефіциту на зростання бюджетного потенціалу та фінансового потенціалу країни, підвищення рівня планування видів та обсягів дефіциту бюджету, впровадження дієвих механізмів збільшення потенціалу бюджетної системи, оптимізації видаткової частини бюджету, що підвищить результативність управління бюджетним потенціалом.

Зазначене свідчить про потреби формування виваженого підходу до фінансової політики держави, забезпечення її послідовності та перспективності, чіткості та точності проведення розрахунків абсолютних та відносних показників, що визначають фінансовий потенціал державного сектору економіки в цілому, місцевих органів влади, територій, регіонів, їхньої фінансової стійкості, податкової спроможності та податкового потенціалу, поточних і перспективних потреб у фінансових ресурсах та реальних і потенційних можливостей їх залучення, які впливають на показники державного та місцевих бюджетів.

Вітчизняні науковці, досліджуючи фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування, розглядають його головним чином з ресурсної точки зору, а також із урахуванням наявності останніх та можливостей щодо залучення у майбутньому.

Зазначене обумовлено положеннями національного фінансового права, що визначають перелік видатків, які здійснюються з державного та місцевих бюджетів та пов'язані із обсягами фінансових ресурсів, що знаходяться у їхньому розпорядженні.

Залучений фінансовий потенціал містить фінансові ресурси, запозичені на кредитно-фінансовому ринку та інвестиційні фінансові ресурси шляхом реалізації державних та міжнародних проектів. Фінансові ресурси запозичені на кредитно-фінансовому ринку – це фінансові ресурси, отримані на умовах повернення, платності та строковості. Запозичення засвідчують зобов'язання органів державної влади перед банками, іншими фінансовими установами щодо повернення заборгованої суми, а також зобов'язання сплатити відсотки та інші збори за користування такими фінансовими ресурсами.

Здійснюючи запозичення, місцеві органи влади формують місцевий борг, який є загальною сумою заборгованості, що складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань місцевих органів влади, які вступають в дію в результаті виданих гарантій за кредитами або зобов'язань на підставі законодавства або договору.

Місьцеве запозичення може здійснюватися в одній або декількох вказаних формах: укладання договорів щодо отримання позик, кредитів; випуск облігацій внутрішніх або зовнішніх місцевих позик, а також передбачає надання місцевих гарантій, що в сукупності значно впливає на фінансовий потенціал як підприємств комунальної власності, що отримують такі гарантії, так і самих органів місцевого самоврядування.

Залучені інвестиційні фінансові ресурси державними органами влади – це внески сторонніх вітчизняних та зарубіжних інвесторів в об'єкти інвестування та об'єднання інвестиційних ресурсів кількох бюджетів шляхом реалізації державних та міжнародних проектів. Ця складова відіграє важливу роль в фінансовому потенціалі органу влади, вона показує інвестиційну привабливість та є пріоритетним напрямом реалізації інвестиційної стратегії адміністративно-територіальної одиниці.

Потенціал інших фінансових надходжень включає також надходження за цільовими державними та міжнародними проектами. Слід зазначити, що кожен сегмент фінансового потенціалу місцевих органів зберігає самостійність і виступає основою реалізації інтересів територіальної громади. У рамках розробки довгострокової фінансової стратегії територій та держави в цілому необхідно досліджувати складові фінансового потенціалу, враховувати взаємозв'язки між ними, що дозволить визначити напрями та засоби зростання фінансового потенціалу.

Забезпечення цілеспрямованого та результативного державного регулювання процесів у фінансово-кредитній сфері повинно відбуватися відповідно до довгострокових цілей держави. Фінансове забезпечення реалізації зазначеного потребує врахування фінансового потенціалу як країни в цілому, так і окремих суб'єктів господарювання, та можливостей його нарощування. Особливої актуальності набуває питання формування фінансового потенціалу розвитку з урахуванням особливостей національної економіки, циклічності економіки, оскільки рух економічної системи відбувається не завжди безперервно, поступально, що пов'язано з виникненням спадів, перешкод, порушенням економічної системи вартостей, які гальмують розвиток і можуть викликати кризові явища.

Генератором економічного розвитку в сучасній економіці виступає фінансовий капітал, який дозволяє за рахунок залучення нових фінансових ресурсів, удосконалення механізмів фінансування економічної діяльності, у т.ч. методів, інструментів тощо, стимулювати розвиток економіки та суспільства, але за певних умов спільнота може застосовувати фінансові та організаційні заходи, які навпаки забезпечують стримуючий та обмежувальний характер, відповідно до цілей, умов та факторів, що на нього впливають.

Розробляючи плани, стратегії, визначаючи державні та приватні пріоритети щодо розвитку технологій, варто акцентувати увагу на напрями, спрямовані на скорочення екологічного навантаження, збільшення переробки відходів та використання вторинної сировини, а також замкнених циклів виробництва.

При цьому питання стратегічного розвитку передбачає орієнтацію на доступність та ефективність використання ресурсів. Постає питання щодо забезпечення стабільності інвестицій в достатніх обсягах, доступності фінансових ресурсів на національному та світовому ринках.

Суспільство повинно забезпечити формування такої фінансової системи, що дозволить їй бути гнучкою, ефективною, активно сприймаючою соціальні, технологічні інтелектуальні новації. Системне мислення дозволить відслідковувати позитивні та негативні зворотні зв'язки в контексті забезпечення стійкого економічного розвитку. Для забезпечення стійкого розвитку важливим є дотримання таких умов: виваженість, прогнозованість та передбачуваність впроваджуваної політики, інформатизація суспільства, у т.ч. забезпечення її своєчасності, достовірності, повноти, точності, та своєчасність прийняття дієвих та ефективних заходів відповідно до наявних інформаційних потоків. Формування спільного бачення потреб та перспектив їх вирішення дозволяє створювати та обирати моделі розвитку, відповідно до доступності наявних ресурсів, потенційних можливостей, технологічного та інституційного забезпечення.

Світова спільнота на даному етапі виділяє три основні стадії розвитку: управління факторами; ефективне управління; інноваційне управління та два перехідні періоди між ними, що визначають ступінь конкурентоспроможності країни. Від зазначених етапів залежать фактори, що формують особливості та риси економічного розвитку та моделі управління економікою.

Глобальний індекс конкурентоспроможності (GCI – Global Competitiveness Index) охоплює структурні сегменти, що визначено відповідно до стадій економічного розвитку, засад функціонування та характеристик впливу: до ключових факторів управління віднесено інститути, інфраструктуру, макроекономічне середовище, здоров'я та початкову освіту; до ключових для ефективного управління економікою – вищу освіту і професійну підготовку, ефективний товарний ринок, ефективний ринок праці, фінансовий ринок розвитку, технологічну підготовку, розміри ринку; ключами для інноваційного управління економікою визначено – досконалість бізнесу та інновації.

Економіка України перебуває на другій стадії економічного розвитку, займає 73 позицію у порівнянні із 82 у 2011–2012 рр. та має 4,14 бали за семибальною шкалою [159], при цьому за складовими: «Основні вимоги» – 79 позиція та 4,35 бали, «Підвищення ефективності» – 65 позиція та 4,11 бали, «Інновації та досконалість факторів» – 79 позиція та 3,43 бали.

Важливим індикатором та ціллю світової спільноти щодо інноваційного розвитку є забезпечення досягнення частки витрат на його фінансування не менше 3 % ВВП (даний індикатор визначається як інтенсивність R&D), що визначено в стратегії «Європа – 2020» [124]. У 2011 р. показник інтенсивність R&D в ЄС-27 становила 2,03 %, при тому що у Фінляндії – 3,78 %, Швеції – 3,37 % та Данії – 3,09 %. В Україні даний показник у 2012 році становив 0,75 %, що перевищувало показники 2011 р. таких країн як, Болгарія, Кіпр, Латвія, Мальта, Румунія, Словенія.

Обсяги фінансування інноваційної діяльності в Україні упродовж 2000–2012 років зростають з 1757,1 млн грн до 11480,6 млн грн, тобто в 6,5 раза. Основними джерелами фінансування економічного розвитку виступають власні кошти підприємств та кредитні ресурси. Частка власних коштів у структурі фінансування за зазначений період скоротилася з 79,6 % до 63,9 % у 2012 р., але в абсолютних розмірах обсяги фінансування з даного джерела зросли на 5936,5 млн грн, що в 5,2 раза перевищує фінансування економічного розвитку в 2000 р. Варто звернути увагу на те, що у 2011 р. обсяги фінансування на 249,7 млн грн були більшими, а частка власних коштів у структурі становила 52,9 %, що обумовлено перевищенням загальних обсягів фінансування інноваційної діяльності у 2011 р., порівняно з 2012 р., на 2853,3 млн грн та відповідними структурними здвигами.

Структурні здвиги у фінансуванні інноваційної діяльності відображають також зміни питомої ваги частки іноземних інвесторів у фінансуванні розвитку з 7,6 % до 8,7 % у 2012 р., кредитів з 6,3 % до 21,0 % відповідно. Абсолютні обсяги

кредитного фінансування зросли за зазначений період на 2297,9 млн грн і становили 2407,8 млн грн. Щодо ступеня впливу прямих іноземних інвестицій (ПІІ) на залучення нових технологій в національну економіку шляхом трансферу технологій, Україна займає 109 позицію (першу позицію займає Ірландія, США – 43, РФ – 135).

Серед інших джерел фінансування також присутні кошти державного бюджету – 2 % від загального обсягу у 2012 р., або 224,3 млн грн, місцевих бюджетів – 0,1 % або 17,6 млн грн, вітчизняних інвесторів – 1,3 % або 154,5 млн грн, інших джерел. Тобто за даними джерелами фінансування розвитку ми вбачаємо перспективи при застосуванні інноваційних методів і підходів.

Актуальним стає питання включення таких джерел фінансування розвитку, як похідні цінних паперів, ресурси страхових компаній та фондів, міжнародних фінансово-кредитних установ та організацій, із урахуванням результативності попередньої співпраці та успішно проведених інновацій.

Фінансування процесів розвитку враховує фінансову базу, наявність кредиторської чи дебіторської заборгованості, кредитні рейтинги, здатність економічних суб'єктів акумулювати необхідні ресурси, що тісно пов'язано із соціально-економічною та політичною ситуацією в країні та світі, станом розвитку фінансових ринків, інвестиційним кліматом тощо.

Формування фінансового потенціалу розвитку передбачає не лише стимулювання зацікавленості місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у розширенні дохідної частини місцевих бюджетів шляхом закріплення за ними на довгостроковій основі часток загальнодержавних податків і зборів, а й запровадження відповідного механізму узгодження, прийняття та контролю за використанням їхніх ресурсів крізь призму інтересів та пріоритетів місцевих громад, якості надання послуг, прозорості діяльності та суспільної зацікавленості та відповідальності. Заохочення громадян, бізнесу до обговорення, реалізації та контролю за виконанням програм розвитку громад, територій дозволяє не лише забезпечити

результативність та ефективність його фінансування, а запроваджувати інноваційні інструменти, методи, продукти, товари, послуги й технології. Новітніх підходів потребує інституційний розвиток територій та громад, що може бути запроваджений в межах лише окремої громади, механізми виведення територій із статусу депресивних, включення безробітних, до суспільно-корисної праці та відповідного їхнього утримання і фінансування.

Запровадження проектного фінансування дозволяє комплексно вирішувати місцеві, регіональні та міжрегіональні питання зростання, забезпечувати оптимальне використання бюджетних коштів із урахуванням механізму державно-приватного партнерства та заощаджень населення, що позитивно вплине на фінансовий ринок та інвестиційний потенціал як територіальної громади, так і держави в цілому.

Протягом тривалого часу головний акцент у використанні фінансових ресурсів в інвестиційному процесі робиться на бюджетні чи іноземні інвестиції, враховуючи їхню масштабність, і лише останнім часом почали приділяти значну увагу ризикам та загрозам, які вони із собою привносять, причому не у повній мірі враховуються приховані, потенційні можливості національних учасників. Врахування зазначеного дозволить забезпечити доступ до інвестиційних ресурсів та позитивно вплине на бюджетне фінансування видатків розвитку, забезпечить можливість диверсифікації фінансово-кредитних інструментів, необхідних для реалізації державних програм та досягнення довгострокових цілей суспільного розвитку.

Важливим для нарощування фінансового потенціалу має стати підвищення інвестиційної привабливості країни, окремих регіонів та адміністративно-територіальних одиниць. Запровадження дієвого інвестиційного моніторингу для інформування потенційних інвесторів про можливі об'єкти інвестування на різних рівнях державного управління, потенційні можливості формування власних, прирівняних до них та залучених фінансових ресурсів до пріоритетних соціально-економічних проектів, у тому числі проектів розвитку.

Ідентифікація адміністративно-територіальних одиниць та проектів, що ними реалізуються, шляхом створення інвестиційно-привабливих умов та інвестиційної карти України, сприятиме поліпшенню інвестиційного клімату, покращанню фінансового забезпечення місцевих громад, органів місцевого самоврядування та окремих суб'єктів економічної діяльності.

Особливого значення набувають фінансові ресурси державного сектору економіки під час формування, накопичення та використання фінансового потенціалу населення. Фінансовий потенціал населення – це сукупність соціально-економічних відносин, яка формується на основі розподілу валового національного доходу та виникає в процесі економічної діяльності їхніх учасників, пов'язані із отриманням державних та недержавних виплат, допомог, компенсацій, інших коштів, формуванням, використанням, накопиченням та примноженням фінансових активів, що впливають на фінансовий стан, фінансову стійкість домогосподарств і визначають можливості щодо відтворення їхніх фінансових активів. Фінансовий потенціал малих підприємств та домогосподарств залишається нереалізованим. Виникають різні економічні та адміністративні бар'єри для створення й розвитку малого бізнесу.

Фінансовий потенціал державного сектору економіки безпосередньо пов'язаний із рівнем соціального захисту населення та добробутом останнього. Важливу роль у формуванні, накопиченні та використанні фінансового потенціалу в цілому та державного сектору економіки зокрема відіграє ефективний, технологічний фінансовий менеджмент використання людського капіталу. Варто враховувати, що державне фінансування освіти, науки, науково-дослідних розробок не лише впливає на формування, накопичення та використання людського капіталу та відповідного потенціалу країни, а й на фінансовий потенціал державного сектору економіки та країни в цілому. Тісний причинно-наслідковий зв'язок зазначених

процесів, врахування, що останні десятиліття вагому роль у міжнародному русі капіталу починає відігравати рух людського капіталу, що неоднозначно впливає на національну економіку країни, її фінансовий потенціал та потребує пильної до них уваги, вивчення, формування державної політики та механізму управління міграційними процесами як всередині держави, так і за кордон.

Одночасно фінансовий потенціал державного сектору економіки повинен забезпечити реалізацію фінансово-економічної політики, стимулюючої розвиток національної економіки через механізм розширеного відтворення людського капіталу, його накопичення та збереження шляхом запровадження програм розвитку пріоритетних галузей, робочих місць. Політика держави на ринку праці потребує врахування крім зазначених чинників, також національних особливостей та потреб, у тому числі на ринку праці, перспектив інституційного розвитку держави.

Забезпечення розвитку територій, регіонів, місцевих громад і всієї держави визначається не лише активізацією накопичення фінансового потенціалу державного сектора економіки, а й за допомогою поєднання зусиль із приватним сектором, визначенням спільних інтересів, пріоритетів та активним впровадженням заходів, пов'язаних із розвитком механізмів фінансового забезпечення заходів у сфері державно-приватного партнерства.

Фінансова підтримка з боку державних органів дозволить забезпечити комплексне фінансування проектів розвитку держави, прогресивність та інноваційний характер розробок, стимулювати розвиток різних сфер та галузей економіки, призведе до формування нових та удосконалення діяльності існуючих фінансово-кредитних інститутів, формування та покращання методик такої співпраці, нових ініціатив і напрямів, що в результаті забезпечить зростання ВВП та фінансового потенціалу усіх учасників суспільного відтворення.

1.3. Механізми фінансового управління державно-приватним партнерством

Державно-приватне партнерство вже друге десятиріччя активно використовується в світі як для розвитку інфраструктури, так і для підвищення ефективності системи державного управління в цілому. Останнім часом це явище набуло глобального значення та стало одним з визначальних факторів забезпечення сталого економічного розвитку країн, підвищення їхньої конкурентоспроможності, забезпечення нової якості систем життєзабезпечення.

Підвищення уваги до механізмів державно-приватного партнерства можна пояснити зростаючою складністю проблем, що нині постають перед суспільством. Влада вже не здатна впоратися із тими викликами, що виникають у сфері економіки, соціального забезпечення, навколишнього середовища, розвитку міст тощо ані фінансово, ані методологічно, ані організаційно. Бізнес, реалізуючи стратегічні інфраструктурні проекти, не спроможний подолати надзвичайно високі ризики, що існують у відповідних сферах, без відповідних зобов'язань влади відносно сталості правового регулювання. Впоратися із складними проблемами сьогодення без залучення до їх розв'язання всіх суб'єктів суспільного процесу вже не вбачається можливим. Влада, бізнес і суспільство сьогодні приречені співпрацювати та разом вирішувати складні завдання, що ставить перед ними життя, на засадах партнерства, об'єднуючи не лише наявні фінансові ресурси, а й кваліфікаційний і технологічний потенціал. Активний розвиток державно-приватного партнерства дасть змогу отримати дієвий ефект від співробітництва держави, бізнесу та суспільства, внаслідок якого позитивні здобутки відчує кожна із сторін.

Особливо актуальними механізми державно-приватного партнерства є в умовах обмежених бюджетних можливостей і наявності кризових явищ в економіці. За таких умов вони, окрім іншого, можуть стати ключовим фактором та двигуном економічного реформування. Державно-приватне партнерство є новим соціальним, економічним та правовим явищем в Україні.

Водночас, застосування механізмів державно-приватного партнерства в світі має тривалу історію і цей термін вже набув певної сталості.

Зародження та активний розвиток державно-приватного партнерства у його сучасному широкому розумінні почався наприкінці ХХ століття, у Декларації ООН (2000 р.) вперше наголошено на необхідності розвитку довготривалого партнерства з приватним сектором задля досягнення цілей тисячоліття. На початку сторіччя механізми державно-приватного партнерства активно використовувалися лише декількома країнами світу. Сьогодні більшість країн реалізують суспільно значущі проекти на засадах державно-приватного партнерства, досягаючи суттєвого підвищення ефективності публічних послуг, забезпечуючи реалізацію масштабних проектів модернізації інфраструктури.

Державно-приватне партнерство активно застосовується у широкому спектрі секторів економіки, у тому числі для надання адміністративних послуг, у сферах освіти, охорони здоров'я, спорту, оборони, обслуговування в'язниць, тобто в тих, які в Україні взагалі не розглядаються як сфери, де є можливою участь приватного бізнесу. Секторальна структура застосування механізмів державно-приватного партнерства в різних країнах світу має суттєві відмінності. У економічно розвинених країнах подібні механізми переважно застосовуються для розвитку соціальної інфраструктури та надання публічних послуг, за які традиційно відповідає публічна влада. У країнах економік, що розвиваються, першочергова увага приділяється проектам удосконалення економічної інфраструктури: модернізація існуючих та будівництво нових транспортних магістралей, систем життєзабезпечення тощо.

Кожна країна має свою, притаманну лише їй секторальну структуру застосування державно-приватного партнерства. Яка секторальна структура буде оптимальною для проектів державно-приватного партнерства в Україні – предмет окремих наукових досліджень. Вибір такої структури базуватиметься на національних пріоритетах та враховувати існуючі інфраструктурні дисбаланси. Одним з важливіших сфер застосування

механізмів публічно-приватного партнерства в Україні повинна стати муніципальна, житлово-комунальна та транспортна інфраструктура, зокрема реалізація проектів з будівництва та обслуговування інфраструктурних об'єктів: аеропортів, портів, залізниць, автомобільних доріг, систем теплопостачання, водопостачання та водовідведення.

Водночас, значний потенціал для застосування механізмів державно-приватного партнерства існує й у сфері публічних послуг. Зазначене обумовлено такими факторами: стан надання публічних послуг в країні негативно сприймається як населенням, так і бізнесом і потребує поліпшення; залучення приватного сектору для надання публічних послуг не вимагатиме суттєвого удосконалення правового регулювання у сфері бюджетної підтримки та збільшення її обсягів; причому, ефективність використання бюджетних коштів на випадок державно-приватного партнерства може бути суттєво підвищена; передача низки публічних послуг приватному бізнесу дасть змогу розвантажити державних службовців від рутинної праці та зосередитися на вирішенні стратегічних питань розвитку країни, удосконаленні правового регулювання, реалізації програм економічних реформ та інших завдань, які повинні вирішуватися виключно публічною владою.

Слід зазначити, що сьогодні подібна сфера застосування механізмів державно-приватного партнерства лишилася поза увагою закону про державно-приватне партнерство. Проте передбачена низка заходів, які можна кваліфікувати як спрямовані на розвиток державно-приватного партнерства. Зокрема, серед завдань реформи визначено: перехід до закупівлі державних послуг у закладів охорони здоров'я на контрактній основі; підтримка розвитку приватного сектору медичних послуг, забезпечення доступу до державного фінансування на конкурсній основі; схвалення закону про адміністративні послуги з закріпленням в ньому принципів делегування владних повноважень.

До реалізації проектів державно-приватного партнерства як інфраструктурних, так і тих, що передбачають передачу приватному бізнесу надання публічних послуг, слід поставитися

вкрай уважно. Важливо при залученні приватного сектору не погіршити ситуацію і не втратити важелі контролю з боку держави за процесами забезпечення населення необхідними йому послугами: публічними та тими, що надаються підприємствами, які експлуатують інфраструктурні об'єкти. Зазначене потребує розвитку інституційного забезпечення у цій сфері, зокрема таких його елементів, як методологічні підходи до визначення критеріїв залучення приватного партнера, формування чітких і прозорих тендерних процедур, встановлення стандартів якості послуг і запровадження процедур моніторингу за діяльністю приватного оператора тощо. Доцільним є запровадження ефективної системи мотивації й контролю в органах, відповідальних за реалізацію державно-приватного партнерства з боку держави, скорочення кількості державних контролюючих функцій.

У світі існують різні визначення терміна «публічно-приватне партнерство». Відповідно до бачення Міжнародної фінансової корпорації – це відносини, за допомогою яких приватний бізнес забезпечує суспільство інфраструктурними активами та інфраструктурними послугами, які традиційно надаються державою; Азійський банк розвитку вважає, що це низка можливих відносин між державним та приватним суб'єктами в контексті інфраструктурних та інших послуг; в ПАР – контрактні відносини між інститутами державного сектору та приватними суб'єктами, відповідно до яких приватний сектор здійснює функції державного інституту та використовує державну власність відповідно до визначених специфікацій протягом тривалого часу, отримуючи від цього вигоду; в Японії – ефективне поліпшення соціальної інфраструктури, гарантування надання доступних та якісних послуг населенню шляхом здійснення заходів зі сприяння регулюванню відносно об'єктів державної власності шляхом використання приватного фінансування, управлінських і технічних можливостей, що забезпечує позитивний внесок у розвиток економіки.

Найвдалішим, на нашу думку, є визначення Європейської Економічної Комісії ООН, відповідно до якого державно-приватне партнерство є інноваційною контрактною угодою

між публічним та приватним секторами з надання публічних послуг і розбудові інфраструктури. Воно поєднує у собі найкраще, що мають ці сектори: ресурси приватного сектору, його кваліфікаційні здібності, технології та потенціал публічного сектору щодо економічного регулювання та захисту публічних інтересів [149].

Державно-приватне партнерство є набагато ширшим поняттям, ніж просто залучення приватного бізнесу для реалізації проектів спільно з державою, публічною владою. Основними характеристиками, що відносять проект до категорії «державно-приватне партнерство», є сутність проекту: передання на певний термін приватному бізнесу функцій, які належать публічній владі, а також розподіл ризиків за проектом між публічною владою та приватним бізнесом, закріплений нормативно.

У країнах з трансформаційною економікою переважно використовується термін «державно-приватне партнерство», що вплинуло й на визначення його в Україні. Саме цей термін закріплено у Законі України «Про державно-приватне партнерство» [87]. Проте використання терміна «державно-приватне партнерство» замість «публічно-приватне партнерство» значною мірою звужує сутність цього поняття. У цьому випадку практично не визнаються як окремі суб'єкти такого партнерства органи державної влади та місцевого самоврядування, які в багатьох випадках мають відмінні інтереси щодо реалізації певних проектів. Крім того, у багатьох проектах з боку публічної влади, як окремі суб'єкти, можуть виступати не лише органи державного управління, а й органи місцевого самоврядування, кожен з яких матиме власні інтереси. З огляду на зазначене, термінологія у цій сфері потребує удосконалення. Важливим на початковому етапі розвитку державно-приватного партнерства в Україні є визначення співвідношення категорій «інвестиційна діяльність» і «державно-приватне партнерство».

Відповідно до законодавства «інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток або досягається соціальний ефект.

Інвестиції у відтворення основних фондів і на приріст матеріально-виробничих запасів здійснюються у формі капітальних вкладень. Інвестиційною діяльністю є сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій» [103]. Реалізація проектів державно-приватного партнерства теж передбачає внесення інвестицій як у формі фінансової участі, так й інтелектуального внеску приватного партнера. Тобто в цілому категорія «державно-приватне партнерство» є набагато ширшою, ніж «інвестиційна діяльність» і фактично поглинає її, лишаючи «за бортом» ті інвестиційні проекти, які здійснюються виключно публічним чи приватним сектором.

Державно-приватне партнерство є сучасною економічною категорією, яка має глибшу економічну та соціальну сутність, ніж категорія «інвестиційна діяльність». Сутністю та головною метою державно-приватного партнерства є щонайшвидше створення ефективної системи виробництва, ніж просто фінансування інвестиційних потреб інфраструктури. Окрім створення умов для розвитку інфраструктури, державно-приватне партнерство також позитивно впливає на ефективність системи державного управління, забезпечуючи оптимальну для суспільства модель реалізації функцій публічної влади.

Міжнародні дослідження доводять, що співвідношення між якістю отриманих послуг та витраченими коштами максимальне саме у випадку державно-приватного партнерства [152], що забезпечується застосуванням критерію «value for money»: надання приватним сектором послуг такої ж якості, але за меншу ціну, або підвищення якості послуг при збереженні їхньої вартості для держави та прозорістю закупівель в рамках таких проектів. У світі та, зокрема, у Європі, досить активно використовують механізми державно-приватного партнерства як для розвитку інфраструктури, так і підвищення ефективності системи державного управління в цілому. Серед найкращих у запровадженні ідеології партнерства у практичне життя – Індія, Бразилія, Російська Федерація, Мексика, Китай. Безумовним лідером у цих процесах стали Китай та Індія – країни, що швидко і потужно розвиваються. Зауважимо, що саме ці країни найменше серед інших постраждали від кризи.

Україна здійснює лише перші кроки у розвитку державно-приватного партнерства. Ці кроки не завжди відповідають сутності цього поняття та можливостям застосування відповідних механізмів для реалізації суспільно значущих проектів. У переважній більшості випадків держава сприймає державно-приватне партнерство виключно як фінансове джерело для реалізації інфраструктурних проектів і, відповідно, покладає завищені очікування на приватних партнерів, вважаючи, що приватний бізнес спроможний повністю забезпечити фінансування проектів.

Приватний сектор майже завжди здійснює суттєвий фінансовий внесок у реалізацію проектів. Іноді цей внесок не є визначальним, але дає змогу збільшити кількість інфраструктурних проектів, які можуть реалізовуватися із залученням коштів держави. Ефективнішим менеджером проектів визнається приватний сектор, який вносить у їхню реалізацію знання, нові технології, забезпечує гнучкість та оптимізацію рішень, що схвалюються в межах цієї реалізації. Крім того, як свідчить світовий досвід, реалізація проектів на засадах державно-приватного партнерства прискорює процеси удосконалення регуляторної бази в країні, робить процес підвищення прозорості бізнесу та зниження рівня корупції незворотним. Розширення участі приватного бізнесу в економіці також створює конкурентні умови в сфері управління державною та комунальною власністю. Майже у всьому світі визнається, що державний сектор є менш ефективний, ніж приватний, що обумовлено низкою відмінностей між ними. З огляду на це, розвиток державно-приватного партнерства є визначальним у забезпеченні соціально-економічного зростання будь-якої країни.

Відмінності між приватним та публічним секторами суттєві в Україні, що пов'язано з такими основними факторами: політична нестабільність, яка призводить до зниження рівня кваліфікації державних службовців, втрати інституційної пам'яті, надзвичайної обережності при ухваленні тих чи інших рішень, відсутності стимулюючих факторів у досягненні стратегічних довготермінових результатів; неефективна система державного управління: відсутність чіткої ієрархії

між органами виконавчої влади, дублювання повноважень, занадто складні та непрозорі процедури ухвалення рішень, громіздка і витратна контролююча система; неконкурентоспроможна оплата праці державних службовців, економія на капітальних видатках і, як наслідок, неефективна організація праці, переизвантаженисть персоналу.

Розрив у можливостях державного та приватного сектору в Україні як в реалізації інфраструктурних проєктів, так і наданні публічних послуг є суттєвим, що дає підстави сподіватися на значний ефект від запровадження державно-приватного партнерства. Додатковою перевагою цього запровадження є те, що залучення приватного бізнесу до реалізації довгострокових проєктів зробить його лобістом проведення в Україні давно назрілих реформ у бюджетній, податковій, освітній та інших сферах, забезпечення спрощення та прозорості регуляторних процедур, що вкрай необхідно сьогодні країні.

Водночас, занадто великі ризики і висока вартість реалізації інфраструктурних проєктів в Україні є перешкодою для участі в них приватного капіталу, особливо за умов невизначеності системи державної підтримки подібних проєктів. Значні інфраструктурні проєкти, зокрема у житлово-комунальній сфері, реалізуються за фінансової участі держави навіть у розвинутих країнах світу із сталим правовим регулюванням і відносно низькими ризиками. Відповідно, одним з першочергових завдань у напрямі активізації в країні державно-приватного партнерства є розвиток відповідного інституційного середовища та формування системи державної підтримки реалізації суспільно значущих проєктів за участю приватного бізнесу.

Законом України «Про державно-приватне партнерство» визначено організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства. Цей закон визначив нові підходи до співпраці держави, органів місцевого самоврядування та приватного бізнесу в реалізації інфраструктурних проєктів, які є важливими для розвитку економіки, забезпечення належного рівня життєдіяльності суспільства, підвищення якості життя наших громадян.

У цілому схвалення цього закону можна визнати позитивним для країни, яка на відміну від переважної кількості країн світу майже не задіяла можливостей великого бізнесу для забезпечення стратегічного розвитку держави на засадах встановлення партнерських відносин. Цей закон врешті привернув увагу суспільства до нових інноваційних підходів до реалізації суспільно значущих проектів, відкрив можливості для приватних партнерів ініціювати такі проекти, створив умови для поліпшення регуляторного середовища у країні.

Водночас і цей закон, і інші законодавчі акти, що регулюють діяльність у сфері реалізації інфраструктурних проектів шляхом співробітництва публічного та приватного сектору, не сформували єдиного системного бачення і не відбудували зрозумілу модель організації такого співробітництва. Крім того, зазначений закон у багатьох питаннях не зовсім корелюється з іншими законами України, що регулюють використання окремих форм реалізації державно-приватних партнерств, зокрема законів про концесії, розподіл продукції тощо. Зазначене вносить проблеми у правове регулювання державно-приватного партнерства в країні та ускладнює застосування його механізмів на практиці, що свідчить про необхідність запровадження системного підходу до розвитку правового регулювання державно-приватного партнерства в країні.

Для розвитку державно-приватного партнерства повинні створюватися відповідні умови, відпрацьована методологія ініціації, підготовки та реалізації проектів, адаптовані до умов України широко застосовувані в світі механізми. Необхідно відпрацювати нормативно-правову та договірну базу здійснення державно-приватного партнерства, зокрема визначити чіткі та прозорі тендерні процедури, нормативно закріпити стандарти якості послуг, процедури моніторингу за діяльністю приватного оператора у цій сфері. Актуальним є визначення моделі ефективної системи мотивації й контролю в органах, відповідальних за реалізацію зазначеного з боку держави, розвиток інституційного середовища у цій сфері.

Важливо дослідити потенціал реалізації проектів на засадах державно-приватного партнерства та їхній вплив на макроекономічні показники і поліпшення навколишнього середовища, проаналізувати економічну та соціальну доцільність запровадження бюджетної підтримки і податкового стимулювання проектів, визначитися з оптимальною секторальною структурою застосування державно-приватного партнерства, оцінити можливості державного бюджету брати участь у фінансуванні відповідних проектів і визначити оптимальну структуру фінансування проектів державою, органами місцевого самоврядування в залежності від сфери їхнього застосування.

Необхідно відпрацювати ці механізми на пілотних проектах, розробити і розповсюдити методологію їхнього застосування у різних сферах діяльності: модернізація інфраструктури; створення технологічних парків і науково-виробничих центрів; використання національної культурної та природної спадщини для соціально-економічного розвитку територій, підготувати кваліфіковані кадри з питань державно-приватного партнерства. Задля підвищення ефективності використання наукового потенціалу, спрямування його на забезпечення потреб інноваційного розвитку економіки України й організації виробництва високотехнологічних товарів і послуг пропонується розробити інструменти і принципи державної підтримки інноваційної діяльності, запровадити у науково-технічну діяльність державно-приватне партнерство.

У наукових працях існують різні думки щодо ролі і місця державної підтримки у розвитку державно-приватного партнерства. Питання державної підтримки певною мірою врегульовані чинним законодавством. Закон України «Про державно-приватне партнерство» передбачає надання державної підтримки у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [87]. Окремі положення щодо можливих форм такої підтримки та обмеження, що існують у цій сфері, визначені Бюджетним кодексом України та Податковим кодексом України. Водночас, до цього часу тривають дискусії щодо того, чи є державна підтримка, передбачена законодавством, адекватною тим завданням, що стоять перед країною в контексті розвитку державно-приватного партнерства.

У суспільстві та серед представників публічної влади досі існує переконання, що державно-приватне партнерство може стати панацеєю від усіх «інфраструктурних негараздів». Вважається можливим здійснити модернізацію та будівництво інфраструктурних об'єктів виключно або переважно за рахунок фінансових ресурсів приватного партнера. Існує бачення, нібито все, що вимагається у цій сфері від держави, – ідентифікувати проект і провести конкурс щодо відбору найкращої пропозиції. Водночас, подібне бачення сприймається реалістично лише в країнах з розвинутою економікою та високим рівнем життя населення, де приватний партнер може перекласти всі витрати, пов'язані з реалізацією проекту, на споживача. Однак, як було зазначено вище, навіть у розвинутих країнах такий підхід може застосовуватися не для всіх проектів і сфер діяльності. Так, наприклад, майже ніде у світі без державної підтримки неможливе будівництво потужних автомагістралей, тунелів, мостових переходів, аеропортів. У переважній більшості потребує державної допомоги й реалізація проектів у сфері водопостачання, водовідведення та очищення стоків.

Відмінність проектів державно-приватного партнерства від будь-яких інших проектів, що реалізуються державою за участю приватного сектору, полягає в тому, що такі проекти, з одного боку, надзвичайно фінансово витратні, довготривалі й тому супроводжуються екологічними та технологічними ризиками, з іншого – мають високе суспільне значення у середньо- та довгостроковій перспективі. З огляду на це, без належної участі держави такі проекти є надзвичайно ризикованими для приватного бізнесу і, відповідно, в разі, якщо держава не передбачає адекватних заходів щодо зниження ризиків приватного партнера у їх реалізації, вартість капіталу, залученого до проекту, є доволі високою. Часом навіть такою, що проект взагалі неможливо здійснити. Тому, якщо певний інфраструктурний проект є справді важливим для суспільства, необхідно визначитися з державною підтримкою у його реалізації, яка в окремих випадках може бути значною.

У країнах, що тільки розпочинають запровадження державно-приватного партнерства і, зокрема, в Україні, державна підтримка є надзвичайно важливим елементом реалізації відповідних проектів. Світовий досвід доводить: чим менш економічно розвинута країна, чим слабше правове та інституційне середовище, тим значнішої підтримки з боку держави потребує реалізація таких проектів. Це обумовлено тим, що, по-перше, подібні країни не можуть дозволити перекладати всі витрати на модернізацію інфраструктури у сфері життєзабезпечення на населення та бізнес внаслідок неспроможності останніх нести подібні витрати. Недосконалий інвестиційний клімат, правове та інституційне середовище значно підвищує ризики реалізації проектів і, відповідно, вартість залучення капіталу, що в окремих випадках робить недоцільним їх реалізацію. Не випадково країни з недорозвинутою інфраструктурою та низьким рівнем життя населення передбачають доволі суттєву підтримку держави у реалізації проектів державно-приватного партнерства.

Так, наприклад, Індія, що останнім часом потужно розвиває свою інфраструктуру, передбачає державне фінансування подібних проектів на рівні 70 % від їхньої вартості, а для деяких галузей вище. Це означає, що подібні проекти є занадто витратними і якщо перекладати їх фінансування виключно на приватний бізнес, це вимагатиме збільшення відповідних тарифів для населення. Фінансування цих проектів переважно за рахунок державного та місцевого бюджетів є виправданим, оскільки, дає змогу забезпечити належну якість життя для населення та умови для розвитку бізнесу на певних територіях, а також є вигідним з макроекономічної точки зору, оскільки внаслідок реалізації цих проектів буде забезпечена стійкість державних фінансів, оптимізована структура державних видатків тощо.

Державна підтримка державно-приватного партнерства в Україні може розглядатися під двома кутами: як фінансова участь держави у певному суспільно значущому проекті; як система стимулів залучення приватного партнера для реалізації стратегічних з огляду на досягнення суспільних інтересів

проектів. Перша визначається зважаючи на спроможність споживачів здійснювати оплату послуг, що надаються в рамках реалізації проекту, та значною мірою залежить від рівня життя населення на певній території. Друга – заохочує приватних партнерів для входження на відповідні ринки, знижує їхні ризики у реалізації проектів і повинна запроваджуватися на початковому етапі розвитку державно-приватного партнерства у тій чи іншій країні, особливо якщо це відбувається в умовах недосконалого правового та інституційного середовища. Всі ці умови присутні в Україні, що знову підтверджує актуальність удосконалення державної підтримки в контексті розвитку державно-приватного партнерства. Державна підтримка зазвичай здійснюється шляхом надання державних гарантій, інвестиційних субсидій, залучення пільгових кредитів, запровадження податкових і митних пільг. У багатьох країнах можливість надання такої підтримки, її рівень, критерії надання та форми визначаються на законодавчому рівні.

Належну увагу питанням державної підтримки, зокрема у сфері державно-приватного партнерства, приділяє європейське співтовариство. Відповідно до регулювання у європейських країнах державна підтримка є прийнятною, якщо вона: має соціальний характер і надається окремим споживачам; спрямована на відшкодування збитків, спричинених стихійними лихами або виключними обставинами; сприяє економічному розвитку регіонів з низьким рівнем життя та високим безробіттям, реалізації важливих проектів загальноєвропейського значення або подоланню серйозних економічних негараздів у державі-члені, розвитку певної економічної діяльності або окремих економічних регіонів, якщо при цьому вона не передбачає негативного впливу на умови торгівлі та не протирічить суспільному інтересу.

Реалізація значних інфраструктурних проектів у формі державно-приватного партнерства відповідає цим умовам, оскільки слаборозвинута й технічно недосконала інфраструктура є перепорою для економічного та соціального розвитку територій та, безумовно, не протирічить інтересам суспільства. Водночас, при формуванні системи державної

підтримки слід враховувати важливішу вимогу – відсутність дискримінації відносно операторів незалежно від того, є вони приватними, державними, муніципальними або спільними.

Для країн-членів Всесвітньої Організації Торгівлі також повинні бути враховані принципи надання державної підтримки цієї організації, відповідно до яких така підтримка спрямована на: вирівнювання промислового, економічного і соціального розвитку, а також можливостей окремих регіонів країни; залучення інвестицій та створення промислових підприємств у відсталих і проблемних регіонах; підтримку становлення та розвитку нових галузей; розвиток інфраструктури для сільсько-господарського виробництва та забезпечення прийняттого рівня прибутковості для фермерів; реструктуризацію окремих секторів економіки за умови забезпечення цілей соціальної політики; сприяння у перепідготовці кадрів і змінам у структурі ринку праці; загальну підтримку зайнятості; підтримку науково-дослідних програм, особливо у сфері високих технологій; імплементацію економічних програм і політики, спрямованої на економічний та соціальний розвиток, у країнах, що розвиваються. Ці принципи також відповідають меті надання державної підтримки при реалізації проектів державно-приватного партнерства.

Серед найбільше розповсюджених форм державної підтримки проектів є такі: пряма бюджетна підтримка, зокрема часткове фінансування заходів проекту, погашення відсотків за кредитами, надання основних засобів, землі; податкові канікули: відмова або зменшення податків і зборів на час реалізації проекту; надання державних і місцевих гарантій; гарантії відшкодування збитків приватного партнера внаслідок невідповідності попиту запланованим показникам, невиконання державним партнером зобов'язань за угодою, неадекватного тарифного регулювання; гарантування державного замовлення на певні товари чи послуги; гарантування державою проектних ризиків на випадок змін більш ніж очікувані у інфляції, обмінному курсі, відсоткових ставок за кредитами, цін на енергоресурси; надання ексклюзивного права на виробництво товарів чи послуг, дозвіл здійснювати перехресне субсидування тощо.

Важливою формою державної підтримки є надання пільгових кредитів і державних, місцевих гарантій для реалізації приватним партнером зобов'язань. Перше, як правило, можливе у країнах, що створили національні банки розвитку, які дають змогу кредитувати реалізацію стратегічно важливих інфраструктурних проектів у національній валюті та на пільгових умовах. Друге – дає змогу приватним партнерам здійснювати запозичення від іноземних держав, банків та міжнародних фінансових організацій для реалізації проектів, що забезпечує оптимальні умови фінансування цих проектів і знижує проектні ризики.

Водночас, під час схвалення рішень про надання державних, місцевих гарантій слід враховувати, що проекти мають довгостроковий характер і потребують залучення значних фінансових ресурсів. Тому необхідно здійснювати ґрунтовний аналіз впливу надання таких гарантій на фінансову стійкість бюджету та стабільність фінансової системи країни в цілому. Зазначене потребує визначення процедур схвалення відповідних рішень за участі міністерств економіки та фінансів. У багатьох випадках державні гарантії надаються не на всі фінансові ресурси, що залучаються для реалізації проекту, а на їхню частину, що дозволяє оптимально структурувати ризики державного та приватного партнерів.

Вагомою складовою державної підтримки є бюджетні інвестиційні субвенції, які використовуються як часткове фінансування державою того чи іншого проекту, а також субвенції по відшкодуванню різниці в тарифах. Необхідність у такому субсидуванні може виникати внаслідок високої операційної вартості проекту, а також низького платоспроможного попиту на послуги, що надаватимуться приватним оператором, тобто у випадку, якщо неможливо досягти окупності проекту виключно за рахунок оплати послуг споживачами. Подібна підтримка, як правило, здійснюється шляхом перерахування коштів з державного або місцевого бюджету на рахунок приватного партнера або проектної компанії, що реалізує проект державно-приватного партнерства. Механізми такої підтримки залежать від особливостей бюджетного законодавства тієї чи іншої країни і повинні враховувати вимоги європейських директив і норм Всесвітньої Організації

Торгівлі, якщо країна є членом цієї організації. Альтернативою бюджетній підтримці у формі інвестиційних субсидій може бути надання приватному партнеру права на ексклюзивність у виконанні послуг для окремих категорій споживачів або дозвіл здійснювати перехресне субсидування вартості послуг у випадках, коли це дає змогу утримувати прийнятні ціни для соціально незахищених верств населення.

Одним з механізмів державної підтримки державно-приватного партнерства є захист проектної компанії від конкуренції протягом терміну реалізації нею проекту. Необхідність у такій підтримці пов'язана з тим, що не завжди у довгостроковій перспективі можна передбачити появу конкуруючих запропонованих в рамках проекту технологій. Водночас, поява таких технологій може здійснити суттєвий вплив на окупність проекту, або взагалі поставити під сумнів необхідність його реалізації. Так, наприклад, важливо співвідносити між собою попит споживачів на використання різних засобів транспортування: автомобільні шляхи, залізниці, річкові, морські переправи; визначати процедурні питання врегулювання проблем, що виникають внаслідок появи принципово нових технологій, скажімо, декілька десятиріч тому неможливо було передбачити розвиток стільникового зв'язку та його вплив на попит у стаціонарному зв'язку тощо.

Важливим елементом державної підтримки у країнах, що розвиваються, є гарантування державою певних ризиків приватного партнера, пов'язаних із економічною ситуацією в країні, наприклад, інфляція та зміна обмінного курсу. Незважаючи на те, що держава у багатьох випадках не визнає себе відповідальною за ці ризики, насправді лише вона реально впливає на управління ними. Приватний бізнес при реалізації високоризикових проектів є заручником ситуації, що може бути викликана непередбачуваними змінами цих характеристик.

Під час реалізації складних довготривалих та фінансово-ємних проектів на ринках, що розвиваються, подібні ризики є суттєвими і можуть стати проблемою для залучення приватного партнера. З огляду на це, в окремих випадках є сенс закріпити гарантії держави з управління подібними ризиками шляхом підписання та ратифікації відповідних міждержавних угод

або надання зобов'язанням держави за додержанням певних параметрів у реалізації проекту статусу державних запозичень. Подібні механізми можуть бути використані і для гарантування ризиків експропріації інфраструктурних об'єктів до завершення контракту. Як додаткові, можуть розглядатися також зобов'язання з репатріації прибутку, отриманого приватним партнером.

У багатьох країнах під час реалізації проектів державно-приватного партнерства активно використовуються різноманітні методи податкової та митної підтримки: звільнення приватного партнера від частини податків і зборів, відтермінування сплати окремих податків і зборів тощо.

Використання тих чи інших форм державної підтримки є прерогативою країни. Водночас, ці форми повинні бути адекватні ситуації в країні та потребам у залученні приватного бізнесу до реалізації суспільно значущих проектів. Причому у будь-якому випадку під час розгляду державної підтримки необхідно зауважити такі питання: які проекти підтримувати; наскільки суттєвою буде така підтримка; умови надання такої підтримки; як забезпечити ефективність управління державною підтримкою, наприклад належну прозорість та підзвітність [25].

В умовах обмеженості бюджетних коштів, присутньої у багатьох країнах, що розвиваються, надзвичайно важливо визначитися з пріоритетними сферами застосування державно-приватного партнерства. Суттєву роль у залученні приватного сектору до реалізації проектів стратегічного значення визнають практично всі міжнародні організації. Ефективність державних програм підтримки приватних інвестицій в інфраструктурі може бути підсилена запровадженням відповідних методів бюджетування заходів державної підтримки. Країни, що використовують державну підтримку для реалізації проектів державно-приватного партнерства, розробляють спеціальні методології оцінки загальної вартості такої підтримки, зокрема звільнення від податків, надання гарантій, кредитів, інвестиційних чи інших субсидій для суспільства та аналізу її макроекономічного ефекту. Зважаючи на ці показники, визначається доцільність застосування державної підтримки у тому чи іншому обсязі.

Світовий досвід доводить, що рішення про надання державної підтримки повинно бути оголошено задовго до проведення конкурсу, оскільки це приваблює проект для приватного бізнесу і, відповідно, здешевлює залучення фінансових ресурсів. Правила та критерії надання державної підтримки повинні визначатися на законодавчому рівні. Україна розпочала активний рух у напрямі розвитку державно-приватного партнерства і розраховує на суттєвий внесок приватного капіталу у відновлення інфраструктури. Водночас, економічна ситуація в країні, рівень життя населення, недосконалість нормативно-правового та інституційного середовища, відсутність досвіду реалізації проектів державно-приватного партнерства не свідчать про оптимістичні сподівання на реалізацію стратегічно важливих проектів без державної підтримки. У багатьох інфраструктурних галузях, зокрема житлово-комунальне господарство, транспорт, така підтримка мусить бути суттєвою як для зниження ризиків реалізації проектів до прийнятного рівня, так і з огляду на необхідність стримування цін, тарифів на послуги життєзабезпечення на доволі тривалій термін.

Бюджетним кодексом України врегульовано питання надання бюджетної підтримки. Доцільним є передбачення особливостей надання підтримки проектам державно-приватного партнерства. Також передбачені субвенції на виконання інвестиційних програм, які можуть бути застосовані як фінансова участь держави у реалізації проекту у формі державно-приватного партнерства. Такі субвенції повинні надаватися виключно на створення чи оновлення основних фондів комунальної форми власності. Причому, одержувач бюджетних коштів може отримувати їх на безповоротній основі. Зазначені позиції відповідають вимогам до бюджетної підтримки проектів державно-приватного партнерства, однак існують певні проблеми для використання такої підтримки для проектів, що мають тривалі терміни реалізації.

Критерії, що використовуються при розподілі субвенцій на виконання інвестиційних проектів, окреслені у Бюджетному кодексі України, не у достатній мірі прив'язані до інфраструктурних потреб території: розподіл субвенцій на виконання інвестиційних програм здійснюється на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних та прогнозних

показниках економічного та соціального розвитку відповідної території, зокрема основними з яких є показники обсягу промислового виробництва, обсягу валової продукції сільського господарства, обсягу інвестицій в основний капітал, рівня щільності населення, рівня безробіття населення, доходів населення у розрахунку на одну особу, середньомісячної заробітної плати працівників. На середньо- та довгострокову перспективу сьогодні не існує бюджетних механізмів, які дають змогу забезпечити виділення подібних субвенцій відповідно до графіку реалізації проекту. Субвенції надаються у формі бюджетних програм згідно з порядками використання бюджетних коштів за відповідною програмою. Порядки використання бюджетних коштів діють протягом терміну реалізації програми. Водночас, самі бюджетні програми включаються до річного державного бюджету з урахуванням їхньої пріоритетності. Нині зазначений кодекс закладає лише основи для застосування субвенцій на виконання інвестиційних програм для реалізації проектів у формі державно-приватного партнерства. Застосування цього механізму можливе тільки за умов розвитку відповідних бюджетних механізмів, які забезпечать можливість використання цієї форми підтримки у довгостроковій перспективі та врегулюють питання вибору програм, проектів, яким надаватиметься підтримка держави.

Потребують розроблення процедурні питання гарантування державного замовлення на певні товари, послуги в рамках проектів державно-приватного партнерства, надання можливостей приватному партнеру здійснювати субсидування в межах реалізації таких проектів.

Державно-приватне партнерство має глобальний характер, що останнім часом визнається одним з визначальних факторів забезпечення сталого економічного розвитку країн, підвищення їхньої конкурентоспроможності, забезпечення нової якості систем життєзабезпечення. Важливим є застосування цих механізмів за умов небезпечного технічного стану економічної інфраструктури. Серед пріоритетних напрямів, які потребують залучення механізмів державно-приватного партнерства, є розвиток інфраструктури, зокрема системи автомобільних доріг, залізничного транспорту, електро-, газо-, тепло-, водозабезпечення та водовідведення, утилізації побутових і промислових

відходів. Важливим є створення нормативно-правової бази для передачі приватному бізнесу в рамках державно-приватного партнерства виконання низки публічних послуг.

На сучасному етапі розвитку державно-приватного партнерства доцільним є визначення співвідношення категорій «інвестиційна діяльність», «державно-приватне партнерство» та врегулювання цього питання у законодавстві в частині гармонізації державної політики у цих сферах. Необхідним є започаткувати наукові дослідження з питань визначення секторальної структури застосування державно-приватного партнерства в Україні, врахувавши місцеві умови та національні пріоритети.

Інституційне регулювання державно-приватного партнерства в світі відрізняється та залежить від ступеня економічного розвитку, завдань, що стоять перед країною на певному етапі її розвитку, системи правовідносин, бачення ролі держави в економіці, відношення до приватного сектору тощо. Не підлягає сумніву, що створення сприятливих умов для розвитку державно-приватного партнерства потребує формування комплексної системи державного регулювання. Це стосується перш за все дозвільної системи, податкового та бюджетного законодавства, валютного та цінового регулювання, захисту власності та інвестицій.

Основним завданням для розвитку в Україні державно-приватного партнерства є визначення ролі держави у підтримці та стимулюванні приватного бізнесу, що бере участь у цих проектах, а також розвиток нормативно-правового регулювання у цій сфері. Серед основних питань бюджетної підтримки слід виокремити проблеми щодо гарантій продовження терміну реалізації бюджетних програм на довгострокову перспективу, методології надання державної підтримки в рамках реалізації державно-приватного партнерства, адаптації підходів у цій сфері міжнародним становищем. Сьогодні важливим є розроблення принципів, критеріїв і порядку надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів для реалізації відповідних проектів на довгострокову перспективу з урахуванням розвитку програмно-цільового методу бюджетного планування; удосконалення порядку надання державних і місцевих гарантій у системі державно-приватного партнерства.

Розділ 2

СИСТЕМА БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

2.1. Бюджетне регулювання у системі економічного зростання країни

Держава в економіці відіграє багатопланову роль: стабілізація циклів економічної активності, закупівля товарів і послуг, регулювання процесу монополізації на ринку, реагування на зовнішній економічний вплив, створення необхідних умов для соціально справедливого розподілу доходу і забезпечення життєво необхідними благами населення тощо. Держава впливає на виробництво, нагромадження, споживання та інші елементи процесу відтворення, зокрема, збільшуючи обсяг капіталовкладень, держава сприяє підвищенню попиту, зростанню обсягів промислового виробництва, збільшенню інвестицій в економіку; фінансування інфраструктури зумовлює скорочення витрат виробництва підприємств, зростання їхніх прибутків.

Активно використовувати державні фінанси як засіб регулювання економіки уряди розвинутих країн почали від часів світової економічної кризи 1929–1933 років. Головним ідеологом і засновником теорії і практики регулювання економіки шляхом використання державних фінансів у ХХ ст. був відомий англійський економіст Дж. Кейнс, що сформулював теорію державних фінансів, яка є важливою складовою економічної теорії [40].

Основне завдання економічної політики держави полягало в управлінні сукупним попитом, основним інструментом проведення зазначеної політики виступав бюджет, що розглядався як вагомий фактор економічного регулювання. Здійснюючи вплив на різницю між доходами і видатками бюджету залежно від конкретних економічних умов, держава цілеспрямовано впливала на обсяг сукупного попиту, а через нього – і на величину пропозиції.

Зазначена теорія державних фінансів легалізувала бюджетні дефіцити для стимулювання економічного розвитку. Так, в умовах економічного спаду держава повинна скорочувати

податкове навантаження на економіку та збільшувати видатки бюджету, допускаючи бюджетний дефіцит і таким чином посилюючи додатковий попит в економіці. Під час економічного зростання бюджетне регулювання повинно стримувати попит шляхом підвищення податкового навантаження і обмеження видатків бюджету. Дефіцити бюджету могли зберігатися і за зростаючого виробництва для стимулювання економіки та досягнення найбільших темпів зростання. Проблема накопичення державного боргу, зростаючої інфляції за умов постійного стимулювання відтворення через дефіцит бюджету в кейнсіанській теорії не надавалося достатньої уваги.

У 60–70-ті роки минулого століття вчені здійснили спробу доповнити зазначену теорію положеннями, які полягали у рівномірному перерозподілі доходів, обмеженням ринкової конкуренції, здійсненні державою системи ефективних заходів, спрямованих на боротьбу з інфляцією.

Певні проблеми державного регулювання ринкової економіки на основі кейнсіанського вчення призвели до пошуків ефективних методів оздоровлення економіки. З приходом до влади уряду М. Тетчер у Великій Британії та адміністрації Р. Рейгана в США концепція системи державного регулювання економіки почала поступово змінюватися.

Перетворення, що відбувалися у фінансовій політиці країн з розвинутою економікою у 1980-ті роки, пов'язані з теорією економіки пропозиції, авторами якої є Р. Хол, Г. Талок, Й. Броузон, М. Ротбот. Радник Президента США Р. Рейгана професор А. Лаффер став одним з основних стратегів втілення теорії «економіки пропозицій» у процес державного регулювання економіки.

Рейганівська бюджетна політика, що уособлювала доктрину збалансованих бюджетів, характеризувалася найбільшими дефіцитами бюджету за останнє півстоліття. Дефіцит федерального бюджету у перший період здійснення фінансової стратегії «економіки пропозиції» мав такі значення: у 1981 році – 79 млрд дол.; 1982 – 128; 1983 – 208; 1984 році – 185 млрд дол.

У подальшому, незважаючи на політику «жорсткої бюджетної економіки», дефіцити федерального бюджету мали місце, але були менші, ніж 100 млрд дол. Однак на початку 90-х років вони суттєво зросли, зокрема у 1991 році спостерігалось зростання бюджетного дефіциту – до 269 млрд дол., 1992 році – 290 млрд дол.

Аналогічна ситуація з бюджетним дефіцитом траплялась у Великій Британії, що, як і США, обрала курс на перехід від «економіки попиту» до «економіки пропозиції». Незважаючи на спроби уряду М. Тетчер зменшити дефіцит державного бюджету країни у 1981 році до 8,5 млрд ф. стерлінгів, він становив 14 млрд ф. стерлінгів. Лише завдяки продажу державної власності, який щороку додавав близько 5 млрд ф. стерлінгів доходів бюджету, уряду вдалося у 1988–1989 роках досягти позитивного сальдо державних фінансів. Однак у зв'язку з економічною кризою початку 90-х років відбулося суттєве збільшення бюджетного дефіциту до 13,9 млрд ф. стерлінгів у 1991 році і 40 млрд ф. стерлінгів у 1992 році.

Зміна у 80-х роках минулого століття економічних теорій – «економіки попиту» на «економіку пропозиції» – не призвела до бажаного результату: стабільності та збалансованості державних фінансів. Деклароване зменшення втручання уряду в економіку країни супроводжувалося зростанням державних видатків, що фактично свідчило про збільшення впливу держави на економічні процеси.

Основні положення теорії «економіки пропозиції» почали реалізовуватися в умовах уповільнення темпів зростання виробництва, збільшення безробіття, кризи державних фінансів. Важливе завдання, яке не вдалося вирішити урядам розвинутих країн – забезпечення збалансованості та стійкості державних фінансів.

Теорія «економіки пропозиції» зробила певний внесок у розробку економічної теорії бюджетного регулювання. Причому на сучасному етапі економічного розвитку продовжують використовуватися кейнсіанські методи державного регулювання економіки, фінансово-бюджетних процесів, але з урахуванням накопиченого досвіду у цьому питанні.

Становлення України як самостійної держави призвело до таких етапів розвитку бюджетної системи та її регулюючої функції:

- початковий етап становлення бюджетної системи (1992–1994 роки), який характеризується незадовільним рівнем регулюючої функції бюджетної системи, наявністю значного розміру дефіциту бюджету, в тому числі з емісійними джерелами його покриття, нарощуванням обсягів державного боргу, недосконалим регулюванням міжбюджетних відносин;
- етап часткового збалансування бюджетної системи (1995–1997 роки), який характеризується недостатнім рівнем регулюючої функції бюджетної системи, нарощуванням заборгованості зі сплати до бюджету податків і зборів, дебіторської та кредиторської заборгованості бюджету, зменшенням розміру дефіциту бюджету з використанням неемісійних джерел його покриття, скороченням обсягу державного боргу, поступовим впровадженням казначейської системи виконання бюджету;
- етап подальшого збалансування бюджетної системи (1998–2001 роки), який характеризується задовільним рівнем регулюючої функції бюджетної системи, суттєвим зменшенням обсягу державного боргу, посиленням керованості бюджетним дефіцитом, реформуванням системи міжбюджетних взаємовідносин, нормативно-законодавчим врегулюванням бюджетного процесу шляхом прийняття Бюджетного кодексу України, поетапним запровадженням казначейського обслуговування місцевих бюджетів, скороченням обсягів дебіторської та кредиторської заборгованості бюджету;
- етап продовження бюджетного реформування (2002–2009 роки), для якого є характерним підвищення стійкості бюджетної системи, посилення якості бюджетного планування і прогнозування, ефективності використання бюджетних коштів, у тому числі запровадження нової бюджетної класифікації, за якою структура доходів, видатків бюджету гармонізована до міжнародних норм та принципів, програмно-цільового методу планування видатків бюджету, оцінки результативності виконання бюджетних програм;

– етап підвищення ступеня ефективності функціонування бюджетної системи (з 2010 року), який характеризується посиленням впливу бюджетної політики на економічне зростання країни, подальшим розвитком міжбюджетних відносин, встановленням прозорих принципів управління бюджетними ресурсами, упорядкуванням відповідних інституційних засад, зокрема ухвалення нової редакції Бюджетного кодексу України, спрямованого на середньострокове бюджетне прогнозування, удосконалення основних засад програмно-цільового методу бюджетного планування, підвищення результативності діяльності головних розпорядників бюджетних коштів з урахуванням пріоритетних завдань розвитку відповідної галузі, дієвості економічних перетворень.

Бюджетна система є вагомою складовою розвитку економіки, від ступеня оптимальності співвідношень між елементами бюджетної системи залежить рівень збалансованості бюджетного регулювання й ефективність його впливу на динаміку соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць.

У перерозподілі вартості між сферами суспільної діяльності, територіями, окремими групами громадян для задоволення суспільно необхідних потреб полягає основна регулююча роль бюджетної системи. Необхідність забезпечення узгодженого функціонування всіх елементів бюджетної системи і важливість своєчасного розв'язання наявних суспільних проблем призводять до того, що бюджетний процес виступає об'єктом державного регулювання.

Одним з основних інструментів державного регулювання соціально-економічних процесів є бюджет, розробка основних напрямів формування та використання бюджетних коштів здійснюється виходячи з необхідності виконання завдань, які стоять перед суспільством. Як суспільно-економічна категорія, бюджет відображає відповідні відносини у процесі розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту щодо вироблення, розподілу, споживання послуг і регулювання соціально-економічного розвитку з метою задоволення потреб суспільства. Як економічна категорія, бюджет характеризується

рисами, притаманними й фінансам в цілому, маючи водночас низку особливостей. До таких можна віднести: бюджет є особливою економічною формою перерозподільчих відносин, пов'язаних із зосередженням частини валового внутрішнього продукту держави з метою використання її для задоволення потреб усього суспільства; за допомогою бюджету відбувається перерозподіл валового внутрішнього продукту між галузями економіки адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктами держави; пропорції бюджетного перерозподілу валового внутрішнього продукту більшою мірою, ніж в інших ланках фінансів, визначаються потребами розширеного відтворення в цілому і завданнями, що стоять перед суспільством на конкретному етапі його економічного розвитку; сфері бюджетного перерозподілу валового внутрішнього продукту належить основне місце в складі державних фінансів, що зумовлено ключовим положенням бюджету порівняно з іншими фінансовими ланками.

Отже, основними функціями бюджету як основного фінансового плану держави, з економічної точки зору, є: перерозподіл валового внутрішнього продукту; державне регулювання і стимулювання економіки; фінансове забезпечення соціальної політики; контроль за утворенням і використанням централізованого фонду грошових коштів.

Економічні категорії доходів та видатків бюджету, що здійснюють вплив на формування вартісних пропорцій з метою задоволення загальнодержавних потреб, є різними за своїми функціональними характеристиками, зокрема за допомогою доходів бюджету відбувається процес формування державних ресурсів, видатки бюджету визначають напрями їхнього використання. Вилучення частини вартості до бюджету призводить до зменшення фінансових можливостей суб'єктів підприємницької діяльності та населення, бюджетні видатки на базі загальнодержавних ресурсів збільшують зазначені фінансові можливості.

Розглянуті форми механізму бюджетного впливу взаємопов'язані як між собою, так і з економікою в цілому. Обсяг видатків бюджету переважно обмежений бюджетними доходами, які залежать від показників розвитку економіки. З іншого боку,

за допомогою бюджетних видатків відбувається обернений вплив на економічні можливості виробництва на основі сприяння зростанню його ефективності та прискорення науково-технічного прогресу, що, звичайно, впливає на обсяги доходів бюджету.

Система бюджетного регулювання як одна з основних складових системи державного регулювання економіки є сукупністю функціональних фінансово-бюджетних та економічних елементів, зокрема дохідна частина бюджету, видаткова частина бюджету, дефіцит (профіцит) бюджету, державний борг, податкове регулювання, міжбюджетні відносини, економічні процеси країни, зовнішнє економічне середовище та взаємозв'язки між ними.

Бюджетне регулювання впливає як одночасно, так і з лагами у часі на темпи соціально-економічного розвитку, а також на стійкість і збалансованість бюджетної системи. Основним завданням бюджетного регулювання є забезпечення виконання завдань соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць, однак важливою є підтримка передусім запасу стійкості бюджетної системи.

Питання формування дохідної частини бюджетів усіх рівнів є доволі важливими у процесі розробки і реалізації фінансово-бюджетної політики держави. Доходи бюджету формують не лише фінансову основу для виконання покладених на державу функцій, вони виступають засобом перерозподілу фінансових ресурсів у суспільстві на користь тих чи інших груп населення, галузей, територій і тому є одним з найважливіших елементів системи фінансового і, в цілому, державного регулювання соціально-економічного розвитку.

Слід зазначити, що доходи бюджету необхідно розглядати передусім як фактор, що впливає на сукупне споживання через вплив на рівень дохідності соціальних груп і видів економічної діяльності. Крім того, доходи бюджету певним чином визначають напрями використання накопичень, що утворюються у процесі економічної діяльності, регулюють попит, структуру обсягів виробленої продукції та кінцевого споживання. Отже, доходи бюджету забезпечують зменшення циклічних коливань соціально-економічного розвитку держави.

Однак регулятивні можливості доходів бюджету мають певні обмеження. Високий рівень вилучення коштів у підприємств і населення призводить до зменшення підприємницької активності, сукупного попиту на ринку, що відповідно впливає на зменшення обсягів виробленої продукції, реально виробленого валового внутрішнього продукту і, як наслідок, потенційних доходів бюджету. Встановлення низького рівня вилучення скорочує бюджетні доходи, що призводить до обмеження можливостей державного регулювання, тому перед суспільством постає проблема визначення оптимальних меж бюджетного перерозподілу з огляду на певний економічний стан країни.

Механізм впливу податкової політики на обсяг сукупного попиту та доходів населення передбачає зниження рівня оподаткування у періоди економічного спаду та підвищення у періоди економічного зростання, при цьому здійснюючи відповідний вплив на обсяг сукупного попиту та доходів населення.

Податкове навантаження є одним з основних фінансово-бюджетних показників, який суттєво впливає як на дохідну частину бюджетів усіх рівнів, так і на економічні процеси держави та адміністративно-територіальних одиниць. Від оптимальності визначення величини зазначеного показника залежить обсяг фінансових ресурсів для виконання державою і органами місцевого самоврядування відповідних соціально-економічних функцій, а також темпи економічного зростання у державі та регіонах. Дослідження питання впливу податкового навантаження на дохідну частину бюджету та економічний розвиток держави і адміністративно-територіальних одиниць є актуальним і необхідним для розробки і реалізації виваженої державної політики у сфері оподаткування суб'єктів підприємницької діяльності й доходів бюджету.

Бюджетне регулювання у сфері видатків є важливою складовою фінансової політики, яка суттєво впливає на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць і держави в цілому. Від якості та своєчасності прийняття рішень з питань, зокрема формування бюджетних видатків,

залежить збалансованість державних фінансів, рівень ефективності державного регулювання економічних процесів. Через видатки бюджету уособлюється роль держави у регулюванні економічних процесів, забезпеченні макроекономічного зростання, соціальних гарантій населення, вдосконалення структури суспільного виробництва. Бюджетні видатки є важливим інструментом впливу на розвиток економіки і соціальної сфери, оскільки з їхньою допомогою держава може змінювати структуру виробництва, впливати на результати діяльності економічних суб'єктів, здійснювати соціальні перетворення.

Механізм впливу державних видатків на обсяг сукупного попиту та випуску продукції передбачає збільшення їх у періоди економічного спаду та зменшення у періоди економічного зростання, справляючи при цьому відповідний вплив на обсяг сукупного попиту та випуску продукції.

Важливою умовою посилення впливу видаткової частини бюджету на економічне зростання та соціальний розвиток суспільства є розробка та запровадження обґрунтованих методів визначення обсягів і структури видатків бюджету, запровадження дієвого механізму оптимізації бюджетних програм, удосконалення порядків використання бюджетних коштів. Здійснення моніторингу бюджетної результативності надає можливість отримати інтегральну оцінку виконання бюджетних програм, що є основою для прийняття ефективних управлінських рішень щодо планування державного бюджету, під час складання відповідних фінансово-економічних планів діяльності, підготовки бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів. Сукупність досягнутих результативних показників, що відповідають основним цілям та завданням бюджетних призначень з урахуванням обсягу здійснених видатків бюджету, дієвості інституційних перетворень розвитку суспільного середовища становить економічну сутність ефективності бюджетних видатків як складової системи державного регулювання соціально-економічного розвитку країни.

Удосконалення механізму бюджетного фінансування науки, державної системи підготовки і перепідготовки кадрів для галузей економіки, використання пільгового податкового режиму в частині оподаткування прибутку від реалізації нових видів продукції та інших ефективних бюджетних заходів дає змогу стимулювати наукові відкриття, технічні досягнення та скорочувати терміни впровадження їх у виробництво.

Натепер певною мірою розроблені та запроваджені у процес бюджетного планування основні принципи програмно-цільового методу, однак з метою суттєвого підвищення рівня державного регулювання у сфері видатків бюджету необхідним є удосконалення насамперед науково-теоретичних положень та методологічних основ зазначеного методу з урахуванням як зарубіжного, так і вітчизняного досвіду з цього питання. Наукове обґрунтування проблеми удосконалення методології функціонування програмно-цільового методу планування видаткової частини бюджету, безперечно, підвищить якість і рівень керованості системи фінансово-бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку держави.

Питання удосконалення міжбюджетного регулювання є доволі важливими у процесі розробки і реалізації бюджетної політики України. Процес регулювання місцевих бюджетів значною мірою впливає на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць і держави в цілому.

Регулювання міжбюджетних відносин – це одна з найскладніших політично і соціально чутливих сфер бюджетної політики. Місцеві бюджети – це соціальні бюджети, які забезпечують найнеобхідніші потреби населення. Так, видатки на соціальні програми становлять біля 80 % обсягу місцевих бюджетів. З цих бюджетів фінансується практично вся дошкільна та шкільна освіта, первинна та значна частка спеціалізованої медичної допомоги, більша частина соціального захисту населення. Така соціальна структура місцевих бюджетів вимагає стабільності і прогнозованості, чіткого розподілу функцій і повноважень.

Дефіцит бюджету є одним з вагомих інструментів процесу бюджетного регулювання, що суттєво впливає як на збалансованість бюджетної системи, так і на економічний розвиток держави. Від якості розробки і реалізації державної політики

у сфері дефіциту бюджету у її взаємозв'язку з борговою політикою залежить рівень керованості бюджетними процесами у державі. У наукових працях розрізняють реально спостережуваний, структурний і циклічний дефіцити бюджету. Під реально спостережуваним розуміють дефіцит, обсяг якого дорівнює загальним доходам від федеральних податків за мінусом витрат на державні закупівлі й трансфертні платежі. Структурний дефіцит – це різниця між федеральними доходами і витратами за певної фіскальної політики, зокрема чинний рівень оподаткування, поточних витрат і базового рівня безробіття. Коли економічна система входить у період спаду, а рівень безробіття підвищується понад базовий, реально спостережуваний дефіцит бюджету перевищує рівень структурного дефіциту, що відбувається через зростання виплат допомоги по безробіттю й інших соціальних програмах, а також через падіння доходів населення. Різницю між реально спостережуваним дефіцитом бюджету і структурним дефіцитом прийнято називати циклічним дефіцитом бюджету. Зміна обсягу циклічного дефіциту визначається змінами в податковій політиці і політиці державних витрат, які залежать від динаміки економічного зростання, інфляції та безробіття відповідно до фази економічного циклу.

Для стимулювання економічного зростання необхідним є активне використання дефіциту бюджету з метою збільшення видаткової частини бюджету, особливо в умовах відносного зменшення податкового навантаження на економіку, проте розмір державного боргу та економічні можливості держави з його обслуговування є фактором обмеження обсягу дефіциту бюджету. В періоди сталого економічного зростання за необхідності, особливо за умови наявності значного обсягу державного боргу, доцільним є використання профіциту бюджету.

На сучасному етапі розвитку державних фінансів України необхідним є удосконалення механізму використання дефіциту бюджету у системі фінансово-бюджетного регулювання економічного розвитку. Боргова політика є однією з основних складових державного регулювання економіки країни, співвідношення між внутрішніми і зовнішніми державними позиками суттєво впливає на структурні перетворення у її галузях.

Розвиток суспільства зумовлює необхідність підвищення ефективності боргової політики у системі державного регулювання економіки. Від якості та своєчасності прийняття рішень щодо управління державним боргом залежить результативність державного регулювання. Важливим є визначення напрямів боргової політики як інструменту соціально-економічного розвитку, запровадження дієвого фінансового механізму у системі інституційного середовища суспільства з метою забезпечення стратегічної спрямованості розвитку вітчизняної економіки.

Для розробки і реалізації збалансованого бюджетного регулювання пріоритети бюджетної політики повинні визначатися циклічністю економічного розвитку, стану державних фінансів і запасу стійкості бюджетної системи, на кожному етапі економічного розвитку існує необхідність обґрунтування та запровадження відповідних важелів бюджетного механізму.

Основною метою бюджетної політики на тепер є забезпечення довгострокової збалансованості бюджетної системи, яка передбачає формування стабільної податкової бази на основі створення сприятливих умов для розвитку бізнесу, своєчасного та достатнього рівня фінансування основних напрямів розвитку соціально-економічної сфери, формування ефективного механізму міжбюджетного регулювання. Світовий досвід підтверджує, що бюджетна рівновага досягається при збалансованому бюджеті, який повинен впливати на темпи економічного зростання, рівень добробуту населення.

Призначення бюджетної політики є продуктом еволюції ролі та значення функцій держави в суспільно-економічному розвитку. Бюджетне регулювання – невід’ємний елемент бюджетної політики, залежний від показників макроекономіки, повинен адаптувати відповідні механізми, інструменти і важелі з метою ефективного впливу на соціально-економічні процеси. В умовах трансформації економіки бюджетна політика мусить реалізувати адаптаційно-регуляторний потенціал для виходу на траєкторію економічного зростання.

Рівень збалансованості бюджетної політики впливає на темпи економічного розвитку, на інтегрований показник запасу стійкості бюджетної системи, який визначається сукупністю вагомих бюджетних показників, що характеризують стан

бюджетної системи. Тому важливо запровадити відповідну методологію розрахунку на певному інтервалі часу показника запасу стійкості бюджетної системи, який повинен враховувати передусім показники питомої ваги дебіторської та кредиторської заборгованості зведеного, державного та місцевих бюджетів до загальної суми видаткової частини відповідного бюджету, аналогічний показник заборгованості за соціальними виплатами, податкове навантаження на економіку, рівень виконання дохідної та видаткової частин бюджету, рівень фінансування дефіциту бюджету, питому вагу державного боргу у валовому внутрішньому продукті.

Основним джерелом і механізмом реалізації пріоритетних напрямів бюджетної політики інноваційно-інвестиційного характеру повинен стати бюджет розвитку, значення якого, з огляду на необхідність реалізації стратегії довгострокового сталого економічного розвитку, зростатиме. Соціальні пріоритети бюджетної політики мусять зменшувати нерівномірність ринкового механізму розподілу доходів, розв'язувати проблеми подолання бідності, з огляду на поступове зниження рівня соціальних зобов'язань держави, як наслідку економічного зростання, адресності бюджетних потоків на соціальні потреби та застосування стимулів до продуктивної діяльності. Спрямованість заходів у сфері управління бюджетним процесом залежно від визначених пріоритетів формує різні типи бюджетної політики, вибір серед яких, розвиток і співвідношення складових елементів у системі державного регулювання економіки залежить від особливостей стану та завдань соціально-економічного розвитку країни та територій.

Інститут бюджетного регулювання повинен ґрунтуватися на сукупності форм, засобів, механізмів формування та реалізації завдань бюджетної політики, які визначають умови взаємовідносин учасників бюджетного процесу. Основними пріоритетними напрямами розвитку бюджетної системи визначено запровадження середньострокового бюджетного планування у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів, бюджетних програм; удосконалення методологічних засад програмно-цільового методу планування бюджету; застосування ефективних підходів управління державними фінансами.

Однією з основних цілей бюджетної політики є забезпечення стійкого довготривалого економічного зростання, шляхом структурно-інноваційних перетворень економіки, створення сприятливого інвестиційного середовища, достатньо високого рівня соціально-економічного розвитку суспільства з урахуванням збалансованості державних фінансів, що реалізується через інститути бюджетного регулювання.

З метою підвищення якісного рівня функціонування системи бюджетного регулювання вартим уваги є використання архітекτονіки як особливої науки, що досліджує загальні принципи побудови цілісних систем, у тому числі інституційних. До основних засад цієї науки належать рівновага, усереднювання, структуризація, золотий перетин, які діють у цілісних природних, технічних, біологічних системах. Інституційна архітектоніка економічної системи має відповідні складові: галузеву, зовнішньо-економічну, бюджетну, грошово-кредитну.

Інституційна архітектоніка бюджетної системи визначає як найбільш оптимальні бюджетні співвідношення, зокрема питома вага дохідної та видаткової частин бюджету, дефіциту (профіциту) бюджету, обсягу державного боргу у валовому внутрішньому продукті, структура доходів, видатків бюджету, державного боргу, джерел фінансування дефіциту бюджету, рівень бюджетної централізації, коефіцієнти міжбюджетного регулювання, так і основні положення бюджетного процесу, що містяться в низці нормативно-законодавчих актів, у тому числі Конституції України, Бюджетному кодексі України, Основних напрямках бюджетної політики на відповідний рік, Законах України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Інституційний підхід передбачає розгляд бюджетного регулювання як динамічної системи, що постійно вдосконалюється та адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку. З огляду на це доцільним є введення поняття «адаптивна інституційна архітектоніка бюджетної системи», яка ґрунтується на системі бюджетного регулювання та враховує оптимальні співвідношення між елементами зазначеної системи і циклічність соціально-економічного розвитку. Адаптивні інституційні зміни у бюджетній системі є необхідною складовою економічного зростання.

Якщо під інститутами мати на увазі обмеження, що накладаються суспільством на певну діяльність, то інституційні зміни у бюджетному процесі передбачають запровадження низки обмежень відповідно до етапу економічного розвитку, зокрема рівень інвестиційної складової у бюджеті, дефіцит бюджету та структуру джерел його фінансування, обсяг та структуру дохідної та видаткової частин бюджету.

Інститути можна представити як результат процесів, які відбувалися у попередніх періодах часу і тому вони відповідають, перш за все, минулому середовищу. Важливим є визначення ступеня адекватності цих інститутів сучасним обставинам, терміну початку, поетапності, швидкості внесення необхідних інституційних змін. Від зазначеного залежить ефективність розвитку державних фінансів, національної економіки, суспільства в цілому.

Стійка сукупність базових інститутів, що визначають еволюційний розвиток наступних інституційних структур є інституційною матрицею, що реалізує концепцію системи раціональних структурно-функціональних перетворень. Інституційна система підлягає постійним змінам виходячи з невідповідності діючих інститутів певним особливостям сучасного середовища. У бюджетній системі містяться інститути, що як підвищують, так і зменшують рівень ефективності функціонування цієї системи в якості інструменту соціально-економічного розвитку країни, тому важливою є оцінка бюджетних інституцій з цього питання, визначення «інституційного залишку», який має суттєвий вплив на ступінь спроможності фінансово-бюджетного регулювання.

Застосування положень інституційної архітектоніки надасть можливість визначити рівень функціонування і збалансованості бюджетної системи як вагомої складової державного регулювання економіки та підвищити якість процесу бюджетного регулювання в Україні.

Бюджетна система України постійно розвивається та вдосконалюється і на сьогодні має здебільшого сформований механізм для здійснення бюджетного регулювання, спрямованого на підвищення рівня соціально-економічного розвитку України.

Однак певні позитивні результати не дають підстав для висновку про радикальні зрушення у фінансово-бюджетній сфері, в якій ще залишається низка нерозв'язаних проблем. Бюджетна політика у сфері видатків малоефективно впливає на соціальний розвиток та економічне зростання як передумову забезпечення добробуту населення. Наявний недостатній рівень поєднання фіскальної і регулюючої функцій податкової політики, потребують подальшого вдосконалення міжбюджетні відносини, які ще не повною мірою враховують економічний потенціал регіонів. У цілому ж фінансово-бюджетна політика не відповідає стратегічним завданням економічного і соціального розвитку держави.

З огляду на це існує потреба у посиленні науково обґрунтованого перспективного бюджетного прогнозування й планування та створення теоретичних основ системи бюджетного регулювання, що підвищить якісний рівень функціонування бюджетної системи як одного з основних інструментів державного регулювання економічного розвитку. Використання інституційного підходу сприятиме прискоренню трансформаційних перетворень у сфері державних фінансів.

Перспективне бюджетне планування як одна з головних складових державного регулювання економічного і соціального розвитку дає змогу підвищити керованість бюджетного процесу та якість розробки і реалізації бюджетної політики в Україні.

Бюджетне планування та прогнозування доцільно розглядати як комплексний адаптивний процес реалізації регуляторного механізму фінансової політики, у межах якої здійснюється сукупність відповідних заходів у частині формування, коригування, контролю та моніторингу системи бюджетних показників з урахуванням тенденцій соціально-економічного розвитку країни та сукупного впливу зовнішніх факторів на збалансованість та стійкість бюджетної системи. Прогнозування доходної частини бюджету є важливим і необхідним етапом бюджетного процесу, який, певним чином, дозволяє визначити стратегічні напрями розвитку бюджетно-податкового регулювання, особливості формування бюджетних доходів у територіальному та галузевому аспектах,

взаємозв'язок між рівнем оподаткування у розрізі окремих податків та обсягом податкових надходжень, що сприяє підвищенню дієвості бюджетної політики. Прогнозування податкових надходжень на основі відповідної методології з використанням економічного аналізу надає можливість здійснювати покращання точності прогнозів бюджетних доходів.

З метою посилення впливу бюджетної системи на соціально-економічний розвиток суспільства вкрай необхідні: підвищення рівня збалансованості і прозорості бюджету, ефективності витрачання бюджетних коштів; удосконалення міжбюджетних відносин; забезпечення якісного виконання бюджетів усіх рівнів, здійснення дієвого фінансового контролю. Для реалізації цих завдань передбачається: подальше удосконалення механізму застосування середньострокового бюджетного планування на базі основних напрямів соціально-економічного розвитку держави; впровадження у практику роботи центральних органів виконавчої влади середньострокового бюджетного планування; оптимізація кількості бюджетних програм, виходячи з необхідності забезпечення фінансовими ресурсами основних завдань головного розпорядника бюджетних коштів; удосконалення механізму застосування програмно-цільового підходу до складання і виконання бюджету шляхом упорядкування та оптимізації мережі бюджетних установ, реалізації принципу поступового переходу від утримання бюджетних установ до виділення їм коштів для надання суспільних послуг; підвищення якісного рівня казначейського обслуговування бюджетів усіх рівнів; запровадження практики щорічної звітності головних розпорядників бюджетних коштів за результатами їх витрачання; посилення контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів шляхом застосування паспортів бюджетних програм; подальше врегулювання міжбюджетних відносин на рівні районів, територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань; забезпечення поетапного впровадження програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів як складової середньострокового планування місцевих бюджетів; подальше вдосконалення міжбюджетних відносин з урахуванням динаміки фінансово-бюджетних та соціально-економічних показників

розвитку адміністративно-територіальних одиниць; зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів для забезпечення сталого економічного розвитку територій; встановлення економічно та соціально обґрунтованого розміру мінімальної заробітної плати з поетапним його наближенням до прожиткового мінімуму; створення реальних умов для впорядкування оплати праці шляхом оптимізації чисельності працівників, упорядкування кількості стимулюючих виплат; впорядкування механізму бюджетної підтримки осіб, які досягли пенсійного віку та малозабезпечених громадян; створення дієвого механізму захисту інтересів держави у процесі управління корпоративними правами.

Згідно зі стратегією розвитку економіки, пов'язаної з підвищенням рівня її ендогенної складової, необхідні відповідні інституційні зміни у системі бюджетного регулювання економіки, що формується у певному середовищі суспільства. Вирішення завдань бюджетної політики залежить від вибору та реалізації методів бюджетного регулювання, тому перш за все при формуванні бюджетної політики необхідно чітко визначити її пріоритети, яких необхідно досягти під час її реалізації. Розвиток суспільства зумовлює необхідність відповідних інституційних змін у взаємовідносинах між учасниками бюджетного процесу та підвищення ефективності бюджетної політики у системі державного регулювання економіки.

Розвиток інституту бюджетної політики повинен відігравати провідну роль в ініціюванні змін у системі державних фінансів, тобто мати функцію системоутворюючої складової удосконалення бюджетної системи, бюджетного процесу та бюджетних відносин, призначених для визначення концептуальних засад, стратегічних і тактичних цілей та завдань бюджетних перетворень відповідно до стратегії довгострокового соціально-економічного розвитку. Важливим є створення інституційних умов для оптимізації бюджетної системи, формування ефективної системи державних фінансів. Удосконалення бюджетної політики передбачає використання системи відповідних показників запровадження оцінки її ефективності, що дозволить внести необхідні інституційні зміни у бюджетне середовище.

2.2. Інституціональні засади системи бюджетного регулювання у сфері видатків бюджету

Основною метою системи бюджетного регулювання у сфері видатків є підвищення якісного рівня процесу прогнозування та планування видатків бюджету, відповідно до їх впливу на соціально-економічний розвиток. Незважаючи на вагомі кроки, здійснені останніми роками у напрямі вдосконалення системи бюджетного регулювання у сфері видатків, необхідним є подальше поглиблення бюджетної реформи у сфері підвищення ефективності та результативності впливу бюджетних видатків на реалізацію перспективних завдань економічного та соціального розвитку України шляхом запровадження системи довгострокового бюджетного прогнозування. Науково обґрунтоване визначення обсягу та структури бюджетних видатків на довгострокову перспективу з урахуванням забезпечення максимально ефективного та результативного впливу на соціально-економічний розвиток держави та регіонів, безперечно, створить передумови для прискореного економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі та підвищення життєвого рівня населення України.

Система бюджетного регулювання у сфері видатків як одна з основних складових системи державного регулювання економіки є сукупністю функціональних фінансово-бюджетних та економічних елементів, зокрема видаткова частина бюджету, дохідна частина бюджету, дефіцит (профіцит) бюджету, державний борг, міжбюджетні відносини, економічний розвиток держави та регіонів, зовнішнє економічне середовище та взаємозв'язки між ними.

На рис. 1 наведено структурно-функціональну модель системи бюджетного регулювання у сфері видатків.

На обсяг видаткової частини бюджету, яка є одним з основних елементів системи бюджетного регулювання, впливає, перш за все, обсяг дохідної частини та дефіциту (профіциту) бюджету, визначений з урахуванням циклічності економічного розвитку. В умовах економічного спаду держава повинна здійснювати заходи щодо одночасного послаблення податкового навантаження на економіку та збільшення видатків бюджету,

допускаючи бюджетний дефіцит, оскільки при зменшенні фактичних споживчих витрат та інвестицій завданням держави є не лише підтримка бюджетних видатків на постійному рівні, а й можливе їхнє збільшення. Отже, для стимулювання економічного розвитку періодично доцільно збільшувати видаткову частину бюджету шляхом створення дефіциту бюджету. Однак використання механізму дефіцитного фінансування потреб економічного розвитку можливо з урахуванням його впливу на розмір державного боргу та економічних можливостей держави по його обслуговуванню. Слід зазначити, що з метою зменшення обсягу державного боргу в періоди сталого економічного зростання необхідності можливе за зменшення обсягу видаткової частини бюджету шляхом створення профіциту бюджету:

$$\text{ВЧБ}_t = \text{ДЧБ}_t + \text{ДФБ(ПФБ)}_t. \quad (2.1)$$

Отже, значення показника дефіциту (профіциту) бюджету залежить від циклу економічних процесів держави та розміру державного боргу:

$$\text{ДФБ(ПФБ)}_t = K_{p1} \text{ЕРД}_t + K_{p2} \text{ДБ}_t, \quad (2.2)$$

де K_{pn} – відповідні коефіцієнти регулювання.

На розмір державного боргу впливає, насамперед, показник дефіциту (профіциту) бюджету:

$$\text{ДБ}_t = K_{p3} \text{ДФБ(ПФБ)}_t. \quad (2.3)$$

Важливим є визначення змін у часі показника співвідношення обсягу державного боргу до валового внутрішнього продукту:

$$\begin{aligned} \text{ВВП}_{t+1} / \text{ВВП}_t &= 1 + \alpha, \\ \text{ДБ}_{t+1} / \text{ДБ}_t &= 1 + \beta, \\ \text{ДБ}_{t+1} / \text{ВВП}_{t+1} &= (1 + \gamma) \text{ДБ}_t / \text{ВВП}_t, \end{aligned} \quad (2.4)$$

де α , β , γ – відповідні коефіцієнти змін у часі показників валового внутрішнього продукту, державного боргу, відношення державного боргу до валового внутрішнього продукту.



Рис.1. Структурно-функціональна модель системи бюджетного регулювання у сфері видатків

$$ДБ_{t+1} / ДБ_t = (1 + \gamma) ВВП_{t+1} / ВВП_t \quad (2.5)$$

Виходячи з цього,

$$1 + \beta = (1 + \gamma)(1 + \alpha) \quad (2.6)$$

$$\gamma = ((1 + \beta) / (1 + \alpha)) - 1,$$

при $\beta > \alpha$, $\gamma > 0$; при $\beta < \alpha$, $\gamma < 0$; при $\beta = \alpha$, $\gamma = 0$.

$$ДБ_{t+1} = ДБ_t + ДФБ_{t+1}. \quad (2.7)$$

Оскільки $ДБ_{t+1} / ДБ_t = 1 + \beta$, отримуємо

$$(ДБ_t + ДФБ_{t+1}) / ДБ_t = 1 + \beta; \quad (2.8)$$

$$\beta = ДФБ_{t+1} / ДБ_t. \quad (2.9)$$

Таким чином, за наявності дефіциту бюджету можливим є не збільшення показника співвідношення державного боргу до валового внутрішнього продукту за умови, що темпи зростання валового внутрішнього продукту у певному періоді часу перевищуватимуть темпи зростання обсягу державного боргу.

Отже, в умовах економічного спаду за наявності значного обсягу державного боргу можливе використання дефіциту бюджету, який не призведе до збільшення показника співвідношення державного боргу до валового внутрішнього продукту.

Обсяг та структура бюджетних видатків держави визначається специфікою соціально-економічної моделі, яка реалізується урядом. Як свідчить світовий досвід, еволюція розвитку ринкової економіки характеризується використанням двох моделей – регулюючої та ліберальної. Вони різняться за характером і ступенем впливу держави на економічні процеси. Для України необхідним є активне використання регулюючої моделі розвитку економіки шляхом посилення ролі бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку і підвищення його ефективності та результативності.

Слід зауважити, що проведення цілеспрямованої та послідовної бюджетної політики в Україні вимагає запровадження системи довгострокового бюджетного прогнозування, яка дозволить формувати єдину довгострокову стратегію у сфері доходів та видатків бюджету, дефіциту (профіциту) бюджету у взаємозв'язку з показниками державного боргу, що створить передумови для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку у довгостроковій перспективі.

Середньострокова та довгострокова перспективи необхідні тому, що час дії річного бюджету надто короткий для того, щоб забезпечити реалізацію стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку держави. Реформування та регулювання розвитку галузей економіки та соціальної сфери може бути ефективним і результативним, якщо відбуватиметься протягом декількох бюджетних років. Отже, відправною точкою для підготовки річного бюджету повинно бути чітке розуміння фінансово-бюджетної стратегії, яка складається з певного набору цілей та пріоритетів у різних напрямках діяльності держави.

Здатність ефективно втілити зазначену стратегію у бюджеті значною мірою залежить від наукової обґрунтованості розрахунків макроекономічних та бюджетних прогнозів.

Згідно з довгостроковим прогнозом дохідної частини бюджету та дефіциту (профіциту) бюджету прогнозується обсяг видатків бюджету на довгострокову перспективу, зазвичай на період 10–15 років. Структуру бюджетних видатків є сенс прогнозувати за узагальненими показниками, зокрема за основними розділами функціональної класифікації видатків бюджету, які будуть конкретизуватися мірою наближення до планового року. Середньостроковий та річний план видатків бюджету повинен обов'язково ув'язуватися із показниками довгострокового прогнозу видатків бюджету і передбачати жорсткі бюджетні обмеження для головних розпорядників бюджетних коштів.

Передумовою ефективного перспективного прогнозування та планування видатків бюджету є запровадження бюджетних обмежень через встановлення граничних обсягів видатків для всіх головних розпорядників бюджетних коштів. В основі розподілу граничних обсягів повинні бути покладені попередні прогнози обсягів видатків з урахуванням прийнятих та запланованих до прийняття у прогнозному періоді рішень уряду. Перевагою існування зазначених граничних обсягів є те, що головні розпорядники бюджетних коштів прогнозуватимуть не бажаний обсяг бюджетних видатків, а реальніші показники у довгостроковій перспективі. Саме існування таких обмежень, що формуються згідно з прогнозованим обсягом бюджетних ресурсів та довгострокової політики у сфері видатків бюджету, сприятиме визначенню найпріоритетніших напрямів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів. Водночас, граничні обсяги повинні коригуватися щороку, згідно з динамікою економічного розвитку, структурними змінами у видатках головних розпорядників, аналізом результативності бюджетних програм та результативністю діяльності розпорядників бюджетних коштів.

За умов обмеженості фінансових ресурсів держави важливою є оптимізація не лише обсягу видаткової частини бюджету, а й її структури, яка визначає напрями використання бюджетних коштів. Середньо- та короткострокове планування видатків бюджету повинно ґрунтуватися на положеннях програмно-цільового методу, що дає змогу істотно підвищити результативність використання бюджетних коштів за кожним напрямом витрачання. Для визначення найбільш оптимального і ефективного розподілу бюджетних ресурсів між галузями, розпорядниками бюджетних коштів та бюджетними програмами необхідною є система моніторингу результативності бюджетних програм і результативності діяльності розпорядників бюджетних коштів.

Аналіз результативності бюджетної програми передбачає порівняння фактичних показників виконання програми, зокрема показників затрат, продукту, ефективності та якості із запланованими, а також відповідними показниками попередніх періодів, подібними програмами інших розпорядників, встановленими стандартами та нормами. Відповідно до аналізу результативності бюджетної програми визначаються причини неефективної чи недостатньо ефективної її реалізації та пропонуються заходи, необхідні для покращання організації її виконання, а також, враховуючи економічну та соціальну пріоритетність програми, оцінюються особливості її реалізації у наступних планових періодах.

Під час аналізу результативності діяльності розпорядника бюджетних коштів використовується порівняння відповідних фактичних показників його діяльності із запланованими, аналогічними показниками інших розпорядників, галузі в цілому. Залежно від аналізу результативності діяльності певного розпорядника бюджетних коштів на етапі планування можливе прийняття рішення щодо перерозподілу бюджетних коштів від інших розпорядників на його користь у разі його результативної діяльності чи перерозподілу частки його ресурсів на користь інших розпорядників на випадок його нерезультативної чи недостатньо результативної діяльності. Причому обсяг

бюджетних коштів, що підлягає перерозподілу на користь інших розпорядників, залежить від кількості та обсягу фінансування програм з низьким рівнем результативності, обов'язково враховуючи при цьому рівень їхньої економічної пріоритетності та рівень пріоритетності галузі, до якої належить розпорядник бюджетних коштів. Важливо наголосити, що наукове обґрунтування методології довгострокового прогнозування видатків бюджету створить передумови для підвищення ефективності та результативності їх використання з метою успішної реалізації пріоритетних напрямів розвитку економіки та соціальної сфери.

Наукове обґрунтування і запровадження системи довгострокового бюджетного прогнозування дозволить пов'язати процес коротко- та середньострокового планування видатків бюджету з визначеною довгостроковою стратегією соціально-економічного розвитку України. Державні цільові та бюджетні програми повинні розроблятися згідно із визначеними національними пріоритетами соціально-економічного розвитку з урахуванням фінансових можливостей бюджету, що надасть бюджетній політиці рис послідовності і системності та сприятиме підвищенню її результативності.

Запровадження довгострокового прогнозування видатків бюджету України, удосконалення системи середньострокового та поточного планування бюджетних видатків, а також поглиблення наукових досліджень з цих питань сприятиме підвищенню якості системи бюджетного регулювання соціально-економічних процесів, обґрунтованості прийняття управлінських рішень, реалізації довгострокової бюджетної політики, спрямованої на підвищення рівня життя населення і забезпечення економічного зростання в умовах фінансової стабільності, активізації інноваційно-інвестиційних процесів та структурних перетворень.

Подальше удосконалення методології програмно-цільового методу планування видаткової частини бюджету України, інституційних засад його ефективного та результативного функціонування теж суттєво підвищить якість державної політики у сфері видатків бюджету. Для підвищення впливу держави на соціально-економічний розвиток необхідне

продовження роботи щодо удосконалення застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі України у частині підвищення результативності діяльності розпорядників бюджетних коштів у досягненні визначених цілей, розробки системи оцінки результативності бюджетних програм з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів з точки зору отримання конкретних кінцевих результатів.

Значна потреба в ресурсах для продовження проведення економічних реформ в умовах обмеженості бюджетних ресурсів вимагає зміни підходів до бюджетної підтримки економічної діяльності. На сучасному етапі розвитку економіки України необхідним є зміцнення інвестиційної складової бюджетів усіх рівнів. Бюджетне фінансування видатків, пов'язаних з економічною діяльністю, передбачає зміщення акцентів з прямого бюджетного фінансування до кредитування та від прямого кредитування до проведення політики здешевлення кредитів, що значно підвищує ефективність використання бюджетних коштів і створює необхідні умови для стимулювання інноваційно-інвестиційної діяльності.

Сьогодні, на етапі розвитку державних фінансів поширення набуває державно-приватна співпраця або партнерство як оптимальний механізм залучення органами влади фінансових ресурсів й управлінських навичок бізнесу для надання громадських послуг населенню та розвитку інфраструктури, без втрати власності та контролю за цими процесами. Використання схем державно-приватного партнерства в Україні лише започатковується. Основні форми публічно-приватного партнерства, що діють у нашій країні – концесія, договори оренди, договори управління.

Бюджетне фінансування економічної діяльності доцільно спрямовувати переважно на стимулювання запровадження інновацій, здешевлення кредитів для реалізації інвестиційних проектів у пріоритетних для держави напрямках, підтримку наукового забезпечення галузей економіки, сприяння підвищенню енергоефективності та енергозбереженню. Першочерговим у сфері бюджетної підтримки економічної діяльності також є підвищення ефективності використання бюджетних коштів: основне завдання полягатиме в тому щоб на кожну гривню

бюджетної підтримки залучалося декілька гривень приватних інвестицій. Зазначене допоможе визначитись у перспективі з принципами і критеріями надання бюджетної підтримки галузям економіки, створить передумови для зростання обсягів залучення кредитних ресурсів в економіку України і обумовить прихід стратегічних інвесторів.

Основною причиною, яка призведе до розвитку подальшої співпраці держави і приватного сектору, в першу чергу, у сфері економічної діяльності, є усвідомлення того, що приватний і державний сектори мають певні, притаманні лише їм характеристики, які надають переваги у конкретному аспекті надання послуг населенню. З іншого боку, змінюється підхід до розуміння функцій уряду, зокрема усвідомлення необхідності передачі частини їх приватному сектору як більш гнучкому та ефективному. Однак, щоб досвід державно-приватного партнерства розвивався у країні, необхідні стабільні ринкові та правові умови, законодавче підґрунтя існування зазначеного партнерства, надійна економіка та перспектива її сталого розвитку.

Через систему бюджетних видатків держава надає послуги у сфері освіти, охорони здоров'я, культурного обслуговування, соціального захисту та соціального забезпечення, пенсійного забезпечення окремих категорій громадян тощо, і споживачами цих благ виступають певні вікові групи населення, динаміка чисельності яких і зумовлює особливості прогнозування та планування бюджетних видатків соціального спрямування.

У сфері бюджетного регулювання прогноз вікової структури населення повинен обов'язково враховуватися під час прийняття рішень щодо напрямів та обсягів витрачання державних коштів, що пояснюється вагомим впливом вікової структури населення на соціально-економічні та бюджетні процеси у державі. Аналіз та прогнозування вікової структури населення є важливими з погляду виявлення впливу тенденцій змін вікової структури населення на показники соціально-економічного розвитку держави, зокрема на обсяг трудових ресурсів, співвідношення працездатних та непрацездатних осіб, виплати пенсій, стипендій, нарахування соціальних пільг згідно з віком, фінансування освіти, охорони здоров'я тощо.

Демографічна політика являє собою цілеспрямовану діяльність держави в напрямі упорядкування демографічних процесів, яка може бути спрямована на збереження чи зміну тенденцій динаміки чисельності населення, його вікового складу, розміщення, міграції. Демографічна політика передбачає вплив держави на показники рівнів народжуваності та смертності з метою досягнення оптимального рівня природного відтворення населення, а також на напрями та обсяги міграції.

З огляду на основні довгострокові цілі бюджетної політики – забезпечення економічного зростання та піднесення життєвого рівня і добробуту населення, спрямованість певних демографічних процесів може негативно впливати на динаміку економічних та соціальних процесів у державі. В такому випадку йдеться про загострення демографічного стану, яке найчастіше проявляється у зниженні народжуваності до рівня, що не забезпечує природного приросту населення; зростання рівня смертності в цілому і в окремих вікових групах; наявності диспропорцій у віково-статевому складі населення країни; неконтрольованості державою напрямів і обсягів міграції.

Під час вирішення задач оптимізації демографічної ситуації важливо визначитися з критеріями оптимальності і параметрами бажаних демографічних процесів. Цілі і задачі, що стоять перед державою у момент впливу на відтворення населення, можуть бути різними: зростання рівня добробуту населення, недопущення несприятливих диспропорцій у віковій структурі населення тощо. Серед основних вимог до оптимального типу відтворення населення варто наголосити на таких: загальний для всіх регіонів країни режим відтворення населення із незначними регіональними коливаннями рівнів народжуваності та смертності; зміни показників рівнів народжуваності та смертності в сталих діапазонах, що зазвичай викликані коливаннями структури населення; пропорційний віковий склад населення країни, оскільки домінування чисельності тієї чи іншої вікової групи може негативно відбитися на динаміці економічного та соціального розвитку, темпах зростання

матеріального благополуччя населення; відсутність соціальних і природних потрясінь, зокрема війни, епідемії, стихійні лиха тощо, що руйнівню впливає на демографічні процеси і структури.

У процесі бюджетного регулювання обов'язково повинні враховуватися результати ґрунтовних демографічних досліджень, в тому числі щодо вікової структури населення. З одного боку, прогнозні дані щодо змін чисельності населення та його вікової структури визначають особливості прогнозування та планування бюджетних видатків соціального спрямування на середньо- та довгостроковий періоди. З іншого – важливим є дослідження впливу майбутніх демографічних змін на показники соціально-економічного та бюджетного розвитку у перспективі з метою розроблення комплексу заходів, в тому числі бюджетної політики, щодо згладжування негативних тенденцій та наслідків і виправлення загальної демографічної ситуації. Вищезазначене підкреслює важливість дослідження взаємозв'язку демографічних факторів з показниками соціально-економічного розвитку, показниками розвитку бюджетної та пенсійної систем.

Зміни чисельності та вікового складу населення суттєво впливають на видатки бюджету соціального спрямування: освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, духовний і фізичний розвиток. Надання зазначених бюджетних послуг, в першу чергу, орієнтується на споживача, а оскільки споживачами бюджетних благ соціального характеру виступають різні вікові групи населення, тенденції змін їхньої чисельності повинні враховуватися під час прогнозування та планування зазначених бюджетних видатків.

Важливо зазначити, що видатки бюджету можуть виступати як ефективний інструмент регулювання демографічних процесів у державі. У складі бюджетних видатків слід виділяти видатки, що спрямовуються на стимулювання демографічного зростання, стимулювання народжуваності, а саме – видатки на народження та виховання дітей, виплати до народження дитини, допомоги сім'ям з дітьми, багатодітним сім'ям, кредитування або здешевлення кредитування житлового будівництва молодим сім'ям тощо.

Отже, досліджуючи вплив вікової структури населення на видатки бюджету в середньо- та довгостроковій перспективі, слід враховувати взаємний вплив цих показників:

- вплив вікової структури населення на видатки бюджету;
- вікова структура населення визначає державні пріоритети у соціальній сфері під час витрачання бюджетних коштів, а отже, і особливості прогнозування та планування бюджетних видатків соціального спрямування на перспективу. Наслідком змін у віковій структурі населення є зміна обсягів і структури бюджетних видатків соціального спрямування. Зокрема, зниження рівня народжуваності і, як наслідок, старіння населення призводять до збільшення видатків бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення, охорону здоров'я, утримання людей літнього віку, зменшення бюджетних видатків на забезпечення, виховання і освіту дітей і молоді;
- вплив видатків бюджету на демографічні процеси у державі;
- видатки бюджету можуть виступати в якості ефективного інструменту демографічної політики, і важливим є гнучке реагування бюджетної політики на демографічні виклики. Створення умов для зростання тривалості і якості життя населення, збереження власного здоров'я, формування мотивації до народження і виховання дітей, укріплення основ сучасної сім'ї – основні задачі демографічної політики більшості держав, і досягнення зазначених цілей багато в чому залежить від ефективного та результативного використання бюджетного механізму стимулювання демографічного зростання, запровадження ефективних та результативних механізмів фінансування та управління галуззю освіти, а також охорони здоров'я для підвищення рівня і якості медичних послуг з метою зниження рівня захворюваності та смертності населення.

Аналізуючи взаємозв'язок демографічних факторів з показниками соціально-економічного та бюджетного розвитку держави, слід зазначити, що обсяг трудових ресурсів визначається чисельністю та віковою структурою населення і скорочення чисельності населення, особливо працездатного віку, призводить до дефіциту трудових ресурсів, що негативно позначається на динаміці економічного розвитку. В свою чергу, швидке зростання рівня народжуваності і, відповідно,

чисельності населення, потребуватиме значного обсягу бюджетних видатків соціального спрямування, що також може дещо стримувати темпи економічного зростання. З іншого боку, недостатні демографічні вкладення можуть знизити динаміку розвитку економіки, зокрема недостатнє бюджетне фінансування галузей освіти, охорони здоров'я призведе до зниження рівня освіти і професійної підготовки, підвищення захворюваності і смертності населення, в першу чергу – робочої сили.

Важливо, що у країнах з економікою, яка динамічно розвивається, зростання чисельності населення створює передумови для підвищення темпів економічного зростання шляхом збільшення обсягу трудових ресурсів та зростання попиту на внутрішньому ринку. Однак, у країнах з низьким рівнем економічного розвитку і низькими доходами населення, але високими темпами зростання чисельності населення, не варто очікувати зростання платоспроможного попиту.

Зниження рівня народжуваності і, як наслідок, старіння населення призводить до зростання бюджетних видатків на утримання людей похилого віку, зменшення частки осіб працездатного віку, і, відповідно, уповільнення темпів економічного зростання. З іншого боку, зниження рівня народжуваності означатиме зменшення бюджетних видатків на забезпечення, виховання і освіту дітей та молоді, збільшення можливостей для зайнятості жінок тощо.

Зростання частки пенсіонерів у загальній чисельності населення, збільшення співвідношення кількості дітей і осіб похилого віку до кількості осіб працездатного віку призводить до зростання державних витрат, пов'язаних з утриманням непрацездатних категорій громадян. Джерелами покриття цих зростаючих витрат можуть бути або збільшення податкового навантаження для реалізації пенсійних і інших соціальних програм, що потягне за собою зниження достатку працюючого населення, або дефіцитне бюджетне фінансування, яке веде до зростання обсягу державного боргу. Отже, для будь-якої держави важливо визначати, які вимоги до її бюджетної та пенсійної систем у середньо- та довгостроковій перспективі висувають демографічні перетворення, а також тенденції змін вікової структури населення.

Роль демографічних прогнозів у державному фінансовому управлінні України сьогодні є дуже обмеженою. На урядовому рівні вони знаходять застосування під час планування пенсійної політики, доходів бюджету, розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, коли використовуються офіційні демографічні прогнози Державного комітету статистики України, в яких враховуються оптимістичний, песимістичний і базовий сценарії. Однак під час перспективних розрахунків попиту на бюджетні послуги, зокрема соціальні, та майбутні бюджетні потреби роль демографічних прогнозів є недооціненою. Передовий зарубіжний досвід доводить необхідність демографічного прогнозування, в тому числі прогнозування тенденцій змін вікових груп населення, та його врахування під час прогнозування та планування бюджетних видатків, що створює передумови для підвищення результативності бюджетної політики на момент вирішення пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку. На державному рівні в Україні потрібні нові аналітичні технології для врахування фінансового впливу демографічних змін на показники соціально-економічного та бюджетного розвитку, а саме: прогнозування вікової структури населення на перспективу, детальніші розрахунки демографічних параметрів, потужні методи прогнозування трендів, використання сценарного аналізу тощо.

В умовах обмеженості бюджетних коштів надзвичайно актуальним є встановлення пріоритетів у фінансуванні соціальних видатків бюджету, підвищення ефективності та результативності їхнього використання. Демографічна ситуація в Україні характеризується наявністю процесів депопуляції та прискореного старіння населення. Депопуляція пов'язана, по-перше, із стійким падінням рівня народжуваності, який не забезпечує нормального відтворення населення, та високим рівнем смертності, який є одним з найвищих в Європі, по-друге, еміграційним відтоком населення.

Все це призводить до швидкого зістаріння населення України, збільшення відсотка непрацездатних літніх громадян і, відповідно, зменшення частки працездатного населення, що також ускладнюється ще й еміграційним відтоком.

За тривалістю життя Україна перебуває на одному з останніх місць у Європі і водночас є однією з найстаріших країн світу. Основними факторами старіння населення в Україні є низький рівень народжуваності і високий рівень смертності, в тому числі працездатного населення. На відміну від України, в країнах Західної Європи старіння населення є відображенням успіхів, досягнутих у процесі розвитку суспільства і переважно пояснюється зниженням рівня смертності. За прогнозами Всесвітнього банку у 2050 році частка осіб похилого віку старше 60 років в Україні складатиме 33 %.

Головна причина демографічного спаду в Україні – соціального походження і пов'язана із низьким рівнем життя населення, відсутністю ефективних державних заходів щодо його підтримки. Різке падіння реальної заробітної плати, відсутність ефективного реформування сфер освіти та охорони здоров'я, скорочення бюджетних видатків на житлове будівництво призвели до погіршення умов для відтворення робочої сили, яке досягло рівня звуженого відтворення і зумовило негативний демографічний ефект. Ситуація ускладнюється тим, що зараз у дітородному віці перебуває останнє багатолюдне покоління України, яке з'явилося на світ у кінці 70-х – початку 80-х років минулого століття. Оскільки протягом декількох останніх років до групи дітородного віку входить останнє багатолюдне покоління України, починаючи з 2002 року рівень народжуваності має тенденцію до збільшення, що також частково пов'язано й зі зростанням у цей період реального валового внутрішнього продукту. Однак надалі до групи дітородного віку входить наймалолюдніше покоління населення України, народжене протягом останніх 20 років, що в перспективі призведе до подальшого зменшення чисельності населення нашої держави і, відповідно, пропозиції робочої сили. Таким чином, у довгостроковій перспективі Україну очікує подальше зменшення загальної чисельності населення та суттєві зміни його вікового складу у бік постаріння.

Враховуючи вищезазначене, демографічна ситуація може негативно вплинути на соціально-економічний розвиток держави і мати серйозні фінансові наслідки для бюджетної сфери і

пенсійної системи. Аналізуючи довгостроковий вплив відповідних демографічних змін на бюджет, варто зауважити, що вони створять значне додаткове навантаження на систему соціального забезпечення і охорони здоров'я та призведуть до значного зростання бюджетних видатків. Значну роль відіграватиме старіння населення як наслідок демографічного переходу, що призведе до суттєвого зростання частки дорослих поколінь у віковій структурі населення з відповідними змінами ціннісних зв'язків і зростаючими потребами до медичного і соціального забезпечення літніх людей як переважної частини населення.

Отже, зміни вікової структури населення України у бік постаріння впливатимуть, перш за все, на пенсійну систему, оскільки зростатиме частка населення, що отримує пенсії, а також на сферу охорони здоров'я, причому бюджетні видатки на фінансування останньої зростатимуть випереджальними темпами. Зазначене потребуватиме пошуку джерел покриття цих зростаючих бюджетних видатків шляхом збільшення податкового навантаження або використання дефіцитного фінансування бюджету.

Цільове інвестування бюджетних коштів на підтримку народжуваності і розвиток дітей є прямим і найефективнішим інвестуванням в економіку, оскільки програмує обсяг трудових ресурсів і внутрішній попит у довгостроковій перспективі. Стійка тенденція до постаріння населення України призведе до зменшення темпів зростання валового внутрішнього продукту, збільшення бюджетних і пенсійних виплат, зростання демографічного навантаження на працездатне населення і, відповідно, зменшення рівня добробуту громадян. Відновлення достатніх темпів приросту населення забезпечить в майбутньому необхідний приріст працездатного населення, і, відповідно, створить передумови для сталого соціально-економічного розвитку країни та пом'якшить негативні наслідки постаріння населення.

Слід зазначити, що існує прямий зв'язок між рівнем народжуваності і динамікою валового внутрішнього продукту: зростання реального валового внутрішнього продукту призводить до зростання реальних доходів громадян, і, відповідно, –

зростання рівня народжуваності. Однак інколи ступінь цього зв'язку не є достатнім: у деяких розвинутих країнах подальше зростання економіки не супроводжувалося відповідним зростанням народжуваності. Процес демографічного переходу із століть з високим рівнем народжуваності і смертності у епоху зниження народжуваності та смертності і, як наслідок, старіння населення в розвинутих країнах вже завершився: там кількість людей похилого віку перевищила кількість дітей, а рівень народжуваності перебуває нижче рівня розширеного і простого відтворення населення. Зазначений демографічний перехід уже завершився і в Україні. Адже в другій половині ХХ століття середня тривалість життя збільшилася на 20 років і прогнозується подальше її збільшення ще на 10 років до середини ХХІ століття.

Проблемам демографічного старіння почали приділяти серйозну увагу ще у минулому столітті, коли стала проявлятися стійка тенденція прискореного постаріння населення світу. Постаріння суспільства, перш за все, негативно вплине на економічну сферу: кількість працюючих відносно непрацюючих пенсіонерів зростатиме, роблячи неможливим виконання принципу «солідарності поколінь», на якому побудовано пенсійні системи більшості країн. Економічне навантаження на працездатне населення з утримання непрацюючих пенсіонерів в Україні також постійно зростає: якщо сьогодні на 100 працюючих припадає 90 пенсіонерів, то через 20 років цей показник може зрости до 110. Щоб устигнути адаптуватися до нової демографічної ситуації, питання старіння населення з 1948 року постійно включаються у плани роботи ООН, її експерти підраховали, що через 50 років уперше в історії у світі проживатиме більше людей у віці старше 60 років, ніж у віці до 15 років. Це пов'язано як із скороченням народжуваності, так і з покращанням умов життя людей, збільшенням тривалості їхнього життя. У 2002 році на Другій світовій асамблеї з питань старіння населення у Мадриді представники 159 країн прийняли Міжнародний план дій у сфері постаріння населення. Країни-члени взяли на себе зобов'язання проводити державну політику інтеграції процесу глобального постаріння і загального процесу

розвитку за трьома пріоритетними напрямками: участь людей похилого віку у розвитку суспільства, що передбачає інтеграцію процесів старіння і розвитку суспільства шляхом забезпечення можливості літніх людей робити свій внесок у розвиток суспільства і користуватися результатами економічного зростання і суспільного розвитку; забезпечення охорони здоров'я і добробуту людей похилого віку, оскільки для цього необхідні об'єднані зусилля держави, громадянського суспільства і кожного індивідуума; забезпечення сприятливих і позитивних умов існування для людей усіх вікових груп.

У розвинутих країнах процес старіння відбувався поступово, адже вони також зіштовхнулися із взаємопов'язаними проблемами постаріння, безробіття та недостатньої стійкості пенсійних систем. Країни з перехідною економікою, і, зокрема, Україна, постали перед необхідністю вирішувати проблеми випереджаючого економічного розвитку і демографічного постаріння одночасно.

Важливо наголосити, що втрата державного контролю за демографічними процесами може призвести до демографічної кризи – зубожіння тих, хто зараз працює і в близькому майбутньому стане пенсіонером, коли працездатної частини населення буде недостатньо для створення мінімальних умов для їхньої життєдіяльності. Демографія повинна зробитися ще одним пріоритетним національним проектом, і в бюджеті необхідно передбачати відповідні кошти на стимулювання демографічного розвитку.

Основною метою демографічної політики мусить бути зниження темпів депопуляції населення з метою підтримання необхідного рівня соціально-економічного розвитку шляхом стимулювання зростання рівня народжуваності, сприяння всебічному розвитку родини, створення соціально-економічних передумов для її повноцінного функціонування і відновлення її потреби у дітях, збереження і покращання стану здоров'я населення, зниження рівня смертності і підвищення середньої тривалості життя, розробки заходів щодо адаптації системи соціального захисту та соціального забезпечення і охорони здоров'я до процесів демографічного постаріння населення.

Визначення пріоритетів і цільових показників у сфері демографічного розвитку та, відповідно, обсягів бюджетного фінансування цих заходів створить передумови для демографічного зростання в країні.

Держава може позитивно впливати на природне відтворення населення використовуючи бюджетну політику як інструмент регулювання демографічної ситуації. Складовими елементами зазначеної бюджетної політики є забезпечення зростання реальних доходів сімей з дітьми, покращання їхніх житлових умов, надання відчутної допомоги при народженні та на виховання дітей, збільшення відпусток у зв'язку з вагітністю, пологами і післяпологовим періодом, забезпечення населених пунктів дитячими установами. Необхідною є активізація бюджетних інвестицій у соціальну сферу – підвищення бюджетних витрат на підтримку молодих матерів, сімей з дітьми до 16 років, допомоги на кожну новонароджену дитину, будівництво і утримання дитячих садків, розширення мережі інтернатів, лікарень, поліклінік тощо. Винятково важливе значення має розвиток системи охорони здоров'я, системи безкоштовного лікування, медичного страхування, охорони материнства. У контексті стратегій у сфері охорони здоров'я слід вирішувати завдання скорочення рівня материнської та дитячої смертності, а також необхідність перебудови системи охорони здоров'я для задоволення потреб людей старших вікових груп, чисельність яких збільшується. Враховуючи демографічне старіння населення, держава повинна розробляти загальні стратегії і програми з урахуванням можливостей людей похилого віку, забезпечувати захист прав та участь у житті суспільства літніх людей.

У країнах з перехідною економікою протягом останніх років проходять ті самі процеси, що і в країнах із солідарною системою пенсійного забезпечення. В основному йдеться про збільшення пенсійного віку, що в умовах зростання частки непрацюючих пенсіонерів повинно зняти додаткове навантаження з працюючого населення. Пенсійний вік в Іспанії, Великій Британії, Німеччині та багатьох інших країнах однаковий і для чоловіків, і для жінок і складає 65 років. У США, де також

діє солідарна система пенсійного забезпечення, ставлять за мету поступове збільшення пенсійного віку до 67 років як для чоловіків, так і для жінок, при цьому, на думку фахівців, зникнуть проблеми, пов'язані з нестабільністю пенсійного фонду і всієї системи соціального забезпечення.

Доцільним є вивчення позитивного досвіду країн з накопичувальною пенсійною системою, введення якої сприяло також притоку додаткових фінансових ресурсів в економіку цих країн, зокрема Чилі, Аргентина, Бразилія, Еквадор. Цікавим є досвід, що накопичується зараз у країнах, які мають систему солідарних пенсій, що індексуються залежно від збільшення тривалості життя, зокрема Швеції, Польщі, Латвії, Японії, Німеччині.

У сфері медичних послуг повинна бути забезпечена фізична, фінансова та соціальна доступність медичного обслуговування для осіб похилого віку. В деяких країнах, зокрема Німеччині, введено довгострокове страхування по догляду, коли люди відраховують гроші не лише у пенсійні фонди, а й до спеціального фонду, щоб забезпечити собі довготерміновий догляд у старості.

Старіння населення України свідчить про необхідність удосконалення системи державного управління з урахуванням демографічних тенденцій, інтегрування проблеми постаріння у середньо- та довгострокові програми економічного і соціального розвитку, а також здійснення бюджетного прогнозування та планування з урахуванням вікової структури населення.

Запровадження системи довгострокового бюджетного прогнозування та удосконалення системи середньострокового прогнозування і поточного планування бюджетних видатків дозволить пов'язати процес коротко- та середньострокового планування видатків бюджету з визначеною стратегією соціально-економічного розвитку країни. Досягнення взаємоузгодженості бюджетних програм із визначеними стратегічними пріоритетами суспільного розвитку стане важливим у процесі подальшої трансформації бюджетних видатків у ефективний інструмент регулювання соціально-економічних процесів у державі.

2.3. Механізм реалізації системи міжбюджетного регулювання

Теоретичне осмислення економічної сутності міжбюджетного регулювання, створення сприятливих умов для соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць є важливим завданням сучасної економічної науки. Як у методологічному, так і в науково-практичному плані залишаються недостатньо дослідженими питання, зумовлені розумінням інституційних змін у системі міжбюджетного регулювання, що відбуваються внаслідок економічних трансформацій, а також формуванням та реалізацією нових підходів, які забезпечували б якісний рівень її функціонування. Вагомим завданням є посилення бюджетного впливу на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць, здійснюваного на основі вдосконалення бюджетного механізму.

Процес становлення сучасної моделі організації міжбюджетного регулювання розпочався в XVIII столітті на основі визнання теорії природних прав, що базується на ідеях свободи інститутів суспільства відносно держави, природного права, що враховує реальні процеси розвитку прав людини разом з розвитком суспільства, який зумовив дослідження питань про роль та взаємовідносини особистості і держави, місцевих і центральних органів влади, відповідно виникнення теорій місцевого самоврядування: вільної громади; державницького, муніципального дуалізму, соціального обслуговування; суспільного вибору тощо.

Розвиток теорій місцевого самоврядування визначив основоположний принцип розподілу повноважень між органами влади різних рівнів, який полягає в організації суспільних інститутів, виходячи із можливостей забезпечення оптимального рівня якості та ступеня наближення надання суспільних послуг до безпосереднього споживача. Основою забезпечення якісного рівня місцевого управління виступає принцип самостійності, який передбачає наявність прав та ресурсів, що надають можливість здійснювати вибір шляхів реалізації завдань соціально-економічного розвитку територій, розробки стратегії та тактики їх вирішення.

У вітчизняному бюджетному законодавстві є дві групи законодавчо-правових норм, що регулюють міжбюджетні відносини: норми, які визначають порядок формування доходів і здійснення витрат. Ці норми складають інститут доходів і інститут витрат бюджетів; норми, які визначають порядок розподілу і перерозподілу доходів та видатків, закріплених за кожним рівнем бюджетної системи. Ці норми формують інститут міжбюджетного регулювання.

В основі міжбюджетного регулювання лежать принципи відповідності та субсидіарності, згідно з якими обсяг доходів повинен бути достатнім для вирішення першочергових завдань; розподіл видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їхнього безпосереднього споживача.

З точки зору цілей та інструментів міжбюджетного регулювання виділяють вертикальну і горизонтальну збалансованість. Вертикальна збалансованість передбачає збалансування видаткових зобов'язань кожного рівня влади з його дохідними джерелами, серед яких увагу акцентовано на податкові надходження. Невідповідність між ними повністю усунути без зовнішнього коригування не можливо. Водночас, вертикальна збалансованість передбачає встановлення відповідальності за фінансове забезпечення закріплених за органами місцевого самоврядування функцій та надання населенню відповідних послуг, зобов'язання щодо ефективного і відповідального використання своїх повноважень у сфері використання і нарощування власної дохідної бази. Таким чином, проблема вертикальної збалансованості бюджетів вирішується як двоєдине завдання. З одного боку, вертикальна збалансованість передбачає раціональний розподіл і законодавче закріплення бюджетних повноважень за певним рівнем влади, тобто вирівнювання фінансових потреб влади відповідного рівня для надання закріпленого за ними складу обов'язкових громадських послуг. З іншого – забезпечується вирівнювання фінансових можливостей різних рівнів влади шляхом їхньої пайової участі в загальнодержавних податках та зборів під час розподілу податкового потенціалу країни. Відповідно метою

вертикального бюджетного вирівнювання є формування фінансової бази для реалізації видаткових бюджетних повноважень різних рівнів влади. Основним інструментом вертикального вирівнювання бюджетної системи є законодавче закріплення за кожним бюджетним рівнем дохідних та видаткових повноважень, а також бюджетної відповідальності, що може розглядатися як основний принцип створення ефективної системи міжбюджетних відносин. Горизонтальна збалансованість означає пропорційний розподіл коштів між місцевими бюджетами одного і того ж рівня з метою компенсації варіації бюджетних потенціалів різних територій і забезпечення всім громадянам незалежно від місця їхнього проживання рівних можливостей.

Бюджетна система вважається вертикально збалансованою, якщо обсяг надходжень у бюджетах на кожному рівні влади в цілому достатній для виконання його функцій. Горизонтальна збалансованість припускає загальний баланс доходів і витрат у бюджетах окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Дієвість міжбюджетного регулювання значною мірою визначається адаптивністю бюджетного механізму до соціально-економічних та фінансово-інвестиційних змін, рівня наладженості фінансової взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування. Важливими аспектами інституційних змін, які необхідно враховувати під час забезпечення дієвості міжбюджетного регулювання, є підвищення рівня відповідальності учасників бюджетного процесу за виконання своїх функцій, соціально-економічної результативності бюджетних витрат, спрямованих на підтримку стійкого фінансового забезпечення отримувачів бюджетних коштів.

Реалізація комплексу економічних, фінансових та організаційних заходів, якісний рівень оперативної взаємодії між учасниками бюджетного процесу є однією з необхідних умов раціонального використання бюджетних коштів, розміри яких обмежені виходячи із рівня розвитку національної економіки. Повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування щодо розподілу бюджетних коштів відповідно до покладених на них функцій, має соціальну спрямованість, яка полягає у визначенні обсягів споживання життєво необхідного

комплексу послуг, адекватного продуктивності національної економіки, підвищенні ефективності системи соціального захисту населення. Зазначене визначає пріоритетність витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення.

Згідно з Бюджетним кодексом України міжбюджетні відносини це – відносини між державою та територіальними громадами як первинного суб'єкта місцевого самоврядування щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України [12]. Міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Кошик доходів державного бюджету для надання міжбюджетних трансфертів включає доходи загального фонду державного бюджету, за рахунок яких здійснюється перерахування дотації вирівнювання місцевим бюджетам; кошик доходів місцевих бюджетів включає доходи загального фонду, закріплених на постійній основі за місцевими бюджетами, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. При цьому доходи місцевих бюджетів, які враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, складають I кошик, доходи, які не враховуються, – II кошик.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Склад доходів місцевих бюджетів, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів включає 19 видів надходжень до загального фонду та 14 видів до спеціального фонду. До загального фонду, передусім, належать фіксований податок, податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення, плата за землю, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування, місцеві податки і збори, крім єдиного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування; до спеціального фонду – надходження

бюджету розвитку місцевих бюджетів, збір за першу реєстрацію транспортного засобу, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності в частині провадження торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим і стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах, кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, які мають цільове спрямування згідно із законом.

З метою дотримання принципу субсидіарності в бюджетному законодавстві виділено три групи видатків: 1) видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, 2) а також інші видатки, які не можуть бути передані на виконання місцевому самоврядуванню, зокрема здійснення видатків забезпечується органами державної влади за рахунок коштів державного бюджету; 3) видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найефективнішого їх виконання та видатки на реалізацію прав та обов'язків місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України.

З урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача другий та третій вид видатків розподіляються на такі групи: видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів; видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України; видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України.

До видатків місцевих бюджетів, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів передусім належать видатки на: місцеву пожежну охорону; позашкільну освіту; соціальний захист і соціальне забезпечення; відшкодування

різниці між розміром ціни на житлово-комунальні послуги; місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів.

Важливо й те, що право на здійснення видатків держава може передати органам місцевого самоврядування лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їхньої частки, а також трансфертів з Державного бюджету України. Передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору.

Міжбюджетні трансферти поділяються на: дотацію вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; додаткові дотації. Дотація вирівнювання – міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує. Субвенції – міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі трансферти місцевим бюджетам: дотація вирівнювання обласним бюджетам, районним бюджетам і бюджетам міст обласного значення, іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти; додаткова дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів; субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, внаслідок надання пільг, встановлених державою; субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах; субвенція на виконання інвестиційних програм; інші додаткові дотації та інші субвенції.

Окремо у Державному бюджеті України визначаються міжбюджетні трансферти та затверджується дотація вирівнювання для обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення і районним бюджетам, іншим бюджетам місцевого самоврядування.

Місцеві ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види міжбюджетних трансфертів: субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; субвенції на проведення видатків місцевих бюджетів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів; субвенції на проведення видатків бюджетів місцевого самоврядування, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів; субвенції на виконання інвестиційних програм, у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування; додаткові дотації та інші субвенції.

Порядок формульного розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів визначається та удосконалюється згідно з постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів», «Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин» згідно з якими вносяться зміни, до Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів – дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету між державним бюджетом і місцевими бюджетами і Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів – дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до відповідного місцевого бюджету між районним бюджетом або міським бюджетом, міста обласного значення, якому адміністративно підпорядковані інші міста, села, селища, та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їхніх об'єднань.

Водночас, формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів повинна враховувати такі параметри: фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них; кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг; індекс відносної податкоспроможності відповідного бюджету; розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів; коефіцієнт вирівнювання; норматив кількості працівників органів місцевого самоврядування в розрахунку до кількості населення.

Під час розрахунку видатків, що враховуються на момент визначення обсягу міжбюджетних трансфертів застосовуються фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, які визначаються

шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів гарантованих послуг тощо та коригуючі коефіцієнти фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, які враховують відмінності у вартості надання гарантованих послуг залежно від кількості населення, споживачів гарантованих послуг та соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць.

Причому дотація вирівнювання для бюджетів міст обласного значення, інших бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти, розраховується як перевищення розрахункового обсягу видатків над розрахунковим обсягом кошика доходів місцевих бюджетів; для районних бюджетів – над розрахунковим обсягом доходів.

Якщо розрахунковий обсяг доходів місцевих бюджетів, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти, перевищує розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету, обрахований із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів, для такого бюджету встановлюється обсяг коштів, що підлягають передачі до державного бюджету. Якщо обсяги власних надходжень бюджетних установ перевищують відповідні витрати, розпорядник бюджетних коштів передбачає спрямування таких надпланових обсягів у першу чергу на погашення заборгованості з оплати праці, нарахувань на заробітну плату, стипендій, комунальних послуг та енергоносіїв. За відсутності заборгованості розпорядник бюджетних коштів спрямовує 50 % коштів на заходи, які здійснюються за рахунок відповідних надходжень, і 50 % коштів – на заходи, необхідні для виконання основних функцій, але не забезпечені коштами загального фонду бюджету за відповідною бюджетною програмою.

Динаміку міжбюджетних трансфертів та їхню частку в доходах місцевих бюджетів характеризують дані, наведені у таблиці 1.

Таблиця 1

Динаміка та частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів (2007–2013 рр.)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Обсяг міжбюджетних трансфертів, млрд грн	44,7	59,1	62,2	77,8	94,9	124,5	115,8
Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	41,71	43,01	46,21	48,79	52,26	55,25	52,42

Структуру міжбюджетних трансфертів характеризують дані, наведені у таблиці 2.

Таблиця 2

Структура міжбюджетних трансфертів (2007–2013 рр.)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Дотації	52,19	51,49	57,99	56,87	50,71	48,71	52,85
Субвенції	47,81	48,51	42,01	43,13	49,29	51,29	47,15

З метою стимулювання місцевих органів влади до нарощування доходів бюджету здійснюється перерахування до загального фонду місцевих бюджетів 50 % надходжень податку на прибуток підприємств та акцизного податку понад-річні розрахункові обсяги, визначені у законі про Державний бюджет України за загальним фондом.

Отже, у сучасних економічних умовах важливим є використання системи міжбюджетного регулювання як складової системи фінансового регулювання соціально-економічного розвитку країни та адміністративно-територіальних одиниць. Активізація можливостей системи міжбюджетного регулювання потребує раціонального використання її регуляторного потенціалу, насамперед визначення шляхів підвищення її ефективності.

Разом з тим, економічна та фінансова спрямованість прийняття ефективних управлінських рішень щодо розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування повинно забезпечуватися виходячи зі ступеня їхньої обґрунтованості на основі стратегічного моделювання соціально-економічних процесів, середньострокового планування фінансового забезпечення отримувачів бюджетних коштів, стратегічних програм, інвестиційних та інноваційних проектів.

Удосконалення міжбюджетного регулювання потребує реалізації таких заходів: розвиток інструментарію підвищення планових обґрунтувань досягнення оптимального рівня розподілу видаткових повноважень, підвищення якісного рівня обліку та контролю за використанням бюджетних коштів, мінімізації обсягу бюджетного дефіциту та вибору джерел його фінансування.

Домінантою міжбюджетного регулювання повинна бути пріоритетність спрямування бюджетних коштів на забезпечення сталого розвитку економіки, що є основою поступального підвищення стандартів життя і рівня добробуту громадян. Зазначене мусить здійснюватися з урахуванням принципів бюджетної збалансованості. Важливо відмітити, що прагнення органів державної влади до оптимізації рівня дефіциту бюджету, це, перш за все, зміцнення економічної основи для поточного функціонування та перспективного розвитку країни, зниження розмірів внутрішнього боргу, його подальша мінімізація.

Процес раціоналізації системи міжбюджетного регулювання повинен базуватися на взаємоприйнятній для бюджету, суб'єктів господарювання, домогосподарств податковій базі, передбачуваності архітектоніки бюджетних видатків, що ґрунтуватиметься на фінансовій стійкості всіх ланок бюджетної системи.

Економічна основа функціонування, перспективного і стратегічного розвитку системи бюджетного регулювання повинна бути домінуючою під час прийняття рішень з фінансування інвестиційних та інноваційних проектів.

Економічна раціоналізація міжбюджетного регулювання передбачає розвиток програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Економічно доцільною мірою в процесі вдосконалення

бюджетного регулювання у сфері видатків на даний час можна вважати забезпечення подальшої оптимізації бюджетних програм, підвищення якості результативних показників, запровадження середньострокової та довгострокової стратегії.

На сучасному етапі розвитку програмно-цільового методу важливим завданням є оптимізація кількості бюджетних програм з урахуванням принципів: системності і послідовності реалізації політики у сфері бюджетного планування, що надасть можливість для визначення ефективної структури та змісту бюджетних програм, забезпечення достатнього рівня якості функціонування державних інституцій; цілісності, що надасть можливість для взаємоузгодження видатків за бюджетною програмою з соціально-економічними прогнозами розвитку країни на середньострокову перспективу, показниками розвитку окремих галузей економіки та органів державної влади на коротко- і середньостроковий періоди; прозорості, що сприятиме підвищенню взаємозв'язку планування бюджетної програми відповідно до завдань і функцій органів виконавчої влади; дотримання інтересів держави з метою розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів виходячи з необхідності реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики та забезпечення економічної безпеки держави; результативності з метою досягнення відповідних результатів за умови використання мінімального обсягу бюджетних коштів; ефективності з метою досягнення поставленої мети у процесі виконання бюджетної програми; цільового використання бюджетних коштів, що дозволить спрямування бюджетних коштів на цілі та завдання, визначені планом діяльності головних розпорядників бюджетних коштів.

Основними пріоритетами економічного розвитку повинні виступати інвестиційні та інноваційні проекти, результативність реалізації яких могла б значною мірою сприяти економічному зростанню, збільшенню обсягу споживання населенням матеріальних і духовних благ. При цьому спрямування фінансових ресурсів у пріоритетні програми та проекти для кожного органу влади може мати різний характер та значною мірою

залежати від специфіки соціально-економічного та фінансово-інвестиційного розвитку адміністративно-територіальних одиниць і країни в цілому.

Важливим завданням є забезпечення тісного взаємозв'язку раціоналізації елементів системи бюджетного регулювання не тільки з соціально-економічними програмами та інвестиційними проектами, а й з результатами здійснюваних заходів, досягнення яких забезпечується системою бюджетного регулювання.

Бюджетна політика, спрямована на проведення модернізації вітчизняної економіки, створить умови для підвищення її ефективності та поліпшення інвестиційного клімату. На даний час здійснено низку заходів щодо підвищення ефективності системи міжбюджетного регулювання. Приведено у відповідність до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування», Європейської хартії про місцеве самоврядування положення щодо структурних складових ланок бюджетної системи, що надасть змогу органам місцевого самоврядування для ефективного виконання делегованих та власних повноважень. Прийнято нову редакцію бюджетного кодексу із змінами, спрямованими на підвищення якості управління бюджетними коштами, децентралізації бюджетних процесів. Зокрема, змінено та закріплено на постійній основі нормативи зарахувань до доходів місцевих бюджетів: збору за забруднення навколишнього природного середовища; грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності; єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва до бюджетів місцевого самоврядування; зарахування частини податку на прибуток до бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Стратегічними пріоритетами щодо вдосконалення міжбюджетних відносин виступають: зміна фінансових умов, в рамках яких оперують місцеві органи виконавчої влади і самоврядування; удосконалення системи перерозподілу ресурсів; створення адміністративно-територіальних одиниць із необхідною інфраструктурою; об'єднання фінансових можливостей територіальних громад з метою вирішення соціально-економічних проблем; включення до Державного

бюджету спеціальної бюджетної програми щодо розвитку регіонів; формування ресурсного мінімуму в органах місцевого самоврядування, який включає місцеві податки і збори та комунальну власність; запровадження механізмів зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні місцевих фінансів шляхом закріплення за місцевими бюджетами на довгостроковій основі частки загальнодержавних надходжень; визначення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів на основі диференційованих коефіцієнтів, що враховують місцеві особливості, рівень розвитку регіону; надання місцевим органам влади більше прав щодо регулювання ставок, закріплених за місцевими бюджетами, податків, розширення податкової бази місцевих бюджетів за рахунок уведення податку на спадщину; удосконалення нормативів соціальних видатків, які повинні враховувати регіональну і місцеву специфіку; вироблення чітких критеріїв надання державної підтримки розвитку регіонів; забезпечення на конкурсній основі процедур фінансування регіональних програм; удосконалення механізму надання бюджетних трансфертів для забезпечення виконання делегованих повноважень; запровадження формульної системи розподілу державних централізованих капітальних вкладень за визначеними критеріями.

Децентралізація бюджетної системи вимагає упорядкування системи управління об'єктами комунальної власності, а за необхідності і їхнього перерозподілу між органами влади різних рівнів відповідно до розподілу їхніх повноважень щодо надання суспільних благ і послуг.

Концепція реформування місцевих бюджетів передбачає здійснення реформування місцевих бюджетів шляхом подальшого удосконалення бюджетного та податкового законодавства з метою зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування у середньостроковій перспективі, що забезпечить цілісність, послідовність і стабільність державної фінансової політики у сфері місцевих бюджетів, а саме: подальше посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів; підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів шляхом запровадження нормативів фінансового забезпечення державних

соціальних гарантій, які ґрунтуються на соціальних стандартах; запровадження програмно-цільового методу планування та виконання місцевих бюджетів.

Одним із найважливіших напрямів реформування місцевих фінансів є запровадження середньострокового планування та комплексного використання програмно-цільового методу. Зокрема, впровадження програм розвитку регіонів на середньострокову перспективу та удосконалення методичної бази для програмно-цільового методу й середньострокового планування на рівні місцевих бюджетів.

З метою виконання зазначених завдань затверджено наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів». Визначено необхідність виконання таких завдань: створити нормативно-правову та методологічну бази; провести навчання кадрів на рівні місцевих фінансових органів, розпорядників і одержувачів бюджетних коштів; здійснити відповідне матеріально-технічне забезпечення переходу до програмно-цільового методу.

Відповідно до основних напрямів бюджетної політики у сфері міжбюджетних відносин передбачається: здійснення розрахунку видатків, які враховуються під час визначення міжбюджетних трансфертів виходячи із державних соціальних стандартів та нормативів; збільшення питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України; підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів; підвищення рівня конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості регіонів, узгодження дій та пріоритетів центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо регіонального розвитку та зміцнення міжрегіональних зв'язків; удосконалення формульного підходу до розрахунку доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів; підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження на рівні місцевих бюджетів програмно-цільового методу; підвищення рівня обґрунтованості бюджетного планування на місцевому рівні шляхом встановлення взаємозв'язку бюджетних показників із стратегічними рівнями

соціально-економічного розвитку територій; розроблення методологічних засад планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу; здійснення поетапної передачі місцевим бюджетам окремих видатків державного бюджету, заходи з реалізації яких мають забезпечувати органи місцевого самоврядування, з одночасним виділенням державою коштів для забезпечення таких видатків; збалансування загальнодержавних і регіональних інтересів за пріоритетними напрямками розвитку регіонів.

Зазначені заходи сприятимуть підвищенню фінансової спроможності місцевих бюджетів та рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень, підвищення конкурентоспроможності, зростання інвестиційної привабливості та інноваційної активності в регіонах, посилення ролі місцевого самоврядування у розв'язанні актуальних проблем та зменшення диспропорцій у рівні соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Отже, необхідною умовою підвищення ефективності міжбюджетного регулювання є розподіл видаткових зобов'язань на основі науково обґрунтованої оцінки їхньої ефективності та наявності ресурсів для гарантованого виконання їх у межах прийнятих бюджетних обмежень, забезпечення збалансованості бюджету, перехід до середньострокового бюджетного планування усіх рівнів бюджетів. Тільки завдяки комплексному підходу до визначення пріоритетних напрямів бюджетної політики можливо здійснити ефективний перерозподіл дохідних джерел та видаткових повноважень.

Середньострокове бюджетне планування дає можливість сформулювати пріоритетні завдання, оцінити необхідні ресурси для їх реалізації та визначити можливі джерела отримання цих ресурсів, таким чином, середньострокове бюджетне планування дозволяє відійти від інерційного підходу. Важливо, що більшість заходів щодо зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування припускають реформування певного сектору економіки. Такі структурні реформи мають тривалий термін реалізації. Середньострокове бюджетне планування дозволяє своєчасно виявити їхню необхідність і

зважаєно підійти до реалізації. Розробка середньострокових бюджетних прогнозів підвищує обґрунтованість прийнятих рішень щодо міжбюджетного регулювання, даючи можливість всебічно оцінити наслідки у майбутньому.

Необхідно забезпечити впровадження інструментів підтримки інновацій у всіх регіонах. Комплексний підхід до формування інноваційної системи та інвестиційного середовища в цілому створить умови для повного циклу розвитку інновацій, в тому числі шляхом забезпечення макроекономічної стабільності, захисту конкуренції, захисту прав власності та усунення адміністративних бар'єрів. Проте підтримка інновацій не повинна обмежуватися здійсненням окремих проектів і відповідати вимогам створення інноваційного середовища, включаючи розвиток людського капіталу, формування державного попиту на інноваційну продукцію та поліпшення інвестиційного клімату.

Підвищення ефективності механізму державно-приватного партнерства та використання державних інвестицій, які стануть каталізатором для вкладення коштів приватного сектору в ті сфери і проекти, де одночасно з використанням бюджетних коштів можливо і доцільно залучати позабюджетні ресурси, сприятиме збільшенню надходжень до бюджету і забезпечить підтримку конкуренції та позитивний інвестиційний клімат. Зміцнення рівня фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування за рахунок власних доходів – це передумова для підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів, підвищення стабільності та передбачуваності доходів місцевих бюджетів і створення умов для оптимізації взаємовідносин між суб'єктами бюджетного процесу.

Можливості щодо підвищення рівня соціально-економічного розвитку України пов'язані з підвищенням результативності та ефективності міжбюджетного регулювання. З метою проведення ефективної бюджетної політики у сфері міжбюджетних відносин потрібен підхід, який би інтегрував тенденції та особливості соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та бюджетної системи, що сприяє

подальшим науковим дослідженням. Разом з тим, бюджетна система є адаптивним механізмом, спрямованим на забезпечення адекватності регулятивних заходів внутрішнім і зовнішнім змінам економічного середовища. З огляду на трансформаційні процеси розвитку вітчизняної економіки вагомим є питання вибору вектора розвитку механізму регулювання міжбюджетних відносин в Україні.

В сучасних умовах у фінансовому просторі актуалізуються питання співставлення правового статусу органів місцевого самоврядування з наявністю необхідних фінансово-економічних ресурсів, достатніх для самостійного виконання покладених на них завдань та функцій. Зокрема, завдяки посиленню заінтересованості органів місцевого самоврядування у підвищенні рівня власних доходів шляхом стимулювання збільшення обсягів виробництва, валової доданої вартості, обсягу інвестицій та рівня доходів населення відповідно до інноваційного напрямку економічного розвитку; щорічне збільшення питомої ваги загального фонду місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України на декілька відсоткових пунктів; підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів шляхом удосконалення податкового законодавства відповідно до напрямів реформування податкової системи, зокрема системи місцевих податків і зборів та механізму здійснення зарахування податку на доходи фізичних осіб; оптимальний розподіл податків між державним та місцевими бюджетами, передача окремих джерел доходів місцевим бюджетам; перерозподіл доходів між місцевими бюджетами та перегляд складу доходів, які враховуються та не враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.

Вирішення питань взаємоузгодження та взаємовпливу фінансово-економічних факторів під час здійснення бюджетного регулювання на систему місцевих фінансів потребують подальшої розробки науково-обґрунтованих підходів у напрямі співставлення правового статусу органів місцевого самоврядування з наявністю необхідних фінансово-економічних ресурсів, достатніх для самостійного виконання покладених на них завдань та функцій. Враховуючи трансформаційні

процеси розвитку вітчизняної економіки вагомим критерієм для вибору організаційної моделі системи місцевих фінансів повинен стати не рівень фінансового забезпечення, а соціальні цінності і блага, які може забезпечити інститут місцевого самоврядування, виходячи із зазначеного рівня.

На сьогодні, механізм фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування значною мірою детермінований завданнями державного регулювання та виступає ключовим елементом соціально-економічних передумов та пріоритетів реформування місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин.

Динаміка розвитку місцевих фінансів, яка спостерігається останніми роками, свідчить про те, що серед основних чинників зменшення рівня диференціації розвитку адміністративно-територіальних одиниць, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування визначальним є впровадження ефективних механізмів інноваційної політики. У більшості країн здійснюється формування та реалізація стратегій інноваційного розвитку, які сприяють формуванню та ефективному використанню інноваційного потенціалу, підвищенню інвестиційної привабливості адміністративно-територіальних одиниць.

До принципів, які характеризують моделі стратегій розвитку адміністративно-територіальних одиниць в зарубіжних країнах в умовах імперативів нарощування інноваційного потенціалу, належать: вдосконалення інституційного середовища інноваційного розвитку, що передбачає розробку та реалізацію комплексу заходів, спрямованих на підвищення якості середовища інноваційного розвитку: забезпечення конкуренції в усіх ланках соціально-економічної системи регіонального господарства; формування соціальної інфраструктури суспільства; координації зусиль органів державної влади, органів місцевого самоврядування, науки і бізнесу, що передбачає формування комунікаційних інструментів активізації зусиль щодо створення перспективних комерційних технологій, нових продуктів та послуг, залучення додаткових ресурсів для проведення досліджень і розробок на основі участі бізнесу, науки, органів державної влади та місцевого самоврядування,

вдосконалення нормативно-правової бази щодо науково-технологічного та інноваційного розвитку; координації державної і регіональної інноваційної політики, що передбачає підвищення ефективності діючих і формування нових інструментів підтримки інноваційного розвитку на рівні адміністративно-територіальних одиниць шляхом регіональної прив'язки інноваційних проектів, однак успішність реалізації зазначеного залежить не тільки від ефективності державної системи підтримки, фінансування з боку інститутів розвитку, якості створеної інноваційної інфраструктури, а й від сформованого на рівні конкретного регіону інституційного та бізнес-середовища; інноваційного підприємництва та навчання інноваційному підприємству, зумовлює зміщення пріоритетів системи освіти та освітніх програм, спрямованих на підготовку спеціалістів у сфері інноваційної діяльності; «інтеграції в міжнародне інноваційне середовище», що передбачає використання механізмів, спрямованих на активізацію і підвищення ефективності інноваційної діяльності систем мікро- та макrorівня; мотивації інноваційної активності для всіх учасників ринку з використанням економічних, фінансових та технологічних механізмів, що сприяють підвищенню конкурентоспроможності інноваційних систем.

Отже, в сучасних умовах в Україні реалізація регіональної стратегії, спрямованої на забезпечення розвитку і нарощування інноваційного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, повинна супроводжуватися координацією зусиль щодо створення інноваційної інфраструктури, розвитку інноваційного підприємництва, поліпшення взаємодії органів місцевого самоврядування з компонентами інноваційної інфраструктури.

Один з найвагоміших напрямів реформування системи місцевих фінансів пов'язаний з посиленням дієвості управління коштами місцевих бюджетів та контролю і відповідальності за дотримання бюджетного законодавства.

Певні аспекти у сфері відповідальності та заходів впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства визначені Бюджетним кодексом України. Зокрема, визначено повноваження Верховної Ради України; Рахункової палати України;

центральної влади, що забезпечують формування державної бюджетної політики, реалізують державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів; місцевих державних адміністрацій та відповідних місцевих рад; місцевих фінансових органів з контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Врегульовано порядок застосування заходів впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства. Зокрема, у разі прийняття рішення про місцевий бюджет з порушенням вимог Бюджетного кодексу, закону про Державний бюджет України, в тому числі щодо складання бюджету в частині міжбюджетних трансфертів, доходів і видатків місцевих бюджетів, що зараховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, передбачено зупинення дії рішення та здійснення витрат місцевого бюджету лише на цілі, визначені одночасно у рішеннях на попередній бюджетний період та наступний бюджетний період.

Водночас, методологічні засади щодо кількісних та якісних показників оцінки ефективності управління коштами місцевих бюджетів розвинуті на недостатньому рівні. Концепцією реформування місцевих бюджетів передбачено запровадження механізму моніторингу та оцінки ефективності здійснення органами місцевого самоврядування їхніх повноважень, підвищення відповідальності за здійснення таких повноважень, розроблення системи моніторингу результатів роботи органів місцевого самоврядування в умовах реформування місцевих бюджетів.

Запровадження механізму оцінки ефективності здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень надасть змогу зміцнити їхню фінансову основу, підвищити ефективність фінансового менеджменту на місцевому рівні та якість управління бюджетним процесом в цілому. Причому запровадження зазначеного механізму необхідно розпочинати з вироблення критеріїв ефективності, тобто з вибору пріоритетів, які визначаються з урахуванням як цільової спрямованості функціонування системи місцевих фінансів, так і ступеня важливості тих чи інших проблем формування та виконання місцевих бюджетів.

У напрямі посилення бюджетної децентралізації необхідним є забезпечення достатнього обсягу дохідної частини місцевих бюджетів, удосконалення механізму делегування повноважень, зменшення рівня дотаційності місцевих бюджетів. Забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, що формує умови їхньої самостійності як рівня публічної влади, дає змогу зміцнити дієвість управління коштами місцевих бюджетів, вибору найефективніших шляхів вирішення питань місцевого значення, формує передумови для комплексного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, дозволяє створювати стимули щодо нарощування доходів і оптимізації видатків місцевих бюджетів. Забезпечення передачі на місцевий рівень ресурсів, достатніх для вирішення питань місцевого значення з урахуванням особливостей соціально-економічного розвитку територій, дає можливість для найповнішого задоволення попиту громадян на бюджетні послуги. Використання інструментів вирівнювання фінансових умов діяльності органів місцевого самоврядування створює передумови для реалізації соціальної справедливості у забезпеченні доступу громадян до бюджетних послуг, сформувані стимули до підвищення дієвості видаткової частини місцевих бюджетів.

2.4. Бюджетний дефіцит як складова системи бюджетного регулювання

Дефіцит бюджету є ефективним інструментом фінансового регулювання соціально-економічного розвитку країни, визначення пріоритетності бюджетної політики у сфері дефіциту бюджету значним чином впливає на темпи економічного зростання, стан бюджетної та боргової стійкості, результативність структурних перетворень в економіці та соціальній сфері. Сучасні трансформаційні процеси в економіці зумовлюють необхідність удосконалення фінансово-економічної політики країни, у тому числі підвищення стимулюючої функції бюджетної системи за рахунок використання дефіциту бюджету.

Від якісного рівня обґрунтованості рішень щодо формування, фінансування та використання дефіциту бюджету залежить збалансованість державних фінансів та результативність бюджетної системи.

Основна мета системи бюджетного регулювання, яка ґрунтується на сукупності фінансово-економічних відносин у сфері формування дохідної частини бюджету, здійснення бюджетних видатків, дефіциту бюджету, державного боргу та міжбюджетних відносин полягає у реалізації збалансованої економічної політики країни. Дефіцит бюджету дозволяє, певним чином, згладжувати лінію економічного спаду у разі ефективного використання залучених джерел фінансування дефіциту, достатнього запасу стійкості бюджетної системи та стимулювання економічного зростання. Раціональним є використання регуляторного механізму бюджетної політики в умовах економічних перетворень для підвищення дієвості стимулюючої функції бюджету. Варто зазначити, що використання дефіциту бюджету як інструменту бюджетного регулювання є активною формою реалізації бюджетної політики. Крім того, врахування тенденцій соціально-економічного розвитку підвищить результативність фінансово-економічної політики та зміцнить стійкість бюджетної системи країни. Важливим, окрім розгляду внутрішніх складових системи бюджетного регулювання, є врахування впливу зовнішніх фінансово-економічних факторів – вагомої передумови формування та виконання бюджетів усіх рівнів, що впливає на результативність бюджетної системи. Серед них можуть бути: загальні економічні тенденції, кон'юнктура світового ринку та окремих його складових, наприклад ситуація на зовнішніх ринках збуту продукції металургії, хімічної галузі, агропромислового комплексу, цінові коливання на енергоносії, можливості країни щодо залучення кредитів та зовнішніх інвестицій тощо.

Для країн із обмеженим доступом до залучення кредитних фінансових ресурсів, в умовах економічних трансформацій, є потреба у проведенні стимулюючої бюджетної політики з метою забезпечення довготривалого економічного зростання, натомість можливим видається лише реалізація заходів щодо зниження рівня дефіциту бюджету та боргового навантаження

на бюджет, що спрямовано на досягнення стабілізації фінансово-економічного становища країни. Від своєчасності та обсягу фінансування заходів бюджетної консолідації залежить рівень економічного зростання. В умовах кризових трансформацій економіки бюджетна консолідація негативно впливає на економічне зростання у короткостроковому періоді, водночас у середньо- та довгостроковій перспективі сприяє розвитку економіки та посиленню рівня стійкості фінансової системи. Важливим і необхідним є посилення взаємозв'язку регулювання дефіциту бюджету із циклічністю економічного розвитку.

Фінансово-бюджетна політика повинна бути націлена на стабілізацію економічної ситуації та створення умов для забезпечення соціально-економічного розвитку країни. Важливим у процесі визначення ролі дефіциту бюджету в системі бюджетного регулювання є аналіз фундаментальних підходів до проблематики фінансово-економічної збалансованості. Під час аналізу основних положень концепцій збалансування бюджету визначено, що концепція на щорічній основі передбачає необхідність постійного нівелювання коливань економічного циклу, однак не може у достатній мірі забезпечити економічну стабільність країни в довгостроковому періоді. Адже на етапі кризових економічних трансформацій задля збалансування бюджету необхідно проводити компенсаторну бюджетно-податкову політику, зменшувати обсяг видаткової частини бюджету, тоді як відбувається зниження обсягів виробництва та зростає рівень безробіття. Ще під час Великої депресії було досить важко реалізувати вищезазначені заходи щодо збалансування бюджету і дана концепція почала втрачати свою домінуючу позицію в економічній науці і за формування бюджетної політики розвинених країн світу.

Концепція функціональних фінансів спрямована на досягнення макроекономічної стабілізації та оздоровлення економіки, можливим є використання дефіциту бюджету як інструменту бюджетної політики з урахуванням його позитивного впливу на економічне зростання. Бюджет виступає одним із основних інструментів досягнення та підтримки макроекономічної стабільності. Рішення щодо здійснення

фінансування видатків за рахунок зростання показника податкового навантаження чи необхідності залучення державних запозичень, проведення приватизації об'єктів державної власності приймаються з урахуванням стану соціально-економічного розвитку суспільства. Бюджет може зводитись як з профіцитом, так і з дефіцитом бюджету, аби у кінцевому результаті економіка держави перебувала у стані фінансово-економічної рівноваги.

Концепція збалансування бюджету на циклічній основі передбачає активне використання дефіциту бюджету як дієвого інструменту державного регулювання соціально-економічного розвитку в умовах економічних трансформацій та визначає доцільність збалансування бюджету в період економічного зростання. Механізм використання бюджетного дефіциту повинен ґрунтуватися на пріоритетності фінансування інноваційно-інвестиційних заходів за рахунок залучення державних запозичень, підвищення стимулюючої функції бюджету, результативності бюджетної системи, що скеровано на забезпечення стійкості фінансової системи та посилення дієвості фінансово-бюджетної політики країни в умовах економічних перетворень. За умови спрямування джерел покриття дефіциту бюджету на фінансування поточних видатків, в окремих випадках, економіка країни може зазнати ще більших дисбалансів внаслідок посилення інфляційного попиту, збільшення обсягів імпорту, зростання значень показника державного боргу.

Причинами розбалансування бюджету є: кризові трансформації економіки та розрив сталих економічних зв'язків, зростання питомої ваги державних видатків у валовому внутрішньому продукті, недосконалість бюджетного прогнозування, неефективність формування і реалізації бюджетної та податкової політики, використання бюджетного дефіциту з метою стимулювання економічного зростання, стабілізації макроекономічної ситуації у період економічних трансформацій та посткризового відновлення економіки.

Фінансування дефіциту бюджету є важливим елементом бюджетної політики країни з урахуванням різного ступеня впливу бюджетного дефіциту на економічне зростання. Від вибору

джерел фінансування дефіциту бюджету та формування їхньої цілісної структури залежить подальший стан економічного розвитку країни. На сучасному етапі вдосконалення бюджетних процесів можливе фінансування бюджетного дефіциту шляхом залучення державних запозичень, надходжень від приватизації державного майна, зміни залишків бюджетних коштів. Накопичення державного боргу зумовлює зростання видатків на його обслуговування та погашення, що впливає на збалансованість бюджетної системи у наступних бюджетних періодах. За умови досягнення критичних значень показника питомої ваги державного боргу у валовому внутрішньому продукті можливі такі економічні сценарії: є підвищення податків, перегляд соціальних виплат, зростання темпів індексу споживчих цін.

Основними методами управління бюджетним дефіцитом в сучасних умовах розвитку є встановлення фіскальних лімітів та обмежень під час планування обсягу бюджетного дефіциту, державного боргу, регулювання дохідної та видаткової частини бюджету як на стадії планування, так і виконання бюджету, використання ефективних форм залучення кредитних ресурсів, збільшення обсягів державних інвестицій за рахунок бюджетного дефіциту у разі прийняття бюджету із дефіцитом, застосування комплексу заходів щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства та цільовим використанням бюджетних ресурсів.

Аналіз особливостей застосування фіскальних лімітів та обмежень свідчить, що можливими формами обмеження рівня дефіциту бюджету є:

- правила збалансованого бюджету, що передбачає рівність поточних бюджетних доходів і видатків, застосовується у Німеччині, Японії, щодо місцевих бюджетів у США, циклічний бюджетний баланс у Нідерландах, Швейцарії, встановлення граничних розмірів частки бюджетного дефіциту у валовому внутрішньому продукті в країнах Європейського Союзу;
- правила запозичень щодо обмежень або заборони використання окремих джерел державних запозичень. Серед цих правил можна виділити: заборону внутрішніх державних запозичень (використовується у країнах з недостатньо

розвинутими фінансовими ринками, наприклад в Індонезії), заборону державних запозичень у центрального банку в країнах ЄС, США, Японії, Канаді, Аргентині, Угорщині або обмеження їхнього розміру у відсотках до минулорічних доходів чи видатків бюджету в Бразилії, Єгипті, Марокко; боргові та резервні правила, які полягають у встановленні лімітів щодо акумулювання валового або чистого державного боргу у відсотках до валового внутрішнього продукту в країнах ЄС, а також пов'язані з формуванням спеціальних резервних фондів для запобігання фінансової кризи у несприятливі періоди, коли виникає необхідність підтримувати соціальні виплати на фоні зменшення доходів.

В умовах обмежених можливостей залучення державних запозичень важливим є формування прогностичних показників бюджетного дефіциту виходячи із принципів макроекономічної стабільності, достатнього рівня обґрунтованості обсягу та структури джерел фінансування дефіциту бюджету, пріоритетності внутрішніх запозичень. Водночас, на сучасному етапі розвитку внутрішнього фінансового ринку доцільне врахування впливу ефекту витіснення на момент залучення державою кредитних ресурсів. Під час розробки та реалізації ефективної системи управління дефіцитом бюджету держава повинна виходити з необхідності встановлення оптимальної структури запозичень, оцінки впливу потенційних ризиків залучення державних запозичень на стан державного боргу. Боргова політика повинна визначатися циклічністю економічного зростання, запасом стійкості бюджетної системи та станом державних фінансів.

Необхідною умовою подальшого використання запозичень на покриття дефіциту є забезпечення достатніх темпів приросту валового внутрішнього продукту. Звичайно, необхідність фінансування дефіциту за рахунок державних запозичень посилюється у період економічного спаду чи кризи. За умов стійкого економічного зростання країни темпи росту валового внутрішнього продукту повинні бути вищими від державного боргу задля того, щоб співвідношення між державним боргом

і валовим внутрішнім продуктом не перевищувало рівня, що негативно впливає на подальшу економічну стабілізацію країни. Принцип спрямування джерел фінансування дефіциту бюджету на інвестиційні програми розвитку є актуальним і необхідним для застосування на сучасному етапі вдосконалення бюджетної політики.

Крім того, сукупний обсяг державного та гарантованого державою боргу не повинен перевищувати гранично допустимі значення. Бюджетним кодексом України визначено, що загальний обсяг державного та гарантованого державою боргу не може перевищувати 60 % річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту країни. За міжнародними стандартами, країни з трансформаційною економікою із середнім рівнем доходу, до яких належить Україна, мусять утримувати рівень боргу на рівні, що не перевищує 50 % від валового внутрішнього продукту. Важливо врахувати структуру державного боргу у розрізі зовнішнього та внутрішнього боргу, строки залучення боргового капіталу, види валюти та строки погашення боргу, обсяги питомої ваги видатків на обслуговування боргу у валовому внутрішньому продукті та видаткові частини бюджету, обсяги погашення боргу. На 2014 рік прогнозне значення показника питомої ваги видатків на обслуговування та погашення державного боргу в валовому внутрішньому продукті складає близько 8,7 %, з урахуванням прогнозованого значення первинного бюджетного дефіциту на поточний рік потреба у залученні державою боргових фінансових ресурсів складає близько 10,1 % від валового внутрішнього продукту. Вищезазначене свідчить про значні потреби країни у фінансуванні дефіциту бюджету в період посткризового відновлення економіки за умов обмеженого доступу до залучення зовнішніх кредитних ресурсів та високої питомої ваги погашень зовнішнього боргу в загальній структурі боргового погашення.

Формування системи управління бюджетним дефіцитом повинно здійснюватися з урахуванням досвіду країн з ринковою та трансформаційною економікою, у тому числі планування

обсягу, джерел покриття та використання дефіциту бюджету. Підхід розвинутих зарубіжних країн до визначення розміру бюджетного дефіциту є важливим з позиції необхідності оцінки впливу дефіциту бюджету на економічне зростання країни завдяки їхньому багаторічному прогнозуванню показників дефіциту з урахуванням стану економічного розвитку. На сучасному етапі розвитку фінансово-економічних відносин рівень бюджетного дефіциту в країнах з розвинутою та трансформаційною економікою перевищує значення маастрихтських критеріїв. Слід зауважити, що система державних фінансів таких європейських країн, як Ірландія, Португалія, Іспанія, Греція зазнала найбільшого розбалансування в період економічних трансформацій. Необхідність підтримки фінансово-банківських інституцій, належного рівня платоспроможного попиту населення, обмежені можливості проведення компенсаторної податкової політики обумовили значне зростання показників дефіциту бюджету. Середньозважений показник частки бюджетного дефіциту у валовому внутрішньому продукті за період 2008–2013 років Ірландії складає 13,4 %; Греції – 11,3 %; США – 10,3 %; Іспанії – 8,7 %; Великій Британії – 7,7 % (табл. 3). Під час розробки методологічної бази для удосконалення механізму використання бюджетного дефіциту доцільно враховувати відповідний досвід у частині спрямування залучених джерел покриття дефіциту на інноваційно-інвестиційні програми. Активне використання дефіциту бюджету як інструменту економічного зростання шляхом зниження рівня податкового навантаження та збереження значень показника державних видатків у валовому внутрішньому продукті на докризовому рівні зафіксовано у Франції, Великій Британії, Німеччині, США, Японії, Китаї, Індії, Росії. Реалізація зазначеного спрямована на стимулювання високого рівня зайнятості, сукупного попиту та пропозиції, структурних зрушень економіки, збільшення її високотехнологічної складової, проведення ефективної соціальної політики з урахуванням циклічності економічного розвитку та показників боргової стійкості.

Таблиця 3

Питома вага дефіциту бюджету у валовому внутрішньому продукті в країнах з розвинутою та трансформаційною економікою за період 2008–2013 рр., %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ірландія	7,3	13,9	30,9	13,1	8,2	7,2
Португалія	3,7	10,2	9,8	4,3	6,4	4,9
Іспанія	4,2	11,2	9,6	9,6	10,6	7,1
Греція	9,8	15,7	10,9	9,6	8,9	12,7
Італія	2,7	5,5	4,5	3,7	3,0	3,0
Японія	4,1	10,4	9,3	9,8	8,7	8,4
США	6,7	14,7	12,5	11,0	9,7	7,3
Велика Британія	5,1	11,4	10,0	7,6	6,1	5,8
Франція	3,3	7,6	7,1	5,2	4,9	4,3
Німеччина	0,1	3,2	4,1	0,8	-0,1	0
Канада	0,4	4,5	4,9	3,7	3,4	3,0
Індія	10,0	9,8	8,4	8,0	7,4	7,3
Китай	0,7	3,1	1,5	1,2	2,2	1,9
Бразилія	1,3	3,0	2,7	2,6	2,8	3,3
Росія	-4,9	6,3	3,5	-1,5	-0,4	-1,3
Туреччина	2,7	6,0	3,4	0,7	1,7	1,5

З метою підвищення ефективності фінансово-бюджетної політики країни, що входять до складу Великої двадцятки, підвищують рівень координації у сфері використання бюджетно-податкових та монетарних інструментів регулювання соціально-економічного розвитку, сприяють реформуванню глобальних інститутів у світовій економіці, збільшують норми резервування та страхування капіталу. Основними напрямками вдосконалення бюджетної політики у сфері використання дефіциту бюджету на середньострокову перспективу є забезпечення збалансованості бюджету у ході економічного циклу, зменшення питомої ваги державного боргу у валовому внутрішньому продукті, підвищення якості середньострокового бюджетного планування, посилення дієвості бюджетних механізмів. Накопичений світовий досвід управління бюджетним дефіцитом показує, що прагнення обмежити рівень дефіциту бюджету без ураху-

вання стану соціально-економічного розвитку поглиблює структурні дисбаланси фінансової системи країни. Раціональним є використання дефіциту бюджету як інструменту стимулювання економічного зростання в умовах економічних трансформацій. Натомість, в період економічного підйому та постстабілізаційного розвитку економіки пріоритетним напрямом реалізації бюджетної політики на середньострокову перспективу є зменшення показника дефіциту бюджету, боргового навантаження на бюджет.

Ефективність використання запозичених коштів визначається подальшим економічним зростанням та макроекономічною стабілізацією. Перевагу у спрямуванні фінансових ресурсів, залучених державою на кредитному ринку, надано інвестиційній діяльності, стимулюванню внутрішнього попиту та розбудові інноваційної моделі економічного розвитку. Ще Ж.-Б. Сей зауважував, що єдиним доцільним використанням позикових коштів є їхнє спрямування у реальний сектор економіки – держава повинна будувати дороги, порти та інші об'єкти інфраструктури. Радник російського царя Михайло Сперанський ще на початку XIX століття зазначав, що фінансові ресурси, призначені для покриття бюджетного дефіциту, слід спрямовувати на інвестиційні проекти задля забезпечення подальшого економічного зростання. У законодавстві Німеччини зазначено, що державні запозичення призначено виключно на державні інвестиції та досягнення економічної стабілізації.

Із відродженням України відбувалося постійне удосконалення та модернізація механізму бюджетного регулювання, скерованого на підвищення соціально-економічного розвитку країни. Система регулювання дефіциту бюджету є вагомим інструментом фінансової політики держави. Розкриваючи особливості системи регулювання дефіциту бюджету в Україні як самостійної держави виділено такі етапи її становлення.

У 1992–1994 роках відбувалося значне розбалансування бюджету, дефіцит фінансується виключно за рахунок емісійних джерел, що посилює вплив негативних наслідків кризових трансформацій економіки. Вагомими завданнями на етапі становлення системи державних фінансів було визначено

формування самостійної бюджетної, податкової, монетарної політики. Бюджет країни став розглядатися не лише як фінансовий план країни, а як основний інструмент фінансової стабілізації, один із чинників підвищення економічної ефективності всіх секторів економіки. Україна отримала перший власний державний бюджет на 1992 рік. Затвердження цього бюджету передбачало, що він повинен бути збалансованим. Однак фактично державний бюджет було виконано із дефіцитом, що складав 17,3 % від валового внутрішнього продукту. Причинами такого суттєвого розбалансування бюджету стали значні темпи падіння валового внутрішнього продукту із одночасним скороченням рівня його перерозподілу через бюджет, погіршення фінансово-господарського стану підприємств, планування бюджету 1992 року на основі нормативів Радянського Союзу, що не враховували ринкових трансформацій, різке зростання цін на енергоносії, що потребувало додаткових видатків на фінансування діяльності бюджетних установ, недосконалий механізм оподаткування суб'єктів підприємницької діяльності, здійснення нових видатків із державного бюджету, яких до цього не було. До нових видатків входили – нові видатки на оборону, видатки на обслуговування зовнішнього боргу, на ліквідацію наслідків аварії на ЧАЕС, на соціальний захист постраждалих від аварії на ЧАЕС, на забезпечення зовнішньоекономічної діяльності.

Граничний розмір дефіциту державного бюджету 1993 року не повинен був перевищувати 3,9 % від валового внутрішнього продукту. Державний бюджет 1993 року було виконано із дефіцитом державного бюджету у розмірі 6,9 % валового внутрішнього продукту, що перевищило запланований обсяг. Слід відзначити, що у порівнянні із 1992 роком дефіцит державного бюджету відносно валового внутрішнього продукту зменшився на 10,4 відсоткових пункти. Цього результату вдалося досягти завдяки плануванню бюджету на реальніших показниках та новому порядку касового виконання державного бюджету. В 1994 році значення частки дефіциту державного бюджету у валовому внутрішньому продукті становило 9,3 %. Одна з основних причин такого стану розбалансування бюджету –

падіння реального валового внутрішнього продукту країни на 22,9 % до попереднього року, що стало рекордним показником за часи української незалежності. Під час складання державного бюджету плановий показник скорочення валового внутрішнього продукту країни був значно меншим, зокрема 8–10 % від валового внутрішнього продукту, тому і розрахунки обсягів доходної і видаткової частини державного бюджету було здійснено з урахуванням показників за оптимістичним сценарієм розвитку економіки. Необхідно констатувати, що протягом 1992–1994 років дефіцит державного бюджету фінансувався виключно кредитами Національного банку. Фінансування дефіциту емісійними джерелами спричинювало зростання інфляції, посилення фінансової нестабільності та розбалансування державних фінансів. Проте значний рівень дефіциту бюджету обумовлено об'єктивними обставинами, зусилля фінансових інституцій були спрямовані на пошук додаткових надходжень до бюджету та оптимізації бюджетних видатків. Водночас, на державний бюджет покладалися зобов'язання соціального захисту громадян, які постійно зростали через погіршення рівня соціально-економічного розвитку. Так, у бюджеті 1993 року на соціальний захист населення було виділено 31,5 % усіх видатків бюджету.

У 1995–1999 роках відбувалося зменшення розміру бюджетного дефіциту з використанням немонетарних джерел його покриття, державний борг досягає критичного значення внаслідок значних дефіцитів бюджету минулих періодів і впливу фінансово-економічної кризи, яка супроводжувалася девальвацією національної валюти. Державний бюджет на 1995 рік затверджено із дефіцитом у 18,7 % від видаткової частини бюджету, проте фактично дефіцит становив 23,2 % від обсягу бюджетних видатків. Причиною стало виконання дохідної частини бюджету лише на 85 % від запланованого обсягу доходів через зниження обсягу виробництва. Варто наголосити, що у 1995 році розпочато оподаткування не доходу, а прибутку, що знизило середню ставку оподаткування та обсяг надходжень від зазначеного податку. Також було знижено ставку податку на додану вартість із 28 до 20 відсотків.

Вищенаведені заходи – одна із причин певного зменшення податкових надходжень до бюджету. В 1996 році частка дефіциту у видатках бюджету становила 16,8 %, у валовому внутрішньому продукті – 4,9 %.

Законом України «Про Державний бюджет на 1997 рік» передбачено граничний розмір дефіциту на рівні не вищому від 5,7 % від валового внутрішнього продукту. Однак, через недовиконання планових показників бюджету, фактичне значення частки дефіциту державного бюджету у валовому внутрішньому продукті склало 6,8 %. З метою подальшого зменшення значень показника дефіциту бюджету та посилення рівня фінансової стійкості бюджетної системи було розроблено перелік відповідних заходів, у тому числі скорочення обсягу видатків на державне управління, приведення чисельності штату працівників бюджетної сфери виходячи з можливостей бюджету, введення мораторію на надання дотацій та субсидій суб'єктам підприємництва, ведення річного мораторію на надання бюджетних позик, активізація приватизаційної діяльності.

Державний бюджет 1998 року виконано із дефіцитом, частка якого у видатках бюджету становила 11,5 %, у валовому внутрішньому продукті – 2,1 %. Проблеми із виконанням бюджету та недофінансування ряду важливих видатків зумовили необхідність визначення у державному бюджеті переліку захищених статей, що фінансуються першочергово. До переліку включено видатки: на оплату праці працівників бюджетних установ, нарахування на заробітну плату, придбання медикаментів, забезпечення продуктами харчування, виплата процентів за державним боргом, трансферти. Також у 1998 році було введено помісячний бюджетний розпис у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів, що дозволило поліпшити якість планування бюджету. Важливим кроком у реформуванні бюджетної системи стало впровадження у 1999 році системи єдиного рахунку Державного казначейства України, що підвищувало платіжну дисципліну та скорочувало термін проходження платежів від платників податку до фінансування

бюджетних видатків. Державний бюджет 1999 року виконано із дефіцитом у 8,9 % від видаткової частини бюджету та 1,5 % від валового внутрішнього продукту.

Від 1995 року джерелами покриття бюджетного дефіциту виступають не лише емісійні кредити, водночас значення питомої ваги кредитів Національного банку у загальному обсязі фінансування дефіциту залишалось доволі високим і складало 72,8 %. Розпочато фінансування дефіциту за рахунок зовнішніх запозичень, їхня частка склала 19,8 % у структурі джерел його покриття, та внутрішніх, їхня частка складала 7,4 % відповідно. У подальшому поступово зменшувалася частка емісійних кредитів і зростала питома вага державних запозичень. Вагоме значення у фінансуванні дефіциту державного бюджету належало облігаціям внутрішньої державної позики. За рахунок випуску та розміщення на фінансовому ринку облігацій внутрішньої державної позики в 1995 році фінансувалося 7,4 % обсягу дефіциту, у 1996 році – 39,6 %, у 1997 році 75,8 % відповідно. У зв'язку із випуском облігацій державний внутрішній борг почав стрімко збільшуватися: протягом 1996 року зріс у 10 разів, 1997 року – у 3 рази. Однак фінансування дефіциту бюджету шляхом випуску державних облігацій сприяло приборканню інфляції.

Середньозважені ставки дохідності за облігаціями внутрішньої державної позики, за рахунок яких було розпочато фінансування дефіциту, у 1995 році становили 85,59 % річних, у 1996 році – 70,93, у 1997 – 32,76, у 1998 – 54,83 %. Високі значення процентних ставок відповідно збільшували видатки бюджету на його обслуговування, переносячи таким чином динаміку дефіциту фінансових ресурсів на наступний бюджетний період. Тому після проведення грошової реформи важливим завданням для органів, що здійснюють розробку та реалізацію фінансової політики стало зниження ціни ресурсів, які залучалися шляхом випуску облігацій внутрішньої державної позики. Перша спроба не увінчалася успіхом – зменшивши дохідність облігацій на 20 % у 1996 році курс національної валюти знизився на 3 %. Відтак, падіння рівня дохідності

відбувалося поступово, адже попит на облігації внутрішньої державної позики виріс значною мірою за рахунок припливу іноземного капіталу. Після проведення грошової реформи у країні спостерігалися помірні темпи інфляції, зростання золотовалютних резервів та ревальвація національної валюти. Звертаємо увагу на те, що восени 1997 року Національний банк України почав брати участь на первинному ринку держоблігацій, частка викупу ним облігацій внутрішньої державної позики відтоді почала поступово збільшуватись. Економічна рецесія 1998 року негативно відобразилася на ринку фінансових інструментів. Значний рівень державного боргу та девальвація національної валюти суттєво зменшили довіру до облігацій внутрішньої державної позики. Тому для залучення необхідної суми запозичень на внутрішньому ринку було піднято ставки дохідності за державними облігаціями.

У 2000–2007 роках проявилися помірні дефіцити бюджету, зниження питомої ваги державного боргу у валовому внутрішньому продукті, зменшення процентних ставок за державними запозиченнями. З 2000 року Україна перебувала у стадії економічного піднесення, що засвідчили показники росту промисловості, реального валового внутрішнього продукту, дохідної та видаткової частини бюджету. Державний бюджет 2000 року затверджено без дефіциту, проте за умов перевиконання планових показників доходів бюджет було виконано із профіцитом, частка якого у валовому внутрішньому продукті становила 0,4 % . Державний бюджет 2001 року було виконано із дефіцитом у розмірі 0,3 % валового внутрішнього продукту країни. Необхідно наголосити, що з прийняттям Бюджетного кодексу чітко регламентовано порядок і джерела фінансування дефіциту. Визначено, що джерелами фінансування є державні внутрішні та зовнішні запозичення, натомість емісійні кошти Національного банку не можуть бути джерелом фінансування бюджетного дефіциту.

Бюджет 2002 року без врахування надходжень від приватизації виконано із профіцитом, який становив 0,5 % від валового внутрішнього продукту. Саме тоді приватизаційні надходження було виключено із доходів бюджету і віднесено

до фінансування бюджету. Законом України «Про Державний бюджет на 2003 рік» закріплено, що граничний розмір дефіциту бюджету не повинен перевищувати біля 2 млрд грн, у тому числі – 910 млрд грн по загальному фонду і 1,2 млрд грн по спеціальному фонду державного бюджету. Завдяки ефективним діям загальний фонд державного бюджету був збалансований, а дефіцит спеціального фонду становив 1 млрд грн, що відносно валового внутрішнього продукту становило 0,4 %. Спричинили збалансований бюджет високі темпи економічного зростання, реалізовані заходи бюджетної політики у сфері реструктуризації державного боргу, що дозволило оптимізувати боргове навантаження на бюджет; підвищення дієвості податкового регулювання; покращання якісного рівня планування і прогнозування дохідної та видаткової частини державного та місцевих бюджетів. Незважаючи на зафіксовані в 2004 році найвищі значення темпів економічного зростання за часи незалежності країни у 12,1 %, бюджет виконано із дефіцитом у розмірі 3 % від валового внутрішнього продукту, що певною мірою обумовлено необхідністю випереджаючого росту розмірів соціальних стандартів і підвищення рівня добробуту населення шляхом поступового зростання заробітних плат працівникам бюджетної сфери. В умовах уповільнення темпів зростання реального валового внутрішнього продукту до 2,7 % у 2005 році показник питомої ваги дефіциту у валовому внутрішньому продукті зменшився порівняно із попереднім роком і становив 1,8 %.

У 2006–2007 роках за доволі значних темпів зростання реального валового внутрішнього продукту, 7,3 та 7,9 відсотка відповідно, значення питомої ваги дефіциту бюджету у валовому внутрішньому продукті становило 0,7 та 1,4 відсотка. Державою продовжено реалізацію збалансованої бюджетної політики, що позитивно відобразилося на динаміці показників боргової та фінансової стійкості. В 1999 році значення показника частки державного та гарантованого державою боргу у валовому внутрішньому продукті склали 61,0 %, натомість у 2007 році цей показник складав 12,3 %.

Етап адаптації до кризових умов економічного розвитку та стабілізаційного відновлення (з 2008 р.) характеризується збільшенням розміру дефіциту бюджету та державного боргу у зв'язку із протидією наслідкам економічної рецесії, використанням дефіциту бюджету як ефективного інструменту стимулювання економічного зростання. В умовах фінансової кризи та подальшого відновлення економічного зростання спостерігалось збільшення значення бюджетного дефіциту, що було викликано на кризовому етапі розвитку економіки зниженням обсягу доходів бюджету, потребою рекапіталізації банківських установ і деяких державних корпорацій, розбалансуванням бюджету Пенсійного фонду України, погашенням заборгованості минулих років по відшкодуванню податку на додану вартість тощо. Так, у 2008 році значення показника частки державного бюджету у валовому внутрішньому продукті складало 1,3 %, у 2009 році – 3,9 %, у 2010 році – 5,9 %. Розпочинаючи з 2011 року присутня тенденція до зниження даного показника, в 2011 році він становив – 1,8 %, в 2012 р. дещо підвищився через зниження темпів економічного зростання до 3,8 % від валового внутрішнього продукту відповідно. Внаслідок зростання обсягів боргового фінансування дефіциту, потреби поповнення золотовалютних резервів та з урахуванням рівня девальвації національної грошової одиниці, значення частки загального державного боргу у валовому внутрішньому продукті збільшилося від 12,3 % станом на 31.12.2007 р. до 39,5 % станом на 31.12.2010 р., та згодом з урахуванням зменшення обсягів боргового фінансування дефіциту та відновлення економічного зростання зазначений показник опустився до рівня 36,8 % станом на 31.12.2012 року.

В умовах обмеженого доступу до залучення державних запозичень на зовнішніх ринках фінансового капіталу з метою фінансування бюджетного дефіциту в достатніх обсягах держава збільшила обсяг запозичень шляхом розміщення облігацій внутрішньої державної позики. З метою розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів, спрямованого на підвищення рівня ліквідності державних цінних паперів, мінімізації девальваційних ризиків та зниження вартості

державних запозичень було видано Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 березня 2009 р., яким схвалено Концепцію розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів України на 2009–2013 роки. Основними завданнями Концепції визначено: забезпечення можливості мобілізації необхідних коштів для виконання державою функцій та здійснення платежів за державним боргом, фінансування потреб держави з мінімально можливим рівнем витрат у середньостроковій перспективі та за умови мінімізації ризиків, оптимізація структури державного боргу в бік збільшення частки державних запозичень на внутрішньому фінансовому ринку за видами ставок і строками запозичення.

Варто зауважити, що у 2009 році середньозважена ставка дохідності за облігаціями внутрішньої державної позики була найвищою за період 2002–2011 років і становила 20,1 %. Отже, необхідність фінансування запланованого обсягу бюджетного дефіциту в умовах обмежених можливостей залучення державних запозичень на зовнішніх фінансово-кредитних ринках вплинуло на зростання рівня дохідності за облігаціями внутрішньої державної позики та збільшило частку короткострокових запозичень у структурі внутрішнього державного боргу. Важливим є удосконалення структури державного боргу, розвиток внутрішнього фінансового ринку, зниження показника питомої ваги державного боргу у валовому внутрішньому продукті в умовах сталого економічного зростання для обмеження стрімкого зростання державного боргу в умовах економічних криз. Водночас, незважаючи на зростання обсягів випуску облігацій внутрішньої державної позики в посткризовий період, показник середньозваженої дохідності зменшився до 12,7 % у 2010 році, 8,9 % в 2011 році та 13,6 % у 2012 році.

Вагомим критерієм рівня боргової стійкості та дієвості механізму регулювання бюджетним дефіцитом є аналіз значень частки державного боргу країни, що перебуває у власності державного монетарного регулятора в загальній структурі державного боргу. Аналіз динаміки вищенаведеного показника свідчить про таке: якщо станом на кінець 2007 року у власності Національного банку України не було державних боргових

цінних паперів, які знаходилися в обігу за сумою основного боргу, то у 2008 році значення даного показника зросло до 4,5 %, у 2009 р. складало 13,3 %, у 2010 р. – 14,6 %, у 2011 р. – 17,9 %, у 2012 р. – 21,1 % відповідно, що значною мірою обумовлено суттєвим зростанням обсягів державного боргу країни, ускладненням ситуації на зовнішніх фінансових ринках а також недостатнім рівнем ліквідності та попиту на облігації внутрішньої державної позики тощо. На сучасному етапі економічного розвитку Україна входить до групи країн із середніми нормативними значеннями цього показника, до яких відповідно належать Португалія, Іспанія, Ірландія, Фінляндія, Китай, Чилі, Австралія. Варто зауважити, що в умовах соціально-економічного розвитку доцільним та необхідним є зменшення частки державного боргу країни в активах центрального банку до значень, що не перевищують 10,0 % загальної структури боргу.

За рахунок використання дефіциту бюджету, а саме джерел його покриття в умовах кризових трансформацій економіки, було профінансовано поточні видатки бюджету, що не відповідає повною мірою положенням концептуальних засад, які визначають бюджетний дефіцит як ефективний інструмент бюджетної та фінансової політики країни. Втім, у період економічного зростання обсяг капітальних видатків був вищим за відповідний показник дефіциту бюджету. На сучасному етапі розвитку бюджетних процесів необхідне переосмислення сутності дефіциту бюджету в процесі регулювання економіки та удосконалення механізму використання бюджетного дефіциту. Підвищення ефективності використання дефіциту бюджету, що полягає у застосуванні інституційного механізму бюджетного регулювання, направлено на стимулювання економічного зростання країни, в сучасних умовах розвитку державних фінансів набувають особливої значущості. З метою реалізації зазначеного доцільним є застосування обґрунтованих підходів державного управління економіки, вдосконалення середньострокового планування бюджету, стимулювання інноваційно-інвестиційної діяльності, розвиток внутрішнього фінансового ринку.

Під час розробки та реалізації ефективної політики держави у сфері державних фінансів та економічної безпеки країни важливо враховувати вплив інструментів регулювання бюджетного дефіциту, у тому числі дохідної та видаткової частини бюджету, державного боргу на економічне зростання. На зміну показника питомої ваги прямого державного боргу, окрім дефіциту бюджету, впливають обмінний курс національної валюти, реальне зростання валового внутрішнього продукту та індекс-дефлятор валового внутрішнього продукту. В умовах розвитку бюджетної системи задля підвищення її збалансованості необхідним є посилення взаємозв'язку бюджетного регулювання з циклічністю економічного розвитку, визначення впливу дефіциту бюджету на зростання реального валового внутрішнього продукту.

Формування параметрів бюджетної політики, у тому числі й дефіциту бюджету, повинно здійснюватися з урахуванням прогнозу соціально-економічного розвитку на середньо- та довгострокову перспективу. Адже перспективне прогнозування показників дефіциту є важливим інструментом бюджетного регулювання, оскільки обґрунтовує майбутні обсяги джерел його фінансування та напями використання коштів, залучених на покриття дефіциту бюджету. Доцільно у процесі формування прогнозного значення бюджетного дефіциту враховувати різні сценарії економічного розвитку – оптимістичного, песимістичного та збалансованого.

В міру посилення впливу дефіциту бюджету та державного боргу на макроекономічну стабільність країни важливим є удосконалення підходів до управління бюджетним дефіцитом. Для посилення керованості регулювання дефіциту бюджету актуальне вдосконалення середньострокового бюджетного планування, підвищення ефективності застосування бюджетних механізмів. Раціональне також спрямування фінансової політики країни на підвищення ліквідності державних цінних паперів, таргетування інфляції, залучення державних запозичень з фіксованою ставкою. Особливу увагу під час формування економічної політики держави у сфері фінансування дефіциту

бюджету треба приділяти управлінню ризиками, що покращить якість фінансово-економічного прогнозування та підвищить керованість управління. Важливо вдосконалювати систему управління борговими ризиками шляхом складання річних планів управління державним боргом у розрізі кварталів на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до середньострокових пріоритетів бюджетної політики. Водночас, слід удосконалити систему моніторингу, спрямовану на визначення результативності здійснюваної політики щодо залучення та використання державних запозичень.

З метою посилення результативності управління дефіцитом бюджету важливо підвищувати рівень координації фінансово-бюджетної та грошово-кредитної політики. Пріоритетним напрямом удосконалення структури джерел фінансування бюджетного дефіциту є використання внутрішніх запозичень шляхом випуску облігацій внутрішньої державної позики на довгостроковій основі, мінімізація вартості залучених коштів та обслуговування державного боргу. Співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями у сфері державного кредиту позитивно впливатиме на макроекономічну ситуацію за ефективного використання залучених фінансових ресурсів.

Розробка та реалізація політики управління дефіцитом бюджету повинна спиратися на обґрунтовані положення та результати проведених досліджень з питань регулювання дефіциту бюджету, у тому числі поглиблення ролі дефіциту в системі бюджетного регулювання, посилення взаємозв'язку бюджетного регулювання із циклічністю економічного розвитку, підвищення рівня обґрунтованості планування та прогнозування обсягу дефіциту бюджету, впровадження дієвого механізму використання та оптимізація джерел покриття бюджетного дефіциту, обмеження збільшення державних видатків виходячи із темпів економічного зростання, запровадження довгострокового прогнозування показників бюджетної стійкості, що посилить результативність бюджетної політики, спрямованої на досягнення довгострокового економічного зростання та підвищення соціально-економічного розвитку суспільства.

Крім того, підвищення ефективності управління бюджетним дефіцитом необхідно здійснювати шляхом покращання фіскальної ефективності податкової системи, спрямованої на збільшення дохідної частини бюджету. Водночас регулювання бюджетного дефіциту шляхом оптимізації видаткової частини бюджету має перспективний характер і стратегічне значення у фінансовій політиці держави, виходячи з часових обмежень результативності заходів щодо збільшення бюджетних доходів у короткостроковому та середньостроковому періоді. Важливе і запровадження перспективного планування бюджету із встановленням граничних значень видатків на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до темпів зростання валового внутрішнього продукту, формування довгострокових прогнозів показників бюджетної стійкості, що посилить обґрунтованість рішень щодо розміру дефіциту бюджету та структури джерел його фінансування.

2.5. Збалансованість і стійкість бюджетної системи

Бюджет є ваговою складовою системи фінансового регулювання економіки, його збалансованість, стійкість, оптимальність – одна з основних умов економічного зростання. Існує три концепції збалансованості бюджету. Концепція щорічного балансування бюджету, що передбачає щорічну рівновагу доходів і видатків. Вивчення цього питання засвідчує, що збалансований бюджет, несумісний з активним застосуванням фіскальної політики як антициклічного стабілізуючого інструменту, обмежується можливістю бюджетно-податкового регулювання економіки, оскільки будь-який свідомий вплив уряду на доходи чи видатки може призвести до порушення цього балансу. Крім того, щорічно збалансований бюджет збільшує коливання ділового циклу. Наприклад, припустімо, що економіка характеризується затяжним безробіттям і падінням доходів. У цьому випадку податкові надходження автоматично зменшуються і для збалансування бюджету уряд повинен прийняти

один з таких заходів: підвищити ставки податків, зменшити державні видатки, або зробити і те, й інше. Ці заходи мають обмежувальний, стримуючий характер; кожний з них швидше пригнічує, а не стимулює сукупний попит. Адже щорічно збалансований бюджет сприяє посиленню інфляції. В міру зростання інфляції номінальних доходів податкові збори збільшуються. З метою усунення неминучих у даній ситуації зайвих бюджетних коштів, уряд повинен прийняти один із таких заходів: знизити ставки податків, збільшити державні видатки, або зробити і те, й інше. Але кожен з цих заходів тільки збільшить інфляційний тиск в економіці.

Концепція балансування в процесі економічного циклу – бюджет може балансуватися не щорічно, а в процесі економічного циклу. Причому в періоди економічного підйому, коли збільшуються доходи, держава за рахунок бюджетного профіциту формує бюджетний резерв. У періоди економічного спаду збільшуються державні витрати, може зрости дефіцит бюджету і на його покриття підуть використані накопичені бюджетні кошти. Основна проблема даної концепції у тому, що підйоми і спади в економічному циклі не однакові за рівнем тривалості. Отже, завдання стабілізації часом вступають у протиріччя із завданням збалансованості бюджету у ході циклу.

Концепція функціональних фінансів – головна мета фінансів держави – це забезпечення макроекономічної рівноваги в економіці, тому вважається необхідним підтримувати і стимулювати економічний ріст, збільшуючи для цієї мети державні видатки, незважаючи на те, що це може призвести до дефіциту бюджету.

Підходи урядів різних держав до вибору методів збалансованості бюджетів різнилися на різних етапах історичного розвитку. До 30-х рр. ХХ ст. національні уряди будували свою фінансову політику виходячи з прагнення до досягнення щорічної рівності доходів і витрат. Це відповідало уявленню про відповідальний перед країною уряд, який без потреби не збільшує витрати, не підвищує податки і не накопичує борги.

Світова економічна криза 1929–1930 рр. змусила багатьох представників економічної науки переглянути погляди на обґрунтованість використання такого методу досягнення збалансованості бюджетів. Криза наочно показала, яку небезпеку для суспільства несуть масові банкрутства підприємств, зростаюча армія безробітних та інші негативні наслідки обвального падіння виробництва і споживання. Антикризові заходи стали невід’ємною частиною національної політики багатьох країн, що застосовували активне використання державних фінансів як інструмент регулювання економіки. У бюджетній сфері такій практиці відповідала політика циклічного балансування бюджету з виправданням його дефіциту, спрямованого на стимулювання економічного розвитку.

Представники кейнсіанської теорії обґрунтували відсутність необхідності досягнення щорічної рівності доходів і витрат бюджету і заклали фундаментальні основи використання державних витрат, податків, бюджетного дефіциту і державних запозичень для оптимізації умов розвитку на різних фазах економічного циклу. Також було доведено необхідність досягнення рівності доходів і витрат бюджету у рамках усього циклу економічного розвитку, а не на окремих його фазах.

Починаючи з 80-х рр. ХХ ст. на основі теорії «економіки пропозиції» формуються нові погляди на проблему використання державних фінансів для стимулювання економічного зростання. З’являються і застосовуються на практиці теорії «компенсуючого бюджету», «функціональних фінансів» і таке інше. За певних відмінностей в підходах до тактики використання окремих фінансових інструментів, щодо бюджетного дефіциту, загальним для цих теорій є визнання необов’язковості щорічного досягнення рівноваги між витратами і доходами бюджету, активне використання державних витрат і податкової політики для постійної підтримки в країні сприятливої макроекономічної ситуації. Розрив між бюджетними доходами і зростаючими витратами покривається надходженнями від державних запозичень.

Треба зазначити, що досягнення рівності доходів і витрат бюджету є окремим випадком у практиці складання бюджетів. Її можна досягти тільки шляхом заборони зростання державних витрат і встановлення в країні рівня оподаткування, достатнього для отримання бюджетних доходів з метою покриття усіх необхідних суспільних потреб. Профіцитний бюджет, як це було відмічено раніше, не сприяє ефективному функціонуванню економіки. У більшості країн світу бюджети складаються з перевищенням витрат над прибутками і нерідко дефіцити набувають розмірів, що вже загрожують соціально-економічному розвитку держави.

У Бюджетному кодексі України серед принципів побудови бюджетної системи визначено принцип збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період.

Балансування бюджету є найвідповідальнішим етапом формування бюджетів усіх рівнів. Сьогодні на законодавчому рівні не існує визначення «балансування бюджетів», науковці і практики висувають різні концептуальні визначення балансування бюджету. Зокрема, збалансованість фінансової системи – це досягнення постійної рівноваги між доходами й видатками в територіальному розрізі, виходячи з попередньо сформованого бюджету; збалансованість фінансової системи регіону – це цілеспрямоване формування та реалізація заходів фінансової регіональної політики щодо забезпечення відповідності між реальним наповненням місцевих бюджетів і витратами на життєзабезпечення розвитку території; збалансованість фінансової системи держави – це оптимальне поєднання регулювальних важелів впливу держави на забезпечення виконання програмних фінансових надходжень до державного бюджету й дотримання видаткової частини у межах, що не перевищують припустимих.

Спроби пошуку шляхів балансування фінансової системи робилися як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні. На загальнодержавному рівні з метою балансування фінансової системи пропонувалося затвердження і виконання

зрівноваженого бюджету держави, але, як правило, на практиці це було неможливо. На регіональному рівні внаслідок значних відмінностей у розвитку фінансової системи кожного окремо взятого регіону держава збалансовувала регіональні фінансові системи за допомогою міжбюджетних розрахунків – надання дотацій і субвенцій.

Сьогодні з метою збалансування місцевих бюджетів на регіональному рівні впроваджено застосування системи міжбюджетних розрахунків. Подібний метод не розв'язує всіх проблем, а подекуди навіть і загострює їх, оскільки відсутня зацікавленість місцевих органів влади у збільшенні надходжень до власних бюджетів, вони не мають відповідних бюджетних стимулів для пошуку шляхів та джерел додаткової акумуляції коштів, які повинні б використовуватись у процесі побудови бюджетної системи.

Аналіз праць теоретиків і практиків фінансової науки дозволяє зробити висновок: коли йдеться про регулювання міжбюджетних відносин, загальноживаним є термін «бюджетне регулювання». Зокрема, «надання коштів з Державного бюджету України до бюджетів областей, міст з метою збалансування доходів і видатків кожного бюджету». Важко погодитися з цим визначенням, оскільки не визначено всю сукупність учасників міжбюджетних відносин, зокрема на рівні бюджетів місцевого самоврядування.

На думку інших авторів, це – «система передачі частини коштів вищих бюджетів для збалансування нижчих бюджетів». Але варто зауважити, що автори в цьому визначенні зосереджують увагу лише на вертикалі бюджетних взаємовідносин.

Заслугове на увагу визначення поняття бюджетного регулювання: «Бюджетне регулювання – процес збалансування доходів і витрат бюджетів різних рівнів, що входять до бюджетної системи по вертикалі і по горизонталі».

Важливо, що бюджетне регулювання впливає як одночасно, так і з лагами у часі на темпи соціально-економічного розвитку, а також на стійкість і збалансованість бюджетної системи. Основним завданням фінансового, у тому числі бюджетного регулювання, є забезпечення виконання завдань

соціально-економічного розвитку держави й адміністративно-територіальних одиниць, однак тут важлива підтримка передусім запасу стійкості бюджетної системи. З метою розробки і реалізації збалансованого фінансово-бюджетного регулювання протягом певного періоду бюджетна політика повинна визначатися відповідно до циклічності економічного розвитку, а також стану державних фінансів і запасу стійкості бюджетної системи, суттєве зменшення якого може призвести до ускладнень у проведенні ефективного бюджетного регулювання щодо позитивного впливу на економічне зростання» [75].

Впровадження бюджетного регулювання зумовлено потребою в стабілізації рівня надання суспільних благ через збалансування доходів і видатків бюджетів усіх рівнів, вирівнювання їхніх фінансових можливостей по вертикалі і горизонталі з проекцією на впорядкування й досягнення чіткої, узгодженої роботи всіх ланок бюджетної системи, раціональної організації зв'язків між ними. Поділяючи цю думку, розглянемо причини виникнення та охарактеризуємо сутність вертикального і горизонтального дисбалансу.

Існуюча невідповідність витратних зобов'язань органів місцевої влади, що пов'язана із здійсненням переданих їм повноважень, джерелам їхнього фінансування, що призводить до необхідності використання міжбюджетних трансфертів для перерозподілу фінансових ресурсів. Така ситуація не сприяє мотивації органів влади до нарощування власного бюджетного потенціалу. Метою подальшого розвитку бюджетної системи повинно стати забезпечення місцевих органів необхідними умовами та стимулами, які б сприяли розвитку бюджетного потенціалу території, зменшенню залежності від міжбюджетних трансфертів з державного бюджету і росту самодостатності. Але, на нашу думку, досягнення цих цілей пов'язано з низкою проблем.

Присутня значна диференціація на рівні соціально-економічного розвитку і бюджетній забезпеченості регіонів. Існує достатньо значний розрив між регіонами у можливостях фінансування своїх витратних зобов'язань, що призводить до необхідності перерозподілу доходів для вирівнювання рівня

бюджетної забезпеченості, а це відповідно зменшує зацікавленість районів-донорів у подальшому розвитку свого бюджетного потенціалу.

Відсутня дієва система контролю якості управління державними фінансами, контроль за ефективністю використання трансфертів, що надаються з державного бюджету. Вертикальний фіскальний дисбаланс – це «невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади і обсягами завдань та обов'язків, які на нього покладаються» [51]. Вертикальний фіскальний дисбаланс виникає за умови недостатності фінансових ресурсів певного рівня влади для забезпечення громадських і державних послуг у межах його завдань. Вертикальні фіскальні дисбаланси можна усунути кількома шляхами: нейтральна влада або органи місцевого самоврядування територіального рівня можуть взяти частину обов'язків із надання державних і громадських послуг і цим зменшити коло обов'язків того рівня влади, на якому виник вертикальний фіскальний дисбаланс; запровадження додаткових податків тим рівнем влади, що має вертикальний фіскальний дисбаланс; за рахунок надання центральною владою цільових субвенцій. Горизонтальний фіскальний дисбаланс – це «невідповідність між обсягами фінансових ресурсів територіальних одиниць, що мають однакові обсяги покладених на них завдань», і виникає за умови, коли: одна або кілька територій того ж рівня не мають достатніх фінансових ресурсів для надання державних і громадських послуг в обсягах, що надаються іншими територіями відповідно до певних стандартів; деякі території мають більші потреби, ніж інші; існує вища вартість державних і громадських послуг у межах одних територій порівняно з іншими. Горизонтальні фіскальні дисбаланси держава повинна долати в рамках політики фінансового вирівнювання. Термін «фінансове вирівнювання» запозичено в Україні з практики регулювання бюджетних відносин зарубіжних країн. Закордоном фінансовим вирівнюванням уважається система інструментів і заходів, за допомогою якої усуваються фіскальні дисбаланси шляхом

перерозподілу фінансових ресурсів по вертикалі бюджетної системи і по горизонталі між адміністративно-територіальними одиницями. Причому метою фінансового вирівнювання є досягнення ситуації, коли обсяг місцевих податків відтворює лише результат власного вибору громади, але жодним чином не позначається на рівні наданих місцевою владою послуг, на ефективності використання ресурсів чи економічному результаті діяльності місцевої влади.

У процесі фінансового вирівнювання здійснюються заходи з перерозподілу фінансових ресурсів між територіями, які різняться за рівнем свого економічного і соціального розвитку. Потреба запровадження фінансового вирівнювання в Україні зумовлена низкою причин.

Нерівномірністю територіального розміщення продуктивних сил, що зумовлює диференціювання податкової бази регіонів та територій України; значною диференціацією обсягів витрат у сфері надання державних і громадських послуг та цін на ці послуги; з урахуванням екологічної забрудненості більш високі витрати на ці послуги несуть східні регіони України та регіони зони Чорнобильської катастрофи; поглибленням розриву у рівнях та якості життя населення в окремих регіонах України, у міській і сільській місцевостях; потребами передачі від центральної влади на місцевий рівень значної частини видатків, що ефективніше здійснюватимуться на місцевому рівні; зокрема це видатки з фінансування освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту тощо; потребами надання соціальних послуг, які фінансуються з бюджету однієї адміністративно-територіальної одиниці, а користуються ними жителі інших територіальних одиниць, але їхні владні органи при цьому не несуть ніяких витрат.

Під балансуванням бюджетної системи слід розуміти процес фінансового вирівнювання бюджетів усіх рівнів шляхом усунення невідповідності між обсягами фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування і обсягами завдань та обов'язків, які на них покладаються, а також невідповідності між обсягами фінансових ресурсів територіальних одиниць, які

мають однакові обсяги завдань з метою формування достатніх фінансових ресурсів для надання державних і громадських послуг в обсягах, що надаються територіальними одиницями відповідно до певних стандартів. Збалансованість бюджету повинна забезпечуватися на кожному рівні управління зусиллями і професійною майстерністю працівників відповідного органу влади. Вагомого значення в цих умовах набувають стійкість бюджету і відповідальність фінансового органу за її забезпечення.

Збалансованість можна розглядати як в короткостроковій, так і в середньостроковій і довгостроковій перспективі. Збалансованість бюджету досягається шляхом ухвалення політичних рішень про розмір державного сектора економіки, його цілі і завдання. Збалансованість бюджету залежить також від зовнішніх чинників. Це може бути цінова кон'юнктура на світових ринках для країн або регіонів, орієнтованих на експорт. Це можуть бути негативні демографічні чинники.

Забезпечення збалансованості бюджетної системи в довгостроковому періоді назване в числі основних завдань бюджетної політики. Законодавче встановлення обмежень для затвердження бюджетів з дефіцитом є одним з ключових і загально визнаних в міжнародній практиці принципів відповідального управління державними фінансами. Відсутність таких обмежень знижує стійкість бюджетної системи, довіру до бюджетної політики, що проводиться, і її передбачуваність.

Фінансова стійкість бюджетної системи сприймається сьогодні як безперервність процесу, його тривалість і довгострокова спрямованість, а також забезпечена заходами державного регулювання і, що особливо важливо: якщо зберігає фінансову цілісність системи. Ця позиція пов'язує фінансову стійкість системи з фінансовою безпекою системи, оскільки метою в цьому випадку є протистояння ризикам і постійний рух уперед. Безпека і стійкість – це якісні характеристики національної економіки. Ці поняття не слід протиставляти, бо кожне з них характеризує по-своєму стан і особливий розвиток економіки. Слід зазначити, що поняття «стійкість» і «безпека» пов'язані

між собою, а поняття «розвиток» є їхнім безпосереднім компонентом. Адже коли економіка не розвивається, то різко скорочуються можливості її виживання, стійкість і пристосованість до внутрішніх і зовнішніх ризиків. Тому деякі автори трактують безпеку через розвиток. Отже, економічна безпека – це стан економічної системи, який дозволяє їй розвиватися динамічно, ефективно і вирішувати соціальні завдання і при якому держава має можливість розробляти і проводити в життя незалежну економічну політику.

Водночас поняття «розвиток» сьогодні науковці і практики пов'язують із терміном «стійкий», вважаючи тільки таке ефективним і можливим у подальшому, називаючи при цьому три основні взаємопов'язані складові стійкого розвитку: економічне процвітання, соціальний розвиток і захист довкілля, без яких неможливо буде реалізувати основні цілі людського розвитку. Визначаючи безпеку через стійкість, науковці фіксують увагу на підтримці певних характеристик функціонування економіки. «Безпека – це стан національної економіки, що характеризується стійкістю», – імунітетом», до дії внутрішніх і зовнішніх чинників, які порушують нормальне функціонування суспільного відтворення, що підривають досягнутий рівень життя населення і тим самим викликають соціальну напругу в суспільстві, а також загрозу самому існуванню держави».

Фінансова стійкість присутня як на мікро-, так і на макро-рівні. Термін «фінансова стійкість» зазвичай застосовується до мікрорівня. Фінансова стійкість може бути визначена як форма внутрішнього прояву стійкості фінансового стану суб'єкта ринкових відносин, що забезпечує стабільну платоспроможність, в основі якої лежить збалансованість активів і пасивів, доходів і витрат, позитивних і негативних грошових потоків. Фінансова стійкість є цілеспрямована властивість оцінки реального фінансового стану, а пошук внутрішньогосподарських можливостей, засобів і способів її зміцнення визначає характер проведення аналізу і змісту процесу управління. Таким чином, фінансова стійкість – це гарантована платоспроможність і кредитоспроможність суб'єкта в результаті його діяльності

на основі ефективного формування, розподілу і використання фінансових ресурсів. Фінансовий стан суб'єкта, його стійкість і стабільність залежать від результатів його фінансової діяльності, є підсумком грамотного, умілого управління всім комплексом чинників, що визначають результати діяльності в державі.

На рівні макроекономіки розвиток, фінансова стійкість і безпека бюджетної системи в першу чергу залежать від стану стійкості державних фінансів. Дослідження у цій сфері говорять, що стійкість державних фінансів характеризує задоволення потреб поточних поколінь, які не чинять впливу на задоволення потреб майбутніх поколінь.

У цьому сенсі поняття фінансової стійкості застосовують зазвичай до аналізу бюджетної політики. Основним завданням аналізу довгострокової стійкості державних фінансів стає виявлення тих ризиків, які в перспективі можуть спонукати до перегляду бюджетної політики і її параметрів в довгостроковій перспективі.

Стійкість бюджету – стан бюджету, при якому забезпечується нормальне функціонування суб'єкта публічної влади, реалізація усіх закріплених за ним повноважень на основі повного і своєчасного фінансування передбачених бюджетом витрат, включаючи погашення і обслуговування внутрішнього і зовнішнього боргу. Стійкість бюджету дозволяє судити про міцність фінансової основи діяльності суб'єкта влади. Поняття стійкості бюджету аналогічне поняттю фінансової стійкості господарюючого суб'єкта: обидва поняття ґрунтуються на загальних принципах - повного покриття поточних витрат, ефективності і економності витрачання засобів, обов'язковості здійснення інвестиційних вкладень, страхування непередбачених витрат і ризиків. Однак вони розрізняються за своїм характером, змістом однойменних принципів, чинниками, що впливають на величину стійкості, і так далі.

Визначена стійкість бюджету може бути по будь-якому бюджету, починаючи від державного і закінчуючи низовими – сільськими і селищними. Особливо актуальне в сучасних умовах виявлення стійкості по бюджетах місцевого самоврядування. І чим триваліший період розрахунку стійкого стану, тим

адекватнішою є оцінка того, наскільки ефективно і раціонально орган публічної влади здійснює діяльність в реалізації своїх повноважень і забезпеченню розвитку відповідної території.

Для визначення кількісних і якісних характеристик стійкості бюджету використовують розрахунково-аналітичні методи: метод коефіцієнтів і метод експертних оцінок. Кількісні характеристики, що виражаються за допомогою числових показників, показують фінансовий стан суб'єкта влади за певний період за цього стану економіки. Щоб виявити здатність тієї або іншої територіальної одиниці пристосовуватися до змін у зовнішньому економічному середовищі, домагатися мобілізації додаткових фінансових ресурсів до бюджету, а також отримати інформацію про характеристики стійкості бюджету, які не передаються у цифровому виразі, застосовують експертну оцінку на основі системи балів, що дозволяє порівнювати з іншими регіонами.

З метою оцінки міри стійкості бюджету і виявлення причин, що призвели до порушення її стійкості, пропонується використовувати такі групи показників: показники, що характеризують структуру прибутків регіонального бюджету і динаміку співвідношення між ними; абсолютні і відносні показники збалансованості регіонального бюджету; показники пропорційності дохідних і витратних статей бюджету; аналіз динаміки витрачання бюджетних коштів у рамках поточного бюджету; показники ліквідності регіонального бюджету, що характеризують міру власне грошового виконання доходів і витрат.

Стійкість бюджету характеризують: бюджетна самостійність; збалансованість бюджету; платоспроможність суб'єкта публічної влади; грошовий характер розрахунків; економічна ефективність витрачання бюджетних коштів; розмір і структура внутрішнього і зовнішнього боргу; якість бюджетного менеджменту та ін.

Бюджетна самостійність характеризується здатністю суб'єкта влади самому мобілізувати фінансові ресурси до бюджету, не вдаючись до фінансової допомоги; показник для її оцінки – співвідношення власних доходів бюджету і його

витрат. Оцінюючи вплив збалансованості бюджету, виходять з того, що стійкість бюджету забезпечується балансом між доходами і витратами, досягнутими не лише в межах року, а й усередині нього по кварталах, місяцях, декадах, п'ятиденках. Необхідність такого внутрішньорічного аналізу збалансованості пов'язана з тим, що навіть мінімальна величина усередині річних касових розривів може призводити до невиконання або несвоєчасного виконання бюджетних зобов'язань. У ряді випадків, наприклад, коли у витратах бюджету значне місце займають платежі з обслуговування внутрішнього і зовнішнього боргу, то збалансованість бюджету в межах одного року не дає інформації про можливості органів влади мобілізувати додаткові прибутки в майбутніх бюджетних періодах. Для отримання такої оцінки стійкість бюджету необхідно визначати не лише у межах одного бюджетного року, а й для майбутніх періодів.

Платоспроможність суб'єкта публічної влади – його здатність сповна і своєчасно відповідати за своїми зобов'язаннями. Для її забезпечення органи влади використовують різні джерела коштів – і поточні, і потенційні. До реальних відносяться: податкові і неподаткові надходження, що надходять до бюджету; заборгованість за нарахованими, але несплаченими податками і зборами; надані відстрочки зі сплати податків і зборів; прострочена заборгованість за податковими і неподатковими платежами. Потенційні доходи включають: запозичення на ринку капіталів; продаж майна, що належить суб'єктові влади; зростання надходжень податків за рахунок збільшення рентабельності підприємств і підвищення ділової активності; підвищення надходження податків тощо. Стійкість бюджету має суттєве значення в практиці бюджетної роботи: в сучасних умовах необхідно правильно оцінювати фінансово-економічне, у тому числі бюджетне, положення конкретних територіальних утворень і на цій основі будувати обґрунтовану бюджетну політику. Аналіз стійкості місцевих бюджетів потрібний і інвесторам, щоб реально оцінювати ризик вкладень капіталу в ті або інші території.

Питання фінансової стійкості місцевих бюджетів пов'язані з їхньою фінансовою самостійністю, залежністю від коштів вищого рівня влади. Ця проблема потребує оцінки фінансового потенціалу органів місцевого самоврядування і формування механізму фінансової допомоги. Сьогодні місцеві органи влади не мають достатньої фінансової самостійності через посилення залежності місцевих бюджетів від фінансової допомоги з державного бюджету. Забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку територій, підвищення якості послуг, що надаються населенню, обумовлюються станом їхніх фінансових ресурсів, що й призводить до необхідності розгляду питань забезпечення фінансової стійкості і безпеки місцевих бюджетів.

Фінансова стійкість місцевого бюджету – це комплексне поняття, що відображає такий стан сукупності грошових фондів, за якого місцевий орган влади повинен стабільно розвиватися, забезпечуючи власну фінансову безпеку в умовах додаткового рівня ризику. Умовами фінансової стійкості місцевого бюджету є: збалансованість доходів і видатків для розвитку; бюджетна самостійність і платоспроможність, які характеризуються спроможністю органу місцевого самоврядування мобілізувати фінансові ресурси в бюджет без запозичення фінансової допомоги, а також сповна і своєчасно виконувати свої повноваження. Особливу значущість в умовах активного реформування місцевого самоврядування займають проблеми забезпечення фінансової самостійності і стійкості муніципальних бюджетів. Будучи головним засобом мобілізації і розподілу фінансових коштів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевої влади, бюджет в сучасних умовах перетворився на найважливішого регулювальника соціально-економічного розвитку муніципальних утворень.

Дослідження сутності фінансової стійкості місцевого бюджету засвідчило, що стійкість бюджету слід розглядати з позиції поточної і довгострокової стійкості. Забезпечення поточної стійкості місцевого бюджету є метою управління місцевими фінансами в короткостроковому періоді. Довгострокова стійкість бюджету характеризується позитивною

динамікою фактичних і прогнозних характеристик його основних параметрів і орієнтована на формування бюджетного потенціалу території в ув'язці із стратегією розвитку бюджетної системи України. Стійкість бюджету у межах поточного фінансового року передбачає стабільність і передбачуваність його параметрів, а саме доходів і видатків, що інколи розглядається як збалансованість бюджету. Критеріями такої стійкості є: забезпечення повністю і в строк поточних платежів до місцевого бюджету; своєчасне покриття зобов'язань і недопущення заборгованості перед бюджетною сферою; забезпечення нормальної ліквідності. Наявна також перспективна стійкість місцевого бюджету, яка характеризується позитивною динамікою фактичних і прогнозних показників бюджету за достатньо тривалий період часу; забезпечується за рахунок відповідної конструкції місцевого бюджету, тобто наявності в ньому таких прогресивних елементів, зокрема бюджету розвитку, які підвищують опір деструктивним зовнішнім діям, а також забезпечують формування основних параметрів мікро- і макросередовища відповідно до цілей і завдань регіонального розвитку.

Недостатнє фінансове забезпечення реформ у сфері місцевого самоврядування, а також збільшення видатків місцевих бюджетів, що не забезпечуються відповідними доходами, стоять на перепоні до стійкого соціально-економічного та фінансового розвитку територій. Відповідно, це відбивається і на стійкості місцевих бюджетів, стані їхньої фінансової безпеки. Проведений аналіз фінансового стану місцевих бюджетів дозволив визначити зовнішні і внутрішні фактори, що впливають на рівень фінансової стійкості та складають загрози фінансовій безпеці місцевих бюджетів.

До основних зовнішніх загроз, що впливають на втрату фінансової стійкості і безпеки місцевих бюджетів, можна віднести такі: інфляційні процеси; стан грошово-кредитного обігу; коливання цін на енергоносії; частку тіньової економіки; нестабільність правової бази здійснення діяльності суб'єктів господарювання; низький рівень ефективності функціонування державних фінансових органів; рівень економічного розвитку країни; низьку якість фінансового, бюджетного та податкового

законодавства; адміністративні бар'єри та ступінь довіри до влади, прийняття законодавчих актів щодо зменшення податкового потенціалу місцевих бюджетів; нестабільність економіки, кризи грошово-кредитної системи. До внутрішніх відносяться: значна кількість фінансових зобов'язань місцевих органів влади, що вимагають для їхнього виконання значного залучення коштів; ухилення від податків; похибки органів влади під час фінансового планування місцевого бюджету; якість виконання бюджету; якість фінансового контролю та застосування його результатів у плануванні; помилки, що призводять для зниження ефективності діяльності розпорядників бюджетних коштів з надання бюджетних послуг, низьку якість планування доходів місцевих бюджетів; прийняття законодавчих актів, що зменшують податковий потенціал місцевих бюджетів; втрата самостійності місцевого бюджету через недостатність дохідних джерел; зменшення власності місцевих органів влади внаслідок її передачі на інший рівень бюджетної системи; низьку ефективність системи контролю за формуванням доходів місцевих бюджетів; низький рівень використання податкового потенціалу територій; стан розвитку галузей економіки регіону; рівень життя населення регіону; високий рівень дотаційності місцевих бюджетів; розмір території; використання місцевих природних ресурсів; відсутність зацікавленості місцевих органів влади у нарощуванні власної дохідної бази.

Місцеві бюджети є фундаментом усієї бюджетної системи держави, зміцнення якого відобразиться на розвитку бюджетної діяльності держави та її фінансовій безпеці. Зміцнення місцевих бюджетів є основою життєзабезпечення населення, що виходить за межі питань місцевого значення і набуває вже загальнодержавного значення, тому у держави виникає обов'язок щодо збалансованості місцевих бюджетів і розвитку їхньої дохідної бази. Підвищення фінансової стійкості та фінансової безпеки місцевого бюджету можливе за рахунок зміцнення дохідної бази, підвищення ефективності і результативності використання бюджетних коштів, врахування зовнішніх та внутрішніх факторів. Міра фінансової стійкості

місцевого бюджету має три рівні: небезпечний фінансовий стан бюджету, нестійкий і стійкий фінансовий стан місцевого бюджету. Так, небезпечний рівень фінансового стану місцевого бюджету характеризується низьким рівнем власних джерел формування бюджету, його незбалансованістю, нездатністю зібрати на території муніципалітету затверджені прибутки і незначною долею соціально значущих витрат у загальній величині витрат. Нестійкий фінансовий стан бюджету припускає недостатність власних прибутків для стійкого розвитку і зростання витрат на соціально-культурні заходи залежно від зростання прибутків, що найімовірніше вказує на їх недостатність. Стійкий фінансовий стан характеризується достатньою величиною власних джерел прибутків, збалансованістю бюджету, пріоритетністю фінансування соціально-культурної сфери.

Стійкість бюджету у межах поточного фінансового року припускає стабільність і передбачуваність його параметрів доходів і витрат, що еквівалентно поняттю збалансованості. Критеріями поточної стійкості є: забезпечення повністю і в строк поточних платежів до регіонального бюджету; своєчасне покриття поточних зобов'язань і недопущення накопичення заборгованості перед бюджетною сферою; забезпечення нормальної ліквідності бюджету. Прогресивним елементом, який забезпечує стійке функціонування бюджету, є бюджет розвитку.

Фінансова стійкість бюджетної системи – це фінансовий стан, коли забезпечується збалансованість доходів і витрат бюджетів усіх рівнів і їхня здатність протистояти дії внутрішніх і зовнішніх чинників; бюджети орієнтовані на позитивну динаміку стабільного розвитку, ефективність і результативність використання бюджетних коштів.

Розглядаючи стійкість бюджетної системи в цілому і державного бюджету як основного її елементу, зокрема акцент робиться на збалансованості доходів і витрат.

На фінансову стійкість бюджетної системи впливають чинники внутрішнього і зовнішнього середовища, які у свою чергу структуруються за методами, способами і об'єктами дії; виконання законодавства; нестабільність економіки, грошової і фінансово-кредитної систем.

До найважливіших параметрів зовнішнього середовища, що впливають на стійкість бюджету, відносяться: чинники, які визначають фінансовий потенціал регіону; соціально демографічне середовище, визначене параметрами рівня і якості життя населення, станом ринку праці, динамікою прибутків; умови і чинники, що забезпечують стабільність бюджетної системи в цілому.

Головні зовнішні чинники, що впливають на втрату фінансової стійкості бюджетів, такі: прийняття на державному і регіональному рівнях законодавчих актів, що скорочують податковий потенціал бюджетів; втрата самостійності місцевого бюджету через недостатність прибуткових джерел; скорочення муніципальної власності внаслідок її передачі на інший рівень бюджетної системи; малорозвинена правова система захисту прав інвесторів і виконання законодавства; нестабільність економіки, грошової і фінансово-кредитної систем.

До внутрішніх чинників, що впливають на фінансову стійкість, відносяться: наявність значних фінансових зобов'язань; ухилення від сплати податків; похибки органів влади в області бюджетного процесу, пов'язані з якістю планування, якістю виконання бюджету, якістю контролю і аналітичної роботи і в подальшому використанні їхніх результатів у плануванні, а також проблеми, що призводять до зниження ефективності діяльності головних розпорядників бюджетних коштів і бюджетних установ за поданням бюджетних послуг.

За методами дії розрізняються економічні і неекономічні чинники, за способами – чинники прямої і непрямой дії; регульовані і ті, що не підлягають регулюванню; залежно від об'єкту дії – чинники витрат, прибуткової бази бюджету, зобов'язань органів влади за державним або місцевим боргом і ефективності управління фінансами.

Фінансову стійкість бюджетної системи слід розглядати з позиції поточної і довгострокової стійкості. Під поточною стійкістю бюджетної системи треба розуміти здатність бюджетів усіх рівнів на черговий рік адаптуватися до змін внутрішнього і зовнішнього середовища і забезпечувати виконання зобов'язань за рахунок регулювання місцевими і вищими органами влади доходів, витрат, державного і місцевого боргу. Довгострокова стійкість бюджетної системи означає досягнення такого

фінансового стану бюджетів усіх рівнів, орієнтованих на позитивну динаміку стабільного розвитку відповідно до стратегії соціально-економічного розвитку держави.

Така оцінка стійкості дасть можливість ставити і вирішувати стратегічні завдання економічного і соціального розвитку держави, включаючи залучення інвестицій, довгострокові внутрішні і зовнішні позики, розвиток і модернізацію інфраструктури, соціальні й економічні загальнодержавні і місцеві програми, підтримку значущих для розвитку територій галузей.

Необхідною мінімальною вимогою для визнання поточної стійкості бюджетів усіх рівнів є стабільність і повнота надходжень, достатніх для здійснення зобов'язань за витратами. Аналіз поточної стійкості бюджетної системи включає в себе такі завдання: оцінку законодавчої бази бюджетного процесу та його виконання; аналіз і оцінку якісних характеристик фінансової стійкості державного та місцевого бюджету за допомогою розрахунку ряду бюджетних показників, що враховують специфіку бюджетного потенціалу території.

Сукупність показників фінансової стійкості бюджетної системи включає: співвідношення доходів і витрат, визначення дефіциту бюджету, тобто його збалансованість; динаміку структури доходів і витрат, що показує зміну питомої ваги окремих статей доходів і витрат. Чинником, сприяючим підвищенню стійкості бюджетної системи, є зростання питомої ваги статей соціальної спрямованості в структурі витрат; показники тенденції розвитку, що характеризують загальний напрям зміни стійкості елементів бюджетної системи. До них відносяться: коефіцієнт зміни стійкості, який показує середньорічний темп зростання доходів і повинен перевищувати одиницю; коефіцієнт збалансованості розраховується як співвідношення темпів зростання доходів і витрат за період, який повинен прагнути до одиниці; середньорічний темп скорочення дефіциту бюджету за тривалий період може свідчити про тенденцію стійкості бюджету, якщо його значення менше одиниці; рівень дотаційності місцевих бюджетів, який показує розмір фінансової допомоги територіям з бюджетів вищого рівня залежно від забезпеченості цих утворень бюджетними коштами.

Співвідношення доходів і витрат характеризується такими взаємозв'язаними поняттями, як дефіцит і збалансованість. При чому дефіцит характеризує обсяг недостатніх доходних джерел, необхідних для кількісної відповідності витрат джерелам їхнього фінансування, тобто збалансованості бюджету. Відносно дефіциту бюджету, обчисленого як відношення суми дефіциту до суми витрат, важливим питанням є визначення максимально допустимого значення. Відмітимо, що законодавствами низки країн помірний дефіцит допускається, оскільки він має і позитивне значення – дозволяє дещо збільшити витрати суб'єкта, мобілізувати для їх покриття тимчасово вільні фінансові ресурси, стимулювати замовлення на виконання послуг і робіт для бюджетних установ, створити нові робочі місця за рахунок бюджетних коштів, а отже, активізувати попит і пропозицію.

Країни Європейського Союзу в 1997 р. за ініціативою Німеччини уклали пакт про фінансову стабільність, обмежуючий дефіцит нормативом 3 % валового внутрішнього продукту. Причому інфляція у будь-якій країні валютного союзу не повинна перевищувати рівень, що склався в трьох найстабільніших країнах, як правило, 2,0–3,5 % на рік.

Показник збалансованості не може повною мірою характеризувати стійкість бюджетної системи внаслідок того, що це статистичний показник, який фіксує стан бюджету на певному тимчасовому відрізку, але не в перспективі з урахуванням довготривалої фінансової стратегії розвитку держави.

Аналіз взаємовідносин державного та місцевих бюджетів України свідчить, що діюча система міжбюджетного регулювання доходів місцевих бюджетів не сприяє у достатній мірі зацікавленості органів місцевого самоврядування в нарощуванні власної дохідної бази, про що свідчить суттєве перевищення темпів зростання обсягів трансфертів вирівнювання, які передаються місцевим бюджетам над темпами зростання самостійно залучених ними доходів. В умовах дефіциту фінансових ресурсів правильне визначення обсягів та напрямів використання міжбюджетних трансфертів, що передаються з державного бюджету України місцевим бюджетам, має

надзвичайно важливе значення. Не менш важливим є також ефективне використання цих коштів на виконання покладених на місцеві органи влади повноважень, якість і повнота яких значно залежить від обсягів фінансових ресурсів, які можуть бути спрямовані на їхнє забезпечення. Пріоритетами формування потужної фінансової бази регіону повинні стати подальший розподіл повноважень між центральними органами влади й органами самоврядування, пошук додаткових джерел формування доходів місцевих бюджетів, розширення прибуткової бази місцевих бюджетів, а також удосконалення перерозподільних процесів у бюджетній системі.

Збалансована бюджетна система повинна мати пропорційне зростання доходів і витрат, звідси має сенс розрахунок середньорічного співвідношення темпів зростання доходів і витрат за період, за яким виявляються тенденції. Чим ближче значення до одиниці, тим стійкіша бюджетна система. Запропонована система показників оцінки стійкості бюджету може використовуватися як на стадії прогнозу бюджету, так і на етапі прогнозу грошових фондів.

Розрахунки можуть здійснюватися і за окремими напрямками підвищення стійкості елементів бюджетної системи з метою виявлення міри впливу відповідного заходу на підвищення збалансованості доходів і витрат, розширення прибуткової частини і підвищення ефективності використання грошових фондів. Моніторинг стійкості бюджетної системи в оперативному і постійному режимі дозволить своєчасно виявляти виникаючі диспропорції в доходах і витратах регіону і вживати заходи до їх усунення. Слід зазначити, що для фінансової стійкості та безпеки важливі не тільки показники, а їхні порогові значення. Порогові значення – це граничні величини, недотримання значень яких перешкоджає нормальному розвитку різних елементів відтворення, призводить до формування негативних, рушійних тенденцій в економічному розвитку. Наближення до їхнього гранично допустимого обсягу свідчить про зростання загроз соціально-економічній стабільності суспільства, а перевищення граничних, або порогових, значень – про вступ суспільства у сферу нестабільності і соціальних проблем.

Система показників-індикаторів, що мають кількісне значення, дозволяє завчасно сигналізувати про загрозову небезпеку і розробити заходи до її попередження. Важливо підкреслити, що найвища міра безпеки досягається за умови, коли увесь комплекс показників знаходиться в межах допустимих обсягів своїх порогових значень, а порогові значення одного показника досягаються не завдаючи збитків іншим.

Прогноз Державного бюджету України ґрунтується на принципах збалансованості та стійкості бюджетної системи і орієнтований на формування сприятливого макроекономічного середовища, відновлення та підтримання високих темпів економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі, забезпечення оптимального податкового та боргового навантаження та гарантованого виконання державою соціальних зобов'язань. Зазначені фактори стануть найважливішими конкурентними перевагами національної економіки, що сприятиме залученню інвестицій, впровадженню інновацій, модернізації економіки, а також розширенню можливостей для виконання соціальних програм. Бюджетний прогноз включає індикативні показники зведеного та державного бюджетів за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування, державного боргу та гарантованого державою боргу, взаємовідносин державного та місцевих бюджетів та за бюджетними програмами, які забезпечують протягом кількох років виконання інвестиційних програм і проектів.

Реалізація положень Податкового кодексу України щодо зменшення податкового навантаження та удосконалення системи адміністрування податків, з одного боку, формуватиме умови для зменшення тіньового сектору та, як наслідок, збільшення податкових надходжень до бюджету, а з іншого – сприятиме збільшенню обсягів власних коштів підприємств, що можуть бути спрямовані на інвестиційні цілі.

Забезпечення довгострокової збалансованості і стійкості бюджетної системи є необхідною умовою досягнення мети і рішення завдань бюджетної політики держави. Проведення передбачуваної і відповідальної бюджетної політики – найважливіша передумова забезпечення макроекономічної

стабільності, яка визначає базові умови для стійкого економічного зростання, створення сприятливого інвестиційного клімату, визначає досягнення мети стратегії соціально-економічного розвитку країни – зростання рівня і якості життя населення. Погіршення умов функціонування економіки внаслідок макроекономічної нестабільності призводить до уповільнення зростання або зменшення доходів бюджетів усіх рівнів, тобто до скорочення можливостей не лише для досягнення заявлених довгострокових стратегічних цілей, а й для виконання взятих бюджетних зобов'язань перед суспільством.

Для підвищення ефективності діяльності органів влади і управління в цілому й у сфері бюджетної політики у тому числі потрібне встановлення і дотримання чітко сформульованих принципів відповідальної бюджетної політики, до яких, зокрема, відносяться: реалістичність і надійність економічних прогнозів і передумов, покладених в основу бюджетного планування; формування бюджетів з урахуванням довгострокового прогнозу основних параметрів бюджетної системи; обмеження бюджетного дефіциту, державного боргу; стабільність, передбачуваність податкової політики; дотримання встановлених бюджетних обмежень під час прийняття нових витратних зобов'язань, у тому числі за умови і в межах реструктуризації раніше взятих зобов'язань; систематичний аналіз і оцінка ризиків для бюджетної системи, також тих, що виникають внаслідок середньо- і довгострокових демографічних тенденцій, зміни зовнішньоекономічних умов, прийняття умовних зобов'язань; створення і підтримка необхідних фінансових резервів.

Причому на місцевому рівні повинні створюватися необхідні для стабільності місцевих бюджетів передумови, стійкі стимули для відповідних органів державної влади і місцевого самоврядування з нарощування дохідної частини територіальних бюджетів. Як додаткові заходи щодо підвищення збалансованості витратних повноважень і джерел їхнього фінансування, забезпечення стійкості бюджетів усіх рівнів, доцільним є продовження роботи з визначення бюджетного потенціалу територій і розвитку їхніх виробничих можливостей, надання місцевим органам влади відповідних фінансово-економічних повноважень, підвищення ефективності бюджетних видатків.

Розділ 3

ПОДАТКОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

3.1. Сутність та призначення податкового регулювання

Податки посідають досить важливе місце у процесі регулювання соціально-економічного розвитку суспільства.

В процесі розвитку світової фінансової думки відбувалося формування різних підходів до визначення природи податків як інструменту бюджетно-податкової політики держави. Їхня економічна сутність вперше досліджена у працях Д. Рікардо: «податки – та частина продукту, землі і праці, яка надходить у розпорядження уряду» [107].

А. Сміт у своїй праці «Дослідження про природу та причини багатства народів» доводив, що податки є необхідністю, оскільки вони зумовлені потребами розвитку суспільства [116]. В основі формування податкової системи закладено принципи пропорційності в оподаткуванні, визначеності, зручності та справедливості. Громадяни повинні здійснювати платежі на користь держави пропорційно своєму доходу; податок, його розмір, термін сплати, спосіб платежу повинні бути чітко визначеними і зрозумілими для платника; даний обов'язковий платіж потрібно стягувати тоді, коли найзручніше його сплачувати; справедливість податку показує, як його розмір відбивається на матеріальному становищі платників та характеризує необтяжливу частку доходу громадян. Проте податки розглядалися лише як джерело доходів бюджету, а їхній регулюючій функції не надавалося належного значення, вважаючи, що економічна система через механізм конкуренції спроможна забезпечити сталий розвиток економіки, однак велика економічна депресія зумовила посилення ролі податків в системі регулювання економікою.

Прихильники фіскального підходу визначення природи податків характеризують в контексті примусового характеру вилучення частини національного доходу державою для

реалізації своїх функцій. Податок – це частка, визначена законом, яку держава вилучає з приватного майна для досягнення цілей свого існування.

Найповніше розкриття сутності податків полягає от у чому: «податок – це збір, що стягується державною владою для покриття видатків або досягнення певних завдань економічної політики». Визначення говорить про те, що податки з виконанням ними фіскальної функції можуть служити засобом досягнення інших завдань економічної політики.

Важливо зазначити: у ХХ ст. відбувся активний розвиток державних фінансів, що проявилось у зростаючій частці розподілу національного доходу між різними соціальними класами. Використання бюджетного, а також податкового механізму у системі державного регулювання економікою призвело до значного зростання ролі податків у системі суспільних фінансів.

Податок – це обов'язковий платіж, який законодавчо встановлюється державою, сплачується юридичними і фізичними особами в процесі перерозподілу частини валового внутрішнього продукту й акумулюється в централізованих грошових фондах для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій.

Отже, податки виступають джерелом доходів бюджету та платою за послуги, які надає держава. Сутнісна характеристика податків і форми їх існування проявляються через функції, в яких вони розкривають свою роль в соціально-економічному розвитку країни. Разом з тим сутнісною та основоположною функцією є фіскальна, оскільки характеризує внутрішню природу та призначення податку; вона характерна для держави у всі періоди її існування і розвитку. З її допомогою формуються державні грошові фонди і створюються матеріальні умови для існування і функціонування держави. З удосконаленням виробництва значення фіскальної функції зростає, але податки не обмежуються лише фіскальним призначенням оскільки активно впливають на платників у різних сферах їхньої діяльності.

У сутності кожного податку закладено регулюючу функцію. Вона, як і фіскальна функція, характеризує їхнє суспільне призначення, а також вплив податків на різні сторони діяльності їх платників. Оскільки дана функція є об'єктивним явищем, то вплив податків відбувається незалежно від волі держави, що їх установлює. Разом з тим держава може використовувати податкові важелі та інструменти з метою регулювання певних пропорцій у соціально-економічному житті суспільства.

Виокремлення регулюючої функції в самостійну обумовлюється здатністю податків впливати на економічну поведінку платників, тобто викликати в них певну реакцію на зміни, що відбуваються у країні.

Податки змушують суб'єктів оподаткування змінювати свою споживчу чи господарську поведінку з метою реалізації власних економічних інтересів та досягнення необхідних кінцевих фінансових результатів.

Використовуючи регулюючий потенціал, податки впливають на відтворювальні процеси, при цьому збільшуючи або зменшуючи рівень доходу, що належить платникам податків. Проте вплив податків на економічну поведінку платників є наслідком самого факту вилучення частини індивідуальних і корпоративних доходів.

Наявність тісного взаємозв'язку між фіскальною та регулюючою функціями характеризується суттю та призначенням такої економічної категорії як податки. Теорія податкового регулювання передбачає досягнення балансу між основними функціями податків – фіскальною і регулюючою, оскільки зміни в структурі, ставках податків здатні впливати на темпи соціально-економічного розвитку: уповільнювати або нарощувати нагромадження капіталу шляхом впливу на інвестиційну діяльність; розширювати або звужувати платоспроможний попит населення країни; впливати на результати зовнішньоекономічної діяльності.

Податкова політика як складова фіскальної політики є важливим фінансовим інструментом мобілізації грошових коштів для виконання загальнодержавних функцій і здійснення макроекономічного регулювання економіки.

Податкова політика є складовою частиною соціально-економічної політики держави, зорієнтована на формування податкової системи, яка стимулює накопичення і раціональне використання національного багатства країни, сприяє гармонізації інтересів економіки й суспільства, тим самим забезпечуючи соціально-економічний прогрес суспільства. Податкова політика є діяльністю держави у сфері запровадження правового регламентування та організації справляння податків і податкових платежів до централізованих фондів грошових ресурсів.

Податкова політика держави повинна будуватися з урахуванням суперечностей інтересів платників податків і держави, а її реалізація – здійснюватися через збалансування двох чинників, якими визначається потреба в податках: необхідністю фінансового забезпечення виконання державою притаманних їй функцій та вирішення соціально-економічних завдань.

Механізм реалізації податкової політики являє собою сукупність організаційно-правових форм і методів управління оподаткуванням. Регулювання податковими ставками, пільгами, штрафами, зміна умов оподаткування, вводячи одні і скасовуючи інші податки, створює умови для прискореного розвитку визначених галузей і виробництв, сприяє вирішенню актуальних для суспільства питань.

За допомогою податкових інструментів може забезпечуватися прискорення економічного розвитку в окремих галузях, на певних територіях чи щодо окремих видів економічної діяльності, перерозподіл коштів між галузями та секторами економіки. Податкове регулювання повинно сприяти через податки досягненню економічного розвитку країни, створенню сприятливого інвестиційного клімату, а також стимулюванню капітальних вкладень.

Серед важливих завдань, які можна вирішити за допомогою податкового регулювання, виділяють такі: регулювання попиту та пропозиції; вплив на темпи інфляції; формування раціональної галузевої структури; стимулювання інвестиційних процесів; підтримка інноваційної діяльності; збільшення обсягів діяльності й розвиток конкурентного середовища; стимулювання раціонального використання ресурсів. Податкове регулювання здійснюється за допомогою встановлення чи скасування податків, зборів, надання пільг тощо.

За характером впливу податкове регулювання може бути спрямоване як на стимулювання, так і на стримування розвитку економічних процесів у суспільстві, що беззаперечно залежить від проведення податкової політики, мета якої досягнення цілей, що відповідають певному етапу розвитку суспільства.

Заходи податкового регулювання залежно від цілей, обраного механізму й порядку його застосування можуть мати як довгостроковий, так і оперативний характер. У першому випадку маються на увазі механізми податкового регулювання, результат застосування яких забезпечує досягнення стратегічних цілей та, як правило, не може бути отриманий у тому самому періоді, в якому реалізується регулюючий вплив. До них належать, зокрема, стимулювання інвестиційної активності суб'єктів підприємницької діяльності і громадян, заходи, спрямовані на детінізацію економіки й легалізацію об'єктів оподаткування тощо. У другому випадку це заходи, здатні забезпечити одержання результату без істотного лага, тобто практично відразу після введення відповідного регулюючого механізму.

Оскільки економіка країни поділяється на зовнішній і внутрішній сектори, то і регулювання розвитку економіки через податки проходить у двох напрямках – зовнішнє і внутрішнє податкове регулювання. Метою зовнішнього податкового регулювання може бути захист економіки країни від несприятливих дій товаровиробників зарубіжних країн, а також сприяння розвитку інтеграційних процесів. Внутрішнє податкове регулювання направлене, перш за все, на забезпечення економічного зростання в країні, захист вітчизняних товаровиробників.

За ступенем регламентації податкове регулювання належить до методів державного регулювання, причому, на відміну від інших методів, встановлення ставок податків і зборів здійснюється переважно органами законодавчої влади або місцевого самоврядування.

Слід розрізняти податкове регулювання економічних процесів на мікро- та макрорівні. Метою податкового регулювання на макрорівні є регулювання загальних економічних

процесів у країні відповідно до етапів економічного розвитку, яке служить інструментом управління попитом і використовується для стабілізації цін і обсягів промислового виробництва. На мікроекономічному рівні податкове регулювання може бути спрямоване на стимулювання окремих секторів і галузей економіки, що мають пріоритетне значення на даному етапі розвитку, наприклад розширення експортного виробництва, прискорений розвиток галузей з використанням нових технологій.

До найважливіших завдань, розв'язуваних за допомогою податкового регулювання на макрорівні, відносять: регулювання попиту та пропозиції. Вирішення цього завдання забезпечується зміною співвідношення прямих і непрямих податків, стримуванням попиту на певні групи товарів за допомогою введення спеціальних податків і зборів; формування раціонального співвідношення між накопиченням і споживанням. Зменшення податкового тиску, як правило, призводить до випереджального зростання накопичення; вплив на темпи інфляційних процесів. З одного боку, податки розглядаються як засіб вилучення зайвої грошової маси, а з іншого – зміна ставок непрямих податків впливає на рівень цін. Високі податки супроводжуються двояким фактором інфляції: через скорочення податкової бази та збільшення бюджетного дефіциту; через бажання підприємців компенсувати податкові вилучення додатковим доходом від зростання цін. Водночас збільшення податкового навантаження на доходи громадян стримує платоспроможний попит, що може певною мірою протидіяти підвищенню цін виробниками; формування раціональної галузевої структури. Введення галузевих податкових пільг, а також спеціальних галузевих податкових режимів призводить до зменшення податкових вилучень у підприємств, які працюють у цих галузях, що забезпечує збільшення рентабельності й підвищення на цій основі інвестиційної привабливості галузей, і, в остаточному підсумку, – їхній прискорений розвиток; стимулювання інвестиційних процесів. Цей напрям податкового регулювання став особливо популярним у податкових системах більшості розвинених держав і зачіпає інтереси всіх платників податків.

Найбільш характерними інструментами, що використовуються для податкового стимулювання інвестиційної діяльності, є: податковий інвестиційний кредит; спеціальні механізми оподаткування дивідендів; застосування прискореної амортизації; введення спеціальних режимів оподаткування тощо; підтримка інноваційної діяльності. Цей напрям податкового регулювання також набув популярності у податкових системах більшості розвинених держав і стосується інтересів не тільки інноваційних підприємств, а й усіх платників податків. Для стимулювання інноваційної активності використовуються податкові інструменти, аналогічні тим, що застосовуються для створення сприятливого інвестиційного клімату; насичення ринку соціально значущими товарами та послугами. Так, зокрема, спеціальні пільги щодо податку на прибуток і податку на додану вартість встановлені в Україні для вітчизняних виробників продуктів дитячого харчування; від податку на додану вартість звільнені операції з поставки лікарських засобів, медичних виробів, товарів спеціального призначення для інвалідів тощо. Прискорений розвиток депресивних регіонів здійснюється за рахунок таких засобів податкового регулювання, як введення спеціальних режимів оподаткування окремих територій, а також реалізація регіональної податкової політики органами місцевого самоврядування.

Реалізація податкового регулювання на мікрорівні проявляється через зміну податкового навантаження на конкретних платників, що відповідають встановленим критеріям: забезпечення зацікавленості в розвитку підприємницької ініціативи населення тощо; збільшення обсягів діяльності й розвиток конкурентного середовища; стимулювання раціонального використання ресурсів. На вирішення цього завдання спрямоване введення таких загальнодержавних податків та зборів, як плата за землю, збір за спеціальне використання лісових ресурсів, екологічний податок та деяких інших податків і зборів. Крім того, практика оподаткування в європейських країнах свідчить про доцільність використання з цією метою спеціальних податкових інструментів, спрямованих на впровадження

екологобезпечної техніки, технології, стимулювання виробництва екологічної продукції тощо; забезпечення економічної зацікавленості підприємств в інноваційному розвитку; стримування зростання обсягів виробництва товарів, у збільшенні споживання яких держава не зацікавлена.

Основу системи податкового регулювання формують її методи. Використання правових, адміністративних та економічних методів направлене на: створення єдиних для всіх економічних суб'єктів умов правової поведінки щодо нарахування та сплати податків або надання обґрунтованих податкових пільг; застосування відповідних санкцій за порушення податкового законодавства та нецільове використання бюджетних коштів; використання податкових стимулів, пільг, відстрочки, розстрочки податкових платежів, надання податкового кредиту тощо.

Податкове регулювання являє собою найскладнішу частину в загальній системі податкових правовідносин, тому що воно взаємопов'язане з інтересами не тільки платників податків, а й різних рівнів управління.

Вагоме значення має використання важелів та інструментів податкового регулювання. Важелі – це засоби, якими можна сприяти розвитку. Інструменти – це способи для досягнення поставленої мети.

Державне регулювання економіки за допомогою податкових важелів у сучасних умовах повинно спрямовуватися на забезпечення та підтримку збалансованого економічного зростання, ефективне використання ресурсів, стимулювання інвестиційної та підприємницької діяльності. Податкове регулювання полягає у стимулюванні чи дестимулюванні виробництва шляхом таких податкових інструментів: шкала оподаткування, строки сплати, податкові ставки, податковий кредит, податкові пільги для певних форм економічної діяльності, виробництва й споживання ряду товарів і послуг, галузей та регіонів.

Податкове регулювання здійснюється в процесі мобілізації доходів бюджету. Загалом механізм податкового регулювання передбачає використання впливу системи інструментів на економічну діяльність суб'єктів господарювання.

Необхідність податкового регулювання через систему пільг, стимулів, санкцій пояснюється динамічним характером процесів відтворення. В економічній ситуації, що склалася в державі, коли приймається той чи інший податковий закон протягом короткого часу, податкове регулювання може досягти суттєвого значення. Але та ситуація, що складається на початок фінансового року, може бути іншою в кінці року. Для урахування всіх змін, що впливають або можуть вплинути на економічний стан, і потрібне відповідне податкове регулювання.

Найефективнішим напрямом податкового регулювання є надання пільг. Підстави для надання податкових пільг класифікуються таким чином: підстави, що характеризують певну групу платників податків; підстави за видами діяльності; підстави за об'єктами оподаткування або за характером і громадським призначенням здійснюваних ними витрат. Платник податків вправі використовувати податкову пільгу з моменту виникнення відповідних підстав для її застосування і протягом усього строку її дії. Отже, податкові пільги – це переваги, що надаються окремим платникам податків, включаючи можливість не сплачувати податок або сплачувати його у меншому розмірі. Норми законодавства, що визначають підстави, порядок і умови застосування пільг з податків і зборів, не можуть мати індивідуального характеру.

Податкова соціальна пільга – сума, на яку платник податку з доходів фізичних осіб повинен зменшити суму свого загального місячного оподаткованого доходу, отримуваного з джерел на території України від одного працедавця у вигляді заробітної плати. Згідно з Податковим кодексом України податкова соціальна пільга дорівнює 50 % від розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи, встановленого законом на 1 січня звітного податкового року, – для будь-якого платника податку. Податкова соціальна пільга застосовується до прибутку, нарахованого на користь платника податку протягом звітного податкового місяця як заробітна плата, якщо його розмір не перевищує суми, що дорівнює розміру місячного прожиткового мінімуму.

Податковий кредит з податку на додану вартість – сума, на яку платник податку має право зменшити податкове зобов'язання звітного періоду.

Органи державної податкової служби мають право надавати відстрочення та розстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу, а також приймати рішення про списання безнадійного боргу в порядку, передбаченому законом. Згідно з Податковим кодексом України підставою для розстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків є надання ним достатніх доказів існування обставин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, що свідчать про наявність загрози виникнення або накопичення податкового боргу такого платника податків, а також економічного обґрунтування, яке свідчить про можливість погашення грошових зобов'язань та податкового боргу або збільшення податкових надходжень до відповідного бюджету внаслідок застосування режиму розстрочення, протягом якого відбудуться зміни політики управління виробництвом чи збутом такого платника податків. Підставою для відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків є надання ним доказів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, що свідчать про наявність дії обставин непереборної сили, що призвели до загрози виникнення або накопичення податкового боргу такого платника податків, а також економічного обґрунтування, яке свідчить про можливість погашення грошових зобов'язань або податкового боргу чи збільшення податкових надходжень до відповідного бюджету внаслідок застосування режиму відстрочення, протягом якого відбудуться зміни політики управління виробництвом чи збутом такого платника податків.

До ознак, що характеризують податковий борг, належать: сума фактичної заборгованості суб'єкта господарювання, яка виникла внаслідок невиконання податкових зобов'язань перед державними та місцевими органами влади за певний звітний період; борг, що виник у процесі вирішення спірних питань, пов'язаних з добровільною сплатою чи примусовим стягненням суми податкового боргу між фізичними і юридичними особами, які є платниками податків, та органами державної виконавчої

влади України; результат систематичного чи одноразового невиконання зобов'язань щодо сплати податкових платежів і зборів суб'єктами оподаткування перед державою.

Підставою для відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків є надання ним доказів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, що свідчать про наявність дії обставин непереборної сили, які призвели до загрози виникнення або накопичення податкового боргу такого платника податків, а також економічного обґрунтування, яке свідчить про можливість погашення грошових зобов'язань або податкового боргу чи збільшення податкових надходжень до відповідного бюджету внаслідок застосування режиму відстрочення, протягом якого відбудуться зміни політики управління виробництвом чи збутом такого платника податків.

Термін «безнадійний» податковий борг треба розуміти як: податковий борг платника податків, визнаного в установленому порядку банкрутом, вимоги щодо якого не були задоволені у зв'язку з недостатністю майна банкрута; податковий борг фізичної особи, яка: визнана у судовому порядку недієздатною, безвісти відсутньою або оголошена померлою, у разі недостатності майна, на яке може бути звернуто стягнення згідно із законом; померла, у разі недостатності майна, на яке може бути звернуто стягнення згідно із законом; понад 720 днів перебуває у розшуку; податковий борг платника податків, щодо якого минув строк давності; податковий борг платника податків, що виник внаслідок обставин непереборної сили; податковий борг платника податків, державна реєстрація якого припинена на підставі рішення суду, у зв'язку з чим до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців внесено відповідний запис.

Платник податків звертається до контролюючого органу за місцем обліку безнадійного податкового боргу з письмовою заявою. До заяви обов'язково додаються документи, які підтверджують, що податковий борг вважається безнадійним. Списанню підлягає безнадійний податковий борг, у тому числі пеня та штрафні санкції, нараховані на такий податковий борг.

Звільнення від сплати податків і зборів передбачає встановлення законодавством переліку категорій платників податків або окремих осіб, що не зобов'язані нараховувати та сплачувати окремі податки та збори. Зокрема, платники єдиного податку звільняються від обов'язку нарахування, сплати та подання податкової звітності з таких податків і зборів: податок на прибуток підприємств; податок на доходи фізичних осіб у частині доходів, що отримані в результаті господарської діяльності фізичної особи; податку на додану вартість з операцій з постачання товарів та послуг, місце постачання яких розташоване на митній території України, крім податку на додану вартість, що сплачується фізичними особами та юридичними особами, які обрали ставку єдиного податку у розмірі 3 % доходу; земельного податку, крім земельного податку за земельні ділянки, що не використовуються ними для провадження господарської діяльності; збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збору за розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства.

Побудова раціональної податкової системи залежить від її економічно обумовленої внутрішньої структури і, насамперед, від розміру податкових ставок. Градація податкових ставок являє собою важливу частину податкового регулювання. Розрахунок оптимального рівня податкових ставок – процес надзвичайно складний і трудомісткий, але необхідний для обґрунтування бюджетно-податкової політики держави. Тут, перш за все, важливим є економічне обґрунтування з метою оптимізації державних видатків через бюджети всіх рівнів, приведення їх у відповідність з можливостями реальної економіки, викорінення інфляційної складової при розрахунках валового внутрішнього продукту, емісійних методів збільшення доходів бюджету тощо, що призводить до штучного завищення показників валового внутрішнього продукту. Крім того, недостатнім є знаходження лише оптимальної ставки того чи іншого виду податку, причому необхідно побудувати взаємопов'язану систему податкових ставок.

Важливим інструментом також є застосування знижених ставок оподаткування. Платники податків, податкові агенти або їхні посадові особи несуть відповідальність у разі вчинення порушень, визначених законами з питань оподаткування та іншим законодавством, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи. У випадку застосування контролюючими органами до платника податків штрафних санкцій за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, такому платнику податків надсилаються податкові повідомлення рішення.

Фінансова відповідальність застосовується у вигляді фінансових санкцій або пені.

Штрафна санкція – плата у вигляді фіксованої суми або відсотків, що справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним вимог податкового законодавства та іншого законодавства, контроль за дотриманням яких покладено на контролюючі органи, а також штрафні санкції за порушення у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Неподання у строки заяв або документів для взяття на облік, реєстрації змін місцезнаходження чи внесення інших змін до своїх облікових даних, неподання виправлених документів для взяття на облік чи внесення змін, подання з помилками чи у неповному обсязі, неподання відомостей стосовно осіб, відповідальних за ведення бухгалтерського обліку та складення податкової звітності тягнуть за собою накладення штрафу.

Пеня – це сума коштів у вигляді відсотків, нарахованих на суми грошових зобов'язань, не сплачених у встановлені законодавством строки. Пеня в податковому обліку має дискусійну природу. З одного боку, пеня вважається способом забезпечення виконання обов'язку зі сплати податків і зборів, оскільки стимулює платника податків до належної поведінки. З іншого – вона відповідає ознакам фінансової санкції, адже формальною підставою її нарахування є порушення строків погашення податкових зобов'язань. Пеня нараховується після закінчення встановлених Податковим кодексом України строків погашення узгодженого грошового зобов'язання на суму

податкового боргу із розрахунку 120 % річних облікової ставки Національного банку України, діючої на день виникнення такого податкового боргу або на день його погашення, залежно від того, яка з величин таких ставок є більшою, за кожний календарний день прострочення у його сплаті.

Адміністративний арешт майна та коштів на рахунках є виключним способом забезпечення виконання платником податків його обов'язків. Згідно з порядком застосування адміністративного арешту, арешт майна може бути повним або умовним і полягає у забороні платникові податків здійснювати щодо свого майна, яке підлягає арешту, певні дії, визначені законодавством. Керівник органу державної податкової служби або його заступник, за наявності однієї з відповідних обставин, приймає рішення про застосування арешту майна платника податків. Арешт майна може бути застосований, якщо з'ясується одна з таких обставин: платник податків порушує правила відчуження майна, що перебуває у податковій заставі; фізична особа, що має податковий борг, виїжджає за кордон; платник податків відмовляється від проведення документальної перевірки за наявності законних підстав для її проведення або від допуску посадових осіб; немає свідоцтв про Державну реєстрацію суб'єктів господарювання, дозволів на її здійснення, торгових патентів, сертифікатів відповідності реєстраторів розрахункових операцій; немає реєстрації особи як платника податків, якщо така реєстрація є обов'язковою; якщо платник податків, який отримав податкове повідомлення або має податковий борг, здійснює дії з перевезення майна за межі України, його приховування або передачу іншим особам; платник податків відмовляється від проведення перевірки стану збереження майна, що перебуває в податковій заставі; платник податків не допускає податкового керівника до складання акта опису майна, яке передається у податкову заставу, або акта опису майна для його продажу.

Отже, до платників податків і зборів, що порушують податкове законодавство, застосовують фінансові санкції як засіб покарання за допущене порушення у вигляді: стягнення дорахованих сум податків і зборів – це отримання з платника

сум, що були недораховані ним і виявлені в процесі податкової перевірки; штрафів – плати в фіксованій сумі у формі відсотків від суми податкового зобов'язання без врахування пені і штрафних санкцій, що утримується з порушника податкового законодавства, або у сумі кратних чисел неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Штрафи можуть накладатися на громадян, а також на підприємства та на їхніх керівників, інших посадових осіб; пені – плати у формі відсотків, нарахованих на суму податкової заборгованості, що утримується з порушника податкового законодавства.

Ефективна податкова політика забезпечує не тільки формування доходів держави, а й є важливим засобом регулювання економічних процесів, забезпечуючи стимулюючий чи стримуючий відповідно до цілей і пріоритетів вплив на відтворювальну структуру економіки та темпи соціально-економічного розвитку країни.

Податкове регулювання здійснюється в процесі мобілізації доходів бюджету. Інструментами регулювання є прямі і непрямі податки. Регулювальний вплив здійснюється через підвищення або зниження ставок податків, їхньої диференціації для різних категорій платників податків або типів об'єктів оподаткування, розширення або звуження бази оподаткування та неоподатковуваних мінімумів, звільнення від податків окремих категорій платників, надання податкових пільг і податкових кредитів, зміни періодичності сплати податку, розподіл податків за рівнями бюджетної системи.

Перерозподіляючи кошти між галузями і регіонами, держава вносить необхідні корективи до відтворювальних пропорцій, згладжуючи нерівномірності їхнього розвитку і забезпечуючи фінансування стратегічних секторів економічної і соціальної сфер.

Реалізація податкового регулювання пов'язана із системою взаємодії інтересів держави, регіонів та платників податків. Ці інтереси є різноспрямованими, тому виважене використання засобів податкового регулювання не повинно суттєво порушувати баланс цих інтересів, тобто обмеженням у процесі податкового регулювання повинно бути забезпечення стійкості

цієї системи. Так, надмірне застосування податкових пільг з податків і зборів, що сплачуються до місцевих бюджетів, може призводити до скорочення надходжень до цих бюджетів. Це, відповідно, порушує баланс інтересів держави та регіонів у контексті оподаткування. Для вирішення зазначеної проблеми можуть застосовуватися як податкові, так і неподаткові методи державного регулювання, наприклад, у вигляді збільшення розміру міжбюджетних трансфертів, що породжуватиме нові проблеми не тільки економічного, а й соціального характеру. Цей аспект принципу системності є настільки важливим, що деякі фахівці виділяють погодження інтересів як окремий принцип державного регулювання економіки.

Підкреслюючи необхідність процесу податкового регулювання, вітчизняні фахівці зауважують, що його результат залежить від адекватності застосування засобів стану реальної економіки. Тому з економіко-правових і технічних аспектів податкове регулювання ускладнене в умовах економічної кризи.

Стабільність податкової системи забезпечується в разі незмінної законодавчої бази, чітко визначених механізмів справляння податків. Цей принцип досить актуальний для України. Податкова реформа, зміни в законодавстві негативно впливають на економічне життя у державі, хоча це може бути зумовлено тим, що розвиток суспільства сприяє удосконаленню податкової системи.

Пристаювання до постійного оновлення системи оподаткування вказує на здатність усіх суб'єктів податкової системи до гнучкості, що важливо в сучасних умовах. Завдання податків полягає у забезпеченні доходами бюджету країни, тому податкова система повинна бути гнучкою і постійно пристосовуватися до змін у соціально-економічній сфері, які проводить держава в певний період свого розвитку. Варто зауважити, що досягнення максимально граничних величин як стабільності, так і гнучкості негативно впливає на розвиток податкової системи, а її ефективність залежить від досягнення оптимального співвідношення цих критеріїв.

Податкове регулювання, як важливий фінансовий інструмент забезпечення та підтримки фінансового добробуту в країні, маючи значний регулювальний потенціал, не може перебувати осторонь соціально-економічного управління суспільним розвитком.

Сучасні проблеми економічного розвитку ідентифікували проблеми грошово-кредитної політики, адже різкий спад виробництва, споживчої та інвестиційної активності не були наслідком високих відсоткових ставок. Саме тому є необхідним виявлення закономірностей і розробка науково-обґрунтованих рекомендацій використання регулювального потенціалу окремих податків і податкової політики загалом як одного із важливих складових механізму державного регулювання соціально-економічного розвитку.

Економічна сутність податкового регулювання полягає в сукупності фінансово-економічних відносин, які виникають при використанні регулювальними інституціями юридично визначеного податкового інструментарію, маючи на меті досягнення бажаної та зміну діючої поведінки платників податків, що дозволяє забезпечити соціально-економічний розвиток суспільства. Податкове регулювання є складовою економічної та соціальної політики держави, яка доповнює кожну із них і спрямована на забезпечення реалізації цілей суспільства на певному етапі його історичного розвитку. Такий комплексний підхід дозволяє уповні задовольняти потреби та вимоги суспільного утворення і визначає, що призначенням податкового регулювання є забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства.

Вплив податкового регулювання на поведінку платників податків є досить складним процесом. Така поведінка знаходиться під дією фази економічного циклу та багатьох інших факторів, які визначають економічну поведінку платників.

Фактори впливу можна умовно поділити на два типи: інституційний та індивідуальний. До першого, що впливає на економічну поведінку платників, належать розмір їхніх доходів, категорія зайнятості, фінансовий стан, інтенсивність

праці, ступінь диверсифікації джерел доходів, гранична схильність до споживання, заощаджень. Серед факторів індивідуального типу можна виділити ті, що не несуть економічного характеру: вік платника, його стать, сімейний стан, досвід роботи, освіта, соціальне становище. Зокрема, на момент збільшення податкового тиску працівники, які не мають вищої освіти, щоб зберегти попередній рівень прибутків, змушені більше працювати.

Оподаткування має вплив на економічну поведінку фізичних осіб через розмір ставок, їхню пропорційну, прогресивну чи регресивну побудову, термін дії зміни умов оподаткування, розмір пільг, податкових знижок, кредитів. Вплив також чинить розмір соціальних параметрів, які є базою, що визначає розмір пільг, податкових знижок, кредитів, а також характер та розмір відповідальності за порушення податкового законодавства.

Результати зміни економічної поведінки платників податків досить різноманітні: від класичних (зміна споживання, заощадження, тривалість робочого часу) до породжених сучасними глобалізаційними процесами. Податкове регулювання, впливаючи на доходи фізичних осіб, має наслідком різні ефекти, які знаходять свій прояв у зміні важливих мікроекономічних детермінант і визначають економічне зростання.

Прискорення динаміки розвитку суспільних відносин, складна їхня архітектура та взаємовплив зумовлює значну взаємозалежність між оподаткуванням та соціально-економічним розвитком суспільства. Податкове регулювання в рамках таких відносин спрямоване на покращання міжнародного економічного середовища.

Податкове регулювання еволюціонувало від локального (в межах окремих країн чи галузей економіки) до глобального застосування, значно розширився інструментарій, зросли ефекти його впливу на мікро- та макрорівнях.

Сьогодні в умовах нестабільного суспільного середовища рішення в сфері податкового регулювання тісно корелюються із державною політикою збалансування державних фінансів, економічними та соціальними програмами які реалізує держава.

Від ефективності та оперативності податкового регулювання шляхом використання його фіскального, економічного та соціального потенціалу залежить не лише державний добробут в цілому, а й індивідуальний, який передбачає задоволення потреб кожного члена суспільства, ефективна податкова політика дозволяє віднайти оптимальний баланс між індивідуальними і суспільними інтересами.

Важливо, що в зарубіжних країнах найбільші відносний та абсолютний розміри фіскальних заходів на сьогодні відмічаються в США – більше 5 % валового внутрішнього продукту даної країни. В Новій Зеландії зниження податків та інші податкові заходи оцінено у більш ніж 4 % валового внутрішнього продукту. В Кореї такий показник оцінюється у більш ніж 3 %, в Канаді, Німеччині, Чехії, Фінляндії – від 2 до 3 %, в Австралії, Іспанії – від 1 до 2 %.

Водночас з точки зору впливу у часі стимулюючі заходи можливо розділити на постійні та тимчасові. Перші характерні для податку на доходи корпорацій та податку з доходів фізичних осіб і реалізуються у США, Канаді, Японії, Німеччині, Великій Британії. Для непрямих податків характерним є перший і другий тип впливу, до таких країн належать Китай, Індія, Франція.

Більшість європейських країн, маючи на меті стимулювання економічного зростання, шляхом податкового регулювання, зменшили ставки основних податків. Зокрема, це Німеччина, Франція, Нідерланди, Португалія, Чехія, Словаччина, Фінляндія, Швеція. Проте проблема бюджетних дефіцитів змусила деякі країни, як, скажімо, Італія, Ірландія, Латвія, Литва навпаки – збільшити податки.

Суттєвий науковий внесок у теорію економіки оподаткування зробили Е. Енген та Дж. Скіннер. Проаналізувавши умови оподаткування у США та країнах ЄС, економісти доводять, що зменшення на два відсоткові пункти показника співвідношення податків до валового внутрішнього продукту збільшує щорічне економічне зростання на 0,5 відсоткового пункту.

Також оподаткування має вплив на вибір місця розташування об'єктів інвестування. Оцінювання показало, що більшість фірм, які придбали новий бізнес або поглинули вже існуючий, протягом останніх п'яти років мали проблеми з податками, базою нарахування яких є приріст капітальної вартості з подвійним оподаткуванням. Зменшення податкового навантаження на заробітну плату призводить не лише до збільшення коштів у працівників. Це створює додаткові стимули для роботодавців: вони мають більше можливостей зберегти робочі місця в кризовий період і навіть значно збільшити їх під час економічного піднесення шляхом зменшення витрат, пов'язаних з виплатою податків на заробітну плату.

Важливим є вирішення питання щодо спрощення облікових процедур на момент визначення податкових зобов'язань платників податків. Розглядаючи показник частки витрат на утримання податкової адміністрації в податкових доходах, відмітимо, що у більшості країн він знаходиться на рівні від 0,5 до 1,5 %. У розвинених країнах світу навантаження на працівників податкових органів є суттєво вищим, ніж в Україні. Зменшення трансакційних та інституційних податкових витрат досягається шляхом: перегляду та оптимізації податкових періодів, форм обов'язкової податкової звітності й кількості додатків до неї, алгоритмів визначення податкових зобов'язань; мінімізації певних факторів під час організації посадовими особами податкових органів процесу контролю за правомірністю дій платників податків під час виконання останніми вимог податкового законодавства; перегляду концепції та системи взаємодії між працівниками податкових органів і платниками податків; удосконалення, спрощення та консолідації процесів збору даних, що стосуються оподаткування; усунення розбіжностей щодо визнання та оцінки доходів і витрат для визначення об'єкта оподаткування податком на додану вартість і податком на прибуток.

Сьогодні у багатьох зарубіжних країнах відчутне посилення уваги до соціального призначення податкового регулювання, що знаходять свій прояв у: перерозподілі доходів і багатства через прогресивне оподаткування, встановлення податків на багатство і спадщину; збільшенні рівня освіти в країні, покращанні здоров'я нації, підвищенні забезпеченості житлом шляхом регулювання розміру податкового кредиту; підвищенні доходів соціально-незахищених верств населення, надаючи їм право використовувати податкові соціальні знижки.

Досить розвинена соціальна складова оподаткування з системою податкових вирахувань діє в країнах Європейського Союзу. Зокрема, у багатьох країнах існує декілька видів податкових відрахувань, які залежать від віку, кількості дітей, доходу батьків і відрізняються сумою, на яку дозволено зменшувати оподатковуваний податком дохід.

Соціальний блок податкового регулювання також включає комплекс заходів, спрямованих на мінімізацію небажаних соціальних дій: куріння, вживання алкоголю, забруднення навколишнього природного середовища. Це досягається шляхом зміни акцизних податків на тютюн та алкогольні напої, екологічних податків. Отже, регулювання економічного розвитку податковим інструментарієм може відбуватися за рахунок: коригування напрямів вкладення приватних інвестицій, відповідно до стратегії розвитку через зміну податкових ставок, надання податкових пільг; податкового стимулювання розширення виробництва та збільшення робочих місць; створення умов для підвищення норми заощадження і накопичення приватного капіталу, збільшення інвестування отриманих ресурсів в економічний розвиток.

Податкова політика у напрямі реалізації економічної функції податків у середньостроковій перспективі має такі завдання: забезпечувати фінансову стабільність; відновлювати економічне зростання; заохочувати підприємництво, інновації, інвестиції; сприяти досягненню високого рівня зайнятості. Податкове регулювання повинно мати таку структуру та

реалізовуватися таким чином, щоб бути послідовним і зрозумілим для його учасників. Попередньо необхідно встановити інституційні показники, які б дозволяли планувати регулювальні заходи та ідентифікувати успішність реалізованих. Регулювання мусить бути наслідком комунікацій між усіма учасниками, які реалізують його та піддаються його впливу, тобто податкове регулювання – це законодавчо закріплені і визначені дії, які в цілому віднайшли позитивну оцінку у суспільстві. Сьогодні відмічаються такі тенденції податкового регулювання в розвинутих країнах: скорочення кількості податків на міжнародну торгівлю; приведення до відповідності фіскального навантаження податків на індивідуальні та корпоративні доходи; активізація податкового стимулювання економічного розвитку на інноваційно-інвестиційній основі.

Податкове регулювання є складною багатофункціональною категорією, яка полягає у сукупності фінансово-економічних відносин, що виникають у процесі використання регулювальними інституціями податкових інструментів для виконання суспільно визначених в конкретний період часу завдань, що дозволяє розглядати та використовувати його за призначенням як інструмент: державної фіскальної політики акумуляції фінансових ресурсів – для покриття необхідних для суспільного розвитку витрат, пов'язаних із створенням суспільних товарів і послуг; державної економічної політики – для стабілізації, підтримки та стимулювання економічного зростання шляхом регулювання економічної поведінки платників податків; державної соціальної політики – для досягнення справедливості в розподілі доходів, вирішенні екологічних проблем суспільства, стимулювання розвитку людського капіталу. Політика реалізації податкового регулювання повинна враховувати фінансову природу оподаткування та ієрархію напрямів регулювання, їх співвідношення формується відповідно до потреб соціально-економічного розвитку суспільства.

3.2. Податковий менеджмент як складова державного фінансового регулювання

Ефективність державного податкового менеджменту і адміністрування податків суттєво впливає на формування дохідної частини державного та місцевих бюджетів. Формування єдиної системи адміністрування податків повинно дозволити ефективно проводити державну податкову політику.

Виконання державою своїх функцій потребує створення відповідних фондів фінансових ресурсів. Однією з найвагоміших складових сукупних державних надходжень є податкові надходження, таким чином держава повинна проводити цілеспрямовану діяльність на формування достатнього обсягу фінансових ресурсів – здійснювати державний податковий менеджмент.

Важливим завданням дослідження проблем адміністрування податків є з'ясування сутності податкового менеджменту. Як наука і практика управління фінансовими відносинами у сфері оподаткування, що охоплює систему принципів, методів, форм і прийомів регулювання ринкової економіки за допомогою податкового механізму, державний податковий менеджмент виник на початку ХХ століття і набув піднесення у розвинутих країнах.

Державний податковий менеджмент є системою органів управління. До кола обов'язків залучене процедурне забезпечення проходження податкової концепції на черговий плановий період: розгляд та обговорення, затвердження в законодавчому порядку. Крім того, на ці органи покладається завдання складання звітності про виконання плану податкових надходжень до бюджету та всебічний аналіз звітних даних. Також державний податковий менеджмент є сукупністю норм і правил, що регламентують податкові дії та конкретну податкову техніку, а також види відповідальності за порушення податкового законодавства. Отже, державний податковий менеджмент слід розглядати з організаційного погляду, як сукупність органів державної влади, та з юридичного, як сукупність податкових

нормативно-правових актів. Податковий менеджмент є сукупністю методів та прийомів організації податкових відносин з метою забезпечення формування дохідної частини бюджету та впливу податків на розвиток економіки і соціальної сфери.

Податковий менеджмент є наукою, практикою, мистецтвом управління фінансами, що ґрунтується на свободі суспільного економічного вибору і передбачає пошук можливих варіантів рішень, їхню оцінку з позицій раціоналізму та оптимальності, персональну відповідальність та контроль як за реалізацією програм реформ, так і контроль за втраченими можливостями; систему органів управління; сукупність норм і правил, що регламентують податкову техніку, а також визначають міру відповідальності за порушення податкового законодавства.

Державний податковий менеджмент є складовою загальної системи управління фінансами держави. Податковий менеджмент є частиною загальної системи управління ринковою економікою, тобто складовою загального менеджменту в цілому.

На макрорівні розрізняють фіскальний менеджмент, на мікрорівні – корпоративний менеджмент, субмікрорівні – персональний менеджмент. Але слід зазначити, що на макрорівні в податковому менеджменті потрібно розрізняти не фіскальний менеджмент, який охоплює управління всіма видами доходів бюджету, а державний податковий менеджмент, сферою відповідальності якого є відносини в сфері оподаткування. Розрізняють елементи податкового менеджменту, до якого входять: інформаційне забезпечення; економічний аналіз, планування і прогнозування; оперативна робота; контроль; оптимізаційне регулювання; внутрішня і зовнішня координація; засоби адаптаційного характеру. Податковий менеджмент розглядається як система на корпоративному та державному рівнях, за його допомогою здійснюється управління податковими потоками шляхом використання науково обґрунтованих ринкових форм і методів прийняття рішень в галузі управління податковими надходженнями та податковими видатками на мікро- та макрорівнях. До основних складових податкового менеджменту відносять: законотворчу діяльність; планування податкових платежів; контроль за сплатою податків, зборів, інших податкових платежів.

Державний податковий менеджмент як процес являє собою певну логічну послідовність виконуваних функцій. Податковий процес включає сукупність заходів і дій щодо здійснення податкової політики, спрямований на ефективний розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів з метою досягнення фінансової стабільності як основи економічного зростання і підвищення суспільного добробуту.

Ухвалення податкового рішення вимагає знань концептуальних основ управління грошовими відносинами в суспільстві у цілому та на окремому підприємстві, а також розроблення науково-обґрунтованих методів їхньої реалізації. Як і будь-яка наука, податковий менеджмент тісно пов'язаний із практичною діяльністю щодо управління податковими потоками за допомогою ринкових форм і методів із метою зміцнення фінансової основи діяльності держави. Державний податковий менеджмент є складовою податкового менеджменту країни в цілому поряд з такими складовими, як корпоративний податковий менеджмент та персональний податковий менеджмент. Структура податкового менеджменту країни містить у собі ще один його різновид – податковий менеджмент нерезидентів, оскільки організація взаємовідносин із ними та податковими органами відрізняється від резидентів. Нерезиденти в сфері оподаткування повинні керуватися нормативними актами як країни, відповідно до законодавства якої вони утворені, так і країни, в якій встановлено об'єкт оподаткування. Отже, для нерезидентів на законодавчому рівні передбачені передумови для введення особливих правил оподаткування, організації податкового менеджменту.

Державний податковий менеджмент посідає основне місце в структурі податкового менеджменту країни в цілому, оскільки визначає норми та правила його проведення на інших рівнях економічної системи.

Податковому менеджменту характерно: охоплює окрему ланку фінансових відносин країни – податкові відносини, що виникають між державою та платниками податків; до сфери впливу державного податкового менеджменту залучені всі макроекономічні суб'єкти держави, а отже, він охоплює всю економічну систему держави; є елементом загальної системи

управління державою та забезпечує її необхідними фінансовими ресурсами для виконання державних функцій; є наукою про процеси та явища, що відбуваються у сфері встановлення та справляння податків, зборів з метою формування достатньої фінансової бази держави; являє собою практичну діяльність органів державної влади в сфері планування, нормативно-правового регулювання та справляння податків, зборів; функціонування державного податкового менеджменту забезпечується системою органів державної законодавчої, виконавчої та судової влади, які відповідно до законодавства наділені повноваженнями в сфері оподаткування, науково-дослідні установи; відносини, що входять до сфери регулювання державного податкового менеджменту чітко регламентуються закріпленими законами та іншими нормативно-правовими актами; являє собою циклічний процес прийняття управлінських рішень у сфері встановлення, справляння та контролю за своєчасністю та повнотою сплати податків, зборів; є особливим видом управлінської діяльності, що потребує особливої уваги з боку органів державної влади.

Державний податковий менеджмент можна розуміти в різних аспектах: як науку і вид управління; як систему і як процес. Державний податковий менеджмент як наука є сукупністю знань і наукових поглядів на явища та процеси, що відбуваються в суспільстві між державою та платниками податків з приводу формування за рахунок податкових надходжень головного централізованого фонду держави – бюджету з метою створення фінансової бази для виконання державою її функцій та завдань.

Водночас державний податковий менеджмент як особливий вид управлінської діяльності являє собою цілеспрямовану діяльність держави в особі уповноважених органів державної влади з метою виконання цілей та завдань податкової політики задля забезпечення економічного та соціального розвитку країни в цілому.

Як систему, державний податковий менеджмент можливо розглядати з економічного та організаційного погляду. З економічного – державний податковий менеджмент є сукуп-

ністю норм, методів та правил організації відносин між державою та платниками податків з метою формування бюджетів і державних цільових фондів. З організаційного – державний податковий менеджмент – це сукупність органів державної законодавчої, виконавчої та судової влади, які відповідно до законодавства наділені повноваженнями в сфері оподаткування.

Як процес, державний податковий менеджмент є логічно побудованою сукупністю послідовно реалізованих етапів обґрунтування цілей, розробки регламентів, організації сплати податків, зборів, мотивування співробітників податкових органів і платників податків до дотримання податкового законодавства, контролю та аналізу виконання законодавчих вимог і встановлених податковою політикою держави цілей і завдань з наступною розробкою висновків і рекомендацій, спрямованих на уточнення цілей, регламентів і способів організації справляння податків, зборів. Визначені етапи процесу державного податкового менеджменту реалізуються в межах його функцій.

Дискусійним залишається питання визначення об'єкта державного податкового менеджменту. Зокрема, об'єктом впливу в податковій сфері, а отже, й об'єктом державного податкового менеджменту, визначають відносини, що виникають між державою та платниками податку з приводу сплати податків та обов'язкових платежів до бюджету та державних цільових фондів. Такий підхід не в повній мірі відповідає чинному законодавству, оскільки включає до об'єкта податкового менеджменту відносини щодо сплати внесків до державних цільових фондів.

Об'єктом впливу в податковій сфері є відносини, що виникають між платниками та державою з приводу сплати до бюджету податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Результатом такого впливу мусить бути, з одного боку, формування централізованого фонду держави, а з іншого – створення сприятливих умов для розвитку господарської діяльності; регулювання соціально-економічного життя суспільства. Дане визначення об'єкта державного податкового менеджменту є найбільш вичерпним і заслуговує на увагу.

Предметом податкового менеджменту є вирішення теоретичних та практичних питань побудови оптимальної податкової системи, аналіз стану та прогнозування податкових надходжень, стратегічне бачення закономірностей формування податкового потенціалу країни та регіонів. Такий підхід заслуговує на увагу, але має досить звужений характер, зокрема не враховує проблеми розвитку наукових підходів до вивчення державного податкового менеджменту.

Об'єктом державного податкового менеджменту є відносини, що виникають між державою, в особі уповноважених органів державної влади, та платниками податків. У межах визначеного об'єкта предметом державного податкового менеджменту є діяльність держави у сфері встановлення та стягнення до бюджетів податків, зборів.

Важливим завданням розробки теоретичних засад державного податкового менеджменту є визначення кола його суб'єктів. До кола суб'єктів податкового менеджменту відносять органи законодавчої та виконавчої влади, контролюючі органи у сукупності з платниками податків. Але такий погляд потребує уточнення, оскільки контролюючі органи відносяться до органів державної виконавчої влади.

Виходячи із визначеної вище сутності державного податкового менеджменту, його суб'єктами слід визнати органи державної влади, наділені повноваженнями у сфері оподаткування, та всі групи платників податків.

Водночас існують різні підходи до визначення мети податкового менеджменту, яку можливо розрізнити на макрота мікроекономічному рівнях. Метою податкового менеджменту на макроекономічному рівні визначають забезпечення дохідної частини бюджету та впливу податків на розвиток підприємництва та соціальної сфери [104].

Метою державного податкового менеджменту є реалізація податкової політики держави, а також формування дохідної частини бюджетів усіх рівнів і забезпечення дієвого впливу податків, зборів на розвиток національної економіки та соціальних відносин в суспільстві.

Глибше усвідомити сутність державного податкового менеджменту можливо за допомогою дослідження його функцій. Крім того, саме у функціях реалізується управління податковою системою, до переліку яких входять такі: планування, організування, координування, стимулювання та контроль.

Державний податковий менеджмент виконує всі основні функції, притаманні класичному менеджменту: планування, мотивування, організування та контроль. Якщо розглянути сукупність прийомів та методів організації податкових відносин – складових податкового менеджменту, в логічній послідовності, то стає очевидним, що управління в сфері оподаткування починається із законотворчої діяльності, яка закладає основу для розробки системи загальнодержавних, спеціалізованих, галузевих планів і планів мікроекономічних, суб'єктів підприємницької діяльності. Отже, першою в структурі державного податкового менеджменту є функція планування.

Функція планування в державному податковому менеджменті реалізується передусім шляхом розробки системи державних планів, починаючи від довгострокових стратегічних програм економічного та соціального розвитку, завдання яких конкретизуються в планах, що мають ознаки тактичних планових документів – Законах України про державний бюджет на певний рік.

Під час розробки планів у державному податковому менеджменті органи державної влади повинні керуватися податковою політикою, яка сформувалася в державі на певному етапі її розвитку. Податкова політика – це діяльність держави, яка формується під впливом соціально-економічних факторів, виконання яких необхідне для досягнення певних показників розвитку національної економіки, у сфері встановлення і стягнення податків, зборів для формування стабільної фінансової бази для реалізації державою її функцій.

Розробка та реалізація податкової політики держави пов'язана із законотворчою діяльністю в сфері оподаткування. У процесі цієї діяльності визначаються принципи оподаткування, встановлюються види податків і зборів, їхні елементи, розробляється порядок складання та подання звітності, вимоги

до порядку розрахунків із бюджетом. Керуючись законодавчо встановленими правилами функціонування системи оподаткування, розробляються відповідні планові документи.

Податковим кодексом України встановлюється вичерпний перелік повноважень Верховної Ради України, сільських, селищних та міських рад щодо податків і зборів.

На Верховну Раду України покладається завдання щодо переліку загальнодержавних податків та зборів і місцевих податків та зборів, установа яких належить до компетенції сільських, селищних та міських рад. Крім того, вищий законодавчий орган України визначає елементи податку та, у разі необхідності, податкові пільги щодо загальнодержавних і місцевих податків і зборів. Сільські, селищні та міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення про встановлення місцевих податків і зборів; встановлюють ставки єдиного податку в межах ставок, визначених законодавчими актами; визначення переліку податкових агентів щодо сплати туристичного збору. Кабінет Міністрів України разом з Міністерством фінансів України розробляють основні напрями бюджетно-податкової політики держави, плани обсягів надходжень від податків і зборів.

Планування обсягів надходжень до бюджетів усіх рівнів має на меті визначення майбутніх результатів поточних рішень, програм і політики на стан економічної системи держави та можливостей збалансування доходів і видатків бюджетів. Проведення такої роботи дозволяє поліпшити якість прийняття рішень у сфері оподаткування, узгоджує податкову та бюджетну політику з метою ефективного виконання цілей і завдань економічного та соціального розвитку держави; окреслює фінансове майбутнє країни і можливості для упередження та запобігання несприятливим подіям у фінансовій сфері, дозволяє визначити альтернативні шляхи досягнення визначених цілей і завдань; сприяє відкритості та прозорості управління і прийняття рішень у сфері оподаткування. Якісне планування в податковій сфері не можливе без розробки прогнозів, які дозволяють оцінити майбутні обсяги податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів. Прогнозування є необхідним елементом системи державного податкового менеджменту.

Найпоширенішими методами прогнозування в додатковій сфері є такі: експертних оцінок, аналізу тенденцій, детерміністичний підхід, економетричне моделювання.

Планова функція державного податкового менеджменту пов'язана з функцією організування, реалізація якої здійснюється через податковий механізм, який визначає порядок практичного застосування податкового законодавства з метою повного виконання цілей і завдань податкової політики, закріплених у системі державних планів. Основними елементами податкового механізму є податкові ставки, способи оподаткування, податкові пільги. В світлі чинного податкового законодавства основними елементами податкового механізму слід визнати певні елементи податку: платники податку, об'єкт оподаткування, база оподаткування, ставка податку, порядок обчислення податку, податковий період, строк і порядок сплати податку, строк і порядок подання звітності про обчислення і сплату податку.

Крім того, організаційна функція державного податкового менеджменту розкривається через структуру органів державної влади на державному та місцевому рівнях, які повинні забезпечувати прийняття рішень щодо функціонування системи оподаткування. Виконання саме цієї функції державним податковим менеджментом мусить забезпечити функціонування системи оподаткування. Метою державного податкового менеджменту в даному аспекті слід визнати формування оптимальної структури органів державної влади, наділених повноваженнями у сфері оподаткування, а також налагодження оптимального та ефективного механізму взаємодії між такими органами та унеможливлення дублювання виконуваних ними функцій у сфері оподаткування.

Реалізація організаційної функції державного податкового менеджменту щодо побудови оптимальної організаційної структури органів державної влади, що наділені відповідно до законодавства України податковими повноваженнями, повинна забезпечити досягнення таких результатів: стабілізація та чітке визначення повноважень податкових органів; забезпечення гнучкості структури податкових органів з метою наближення їхніх послуг безпосередньо до споживачів та

відповідності потребам реальних соціально-економічних умов у суспільстві; конкретизація та формалізація схеми інформаційних потоків між підрозділами податкових органів, що повинно забезпечити налагодження оперативної, а отже, ефективної комунікації між ними, також забезпечити максимальну поінформованість платників податків; чітка фіксація в нормативно-правових актах прав і обов'язків співробітників контролюючих органів та органів стягнення та платників податків; забезпечення добору, спеціалізації та освіти впродовж життя співробітників контролюючих органів та органів стягнення, забезпечення їхньої спеціалізації на конкретних видах діяльності.

Мотивування як функція державного податкового менеджменту реалізується через запровадження та застосування в практиці оподаткування системи мотивів, які зацікавлюють платників податків чітко дотримуватися вимог чинного податкового законодавства. Такі мотиви пропонується поділяти на дві основні групи: сервісні мотиви – це мотиви, які зацікавлюють платників сплачувати податки внаслідок виконання державою її функцій, надання громадських послуг, крім того, держава відіграє важливу роль у розвитку пріоритетних в цілому для суспільства видів економічної діяльності та інвестиційних проектів; мотиви примусу – це мотиви, які змушують співробітників податкових органів і платників податків дотримуватися податкового законодавства внаслідок можливості настання фінансової, адміністративної чи кримінальної відповідальності за порушення податкового законодавства; ідеологічні мотиви – такі мотиви передбачають проведення роз'яснювальної роботи за допомогою методів психологічного впливу серед платників податків щодо необхідності формування необхідної фінансової бази для діяльності держави.

Держава зобов'язана забезпечити формування такої сукупності мотивів, їхнього органічного поєднання, яка забезпечить зацікавленість платників сплачувати податки та унеможливить скорочення обсягів господарської діяльності та загострення соціальної напруженості в суспільстві.

Контрольна функція державного податкового менеджменту передбачає проведення контролю за дотриманням органами державної влади, наділених відповідними повноваженнями у сфері оподаткування, та платниками податків податкового законодавства. Також ця функція повинна забезпечити контроль та оцінку виконання цілей і завдань податкової політики держави, зокрема обсяги виконання показників обсягів податкових надходжень до бюджету, виявляти причини відхилень, що виникли, та виявляти невикористані резерви зростання надходжень до бюджетів усіх рівнів. Контрольними повноваженнями наділені всі учасники процесу державного податкового менеджменту, але основну частину обов'язків покладено на органи податкової служби, яка несе відповідальність за правильність нарахування та своєчасність сплати податків і зборів до бюджетів. Функції податкових органів полягають у здійсненні контролю щодо вчасності подання платниками податків податкових декларацій, правильності визначення об'єктів оподаткування, обчислення та сплати податків.

У межах реалізації контрольної функції державного податкового менеджменту постійно проводиться фінансово-економічний аналіз, за допомогою якого здійснюється кількісна та якісна оцінка показників функціонування системи оподаткування, виявляються відхилення від встановлених параметрів функціонування та з'ясовуються причини таких відхилень. Завдяки методам і прийомам економічного аналізу, органи управління системою оподаткування визначають зв'язки між окремими її параметрами функціонування, своєчасно виявляють тенденції розвитку, розробляють оптимальні та найефективніші варіанти управлінських рішень.

Ефективне функціонування державного податкового менеджменту не можливе без відповідного інформаційного забезпечення, тобто його підсистеми, що забезпечує формування оперативної та якісної інформації про стан системи оподаткування. Функціонування інформаційного забезпечення повинно відбуватися на постійній основі, оскільки управлінський вплив на керування системою відбувається безперервно, що забезпечує можливість вироблення своєчасних та ефективних рішень в сфері оподаткування.

Податкова політика поділяється відповідно до часової перспективи на довгострокову та середньострокову. Слід зазначити, що державним податковим менеджментом виконуються й інші завдання, наприклад облік платників податків, контроль за дотриманням платниками податків порядку розрахунків із бюджетом та вимог до складання та подання податкової звітності тощо, тому можливо розрізнити й оперативний державний податковий менеджмент.

Відповідно до перспективи цілей та завдань, на вирішення яких спрямовано державний податковий менеджмент, існують такі його види: стратегічний – має на меті виконання довгострокових цілей та завдань державної податкової політики, виконання яких передбачено на термін до п'яти років, та які закріплено у податковому законодавстві та у відповідних програмах економічного й соціального розвитку держави в цілому; тактичний – забезпечує виконання середньострокових цілей і завдань державної податкової політики в межах одного бюджетного року, які закріплено в основному фінансовому плані держави – Законі України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік; оперативний – спрямований на виконання поточних цілей та завдань податкової політики держави в межах одного календарного кварталу або місяця, що узгоджується з податковими періодами за основними податками та зборами, встановленими Податковим кодексом України.

Адміністрування податків може розглядатися в межах тактичного та оперативного податкового менеджменту, оскільки органи адміністрування в своїй діяльності керуються переважно середньостроковими та короткостроковими цілями і завданнями податкової політики держави. Порядок встановлення податків різних груп, перерахування їх до бюджетів певною мірою відрізняється, а отже, потребує використання спеціальних методів та інструментів державного податкового менеджменту. Враховуючи зазначене, відповідно до групи податків і зборів розрізняють два види державного податкового менеджменту: державний податковий менеджмент загальнодержавних податків і зборів – стосується податку на прибуток підприємств, податку

на доходи фізичних осіб, податку на додану вартість, акцизного податку тощо; державний податковий менеджмент місцевих податків та зборів – стосується податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів тощо.

Функціонування державного податкового менеджменту повинно відбуватися з урахуванням певних вихідних положень, які доцільно розділити на специфічні та загальні принципи. Дотримання специфічних принципів державного податкового менеджменту забезпечить дотримання цілей та завдань податкової політики держави, використання загальних принципів менеджменту в сфері податкової діяльності забезпечить ефективність управлінської діяльності в даній сфері.

До специфічних принципів державного податкового менеджменту належать такі: загальність оподаткування; рівність усіх платників податків перед законом; невідворотність настання визначеної законодавством відповідальності за порушення податкового законодавства; презумпція правомірності рішень платника податку в разі, якщо норми законів або інших нормативно-правових актів припускають неоднозначне трактування; фіскальна достатність; соціальна справедливість; економічність оподаткування; нейтральність оподаткування; стабільність; рівномірність та зручність сплати; єдиний підхід до встановлення податків і зборів.

Загальні принципи державного податкового менеджменту відповідають класичним принципам ефективного управління. Під принципами управління розуміють основні правила, що походять з дії економічних закономірностей суспільного розвитку, якими необхідно керуватися суб'єктам управління в процесі управління певними об'єктами.

На підставі критичного аналізу існуючих підходів до визначення принципів менеджменту та з урахуванням особливостей сфери оподаткування, можна визначити загальні принципи державного податкового менеджменту: системність – охоплення всіх аспектів, функціональних напрямів, органів державної

влади, наділених повноваженнями у сфері оподаткування, їхніх організаційних підрозділів, функцій та механізму управління, що забезпечить формування комплексного стану функціонування державного податкового менеджменту та надасть можливість врахування деяких факторів, дія яких може позначитися на показниках функціонування системи оподаткування; неперервність – функціонування державного податкового менеджменту повинна здійснюватися на постійній основі, це дозволить врахувати певні події та фактори, що відбуваються в суспільстві та господарській діяльності; цілеспрямованість – функціонування державного податкового менеджменту повинно бути спрямованим на досягнення встановлених державою завдань, що в свою чергу, ґрунтуються на цілях соціально-економічного розвитку країни, чим буде забезпечено досягнення цілей податкової політики; оперативність – оперативне реагування органів державної влади, наділених повноваженнями у сфері оподаткування, на зміни основних показників функціонування національної економіки та вжиття відповідних заходів; регламентація – функціонування державного податкового менеджменту повинно базуватися на визначених, належним чином затверджених регламентом нормативно-правових актах, чим забезпечуватиметься стандартизованість підходів до вирішення тих чи інших завдань податкової політики; адаптивність – здатність органів державної влади, наділених повноваженнями у сфері оподаткування, оперативно пристосовуватися до змін в умовах ведення господарської діяльності в суспільстві та поза її межами, змін у рівні життя населення; простота побудови та прозорість – структура системи органів державної влади, залучених на управління в сфері оподаткування, повинна бути зрозумілою усім зацікавленим особам, чим забезпечуватиметься порозуміння між державою та платниками податків; саморозвиток – державний податковий менеджмент повинен оперативно виявляти перспективні завдання, що виникатимуть на майбутніх етапах розвитку економіки; удосконалювати або розробляти відповідні методи, інструменти та технології оподаткування, що забезпечуватиме адекватність

оподаткування майбутнім завданням і проблемам; автоматизація – всі процеси державного податкового менеджменту повинні враховувати новітні досягнення розвитку інформаційних систем, що забезпечуватиме ефективне виконання завдань і функцій у сфері оподаткування.

Система оподаткування суттєво впливає на господарську діяльність юридичних осіб та є однією з провідних ланок у системі державного регулювання економікою. Низька ефективність державного податкового менеджменту призводить до зменшення обсягу податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів, зростання кількості правопорушень у сфері оподаткування, незбалансованості міжбюджетних відносин, зменшенню темпів економічного розвитку, зростання рівня соціальної напруженості в суспільстві.

За допомогою податкового менеджменту держава здійснює податкове регулювання соціально-економічного розвитку суспільства, тобто реалізує сукупність заходів непрямого впливу на економіку та соціальні процеси через зміну податків, податкових ставок, податкових пільг, зниження чи підвищення загального рівня оподаткування, яке може стимулювати або стримувати виробництво та інвестиційні процеси. Використовуючи інструменти державного податкового менеджменту, держава може стримувати інфляцію у періоди її інтенсивного зростання, забезпечувати економічну підтримку розвитку у періоди кризи, фінансувати інвестиційні вкладення у значущі для суспільства сфери.

Регулювальна роль державного податкового менеджменту на економіку здійснюється шляхом: установлення і зміни системи оподаткування; визначення розміру податкових ставок і динаміки їхнього функціонування; регулювання господарського механізму на основі використання інструментів податкового менеджменту.

Вплив податкового менеджменту на соціально-економічну систему держави проявляється крізь функції податків. Податки виступають особливим централізованим інструментом розподільчих відносин у суспільстві. Маючи значний вплив

на формування доходів у суспільстві, державний податковий менеджмент може впливати на економічні та соціальні процеси в суспільстві, стимулюючи розвиток певних видів економічної діяльності або соціальних верств населення; фіскальна – з її допомогою виконується головне призначення податків – формування централізованого фонду фінансових ресурсів держави, необхідного для виконання функцій держави. Завданням податкового менеджменту під час забезпечення ефективного виконання фіскальної функції податків є розробка та запровадження прийомів і методів побудови оптимальної системи оподаткування; контрольна – завдяки реалізації якої держава через систему оподаткування має можливість здійснювати контроль за рухом фінансових ресурсів, встановлюються недоліки в системі оподаткування, а отже, вносяться зміни до податкової системи. Виявляючи недоліки у податковій політиці, держава завдяки податковому менеджменту оперативно реагуватиме на зміни, що відбуваються в суспільстві, економіці та відповідним чином коригувати внутрішню й зовнішню соціально-економічну політику.

Таким чином, управління податками та вплив податкового менеджменту на національну економіку повинен розглядатися не тільки з точки зору інструменту наповнення бюджетів, а передусім виходячи із їх регулюючої функції. Реалізація завдань та функцій державного податкового менеджменту в сфері формування достатньої фінансової бази держави можлива завдяки існуванню адміністрування податків, яке посідає важливе місце в системі державного податкового менеджменту.

Практика адміністрування податків в Україні розпочалася із розбудовою національної системи оподаткування. У наукових працях кінця ХІХ – початку ХХ століття згадуються терміни «податна політика» й «фінансова техніка», які своїм змістом нагадують сучасне розуміння терміна «адміністрування податків».

Механізми адміністрування податків у період становлення вітчизняної системи оподаткування мали суто фіскальний характер, не сприяли активному соціально-економічному розвитку суспільства та налагодженню партнерських взаємовідносин між державою та платниками податків. З розвитком

громадянського суспільства в Україні представниками влади стали активніше виголошуватися принципи взаємовигідної співпраці між державою в особі уповноважених органів і платниками податків, акценти в системі оподаткування почали переноситися від необхідності виключного задоволення фінансових інтересів держави до врахування інтересів самих платників податків. Так, система адміністрування податків розвивається разом із державою, її цілями та завданнями, а також соціально-економічними цінностями суспільства.

Крім того, подолання наслідків світової фінансово-економічної кризи та необхідність переходу держави до активної стадії розвитку соціально-орієнтованої ринкової економіки ставить на перший план продовження поступового реформування вітчизняної системи адміністрування податків, зборів на основі принципів партнерства, законності та рівності прав органів контролю і органів стягнення та платників податків. Перебудова системи оподаткування за такими принципами забезпечить сприйняття змін, що втілюються у життя всіма суб'єктами оподаткування.

Цілі та завдання державного податкового менеджменту та адміністрування податків, їхнє ефективне функціонування можливе тільки за чіткої регламентації всіх процесів у податковій сфері, що характерно для високорозвинутих країн. Важливу роль в податковому адмініструванні відіграють інструменти управління, зафіксовані в нормах податкового законодавства та нормативно-правових актах, наприклад порядок визначення бази оподаткування та визначення суми податку, яка підлягає сплаті до бюджету, способи, терміни і порядок внесення суми нарахованого податку до бюджету тощо.

Великою мірою відповідає сучасному розумінню сутності адміністрування податків переклад основи цього терміна з латинської мови, а саме слова *administration*, що означає допомога, управління. Отже, система адміністрування податків повинна стати службою, що надає всіляку допомогу платникам задля повного та своєчасного виконання ними зобов'язань перед бюджетами та державними цільовими фондами.

Сутність «адміністрування податків» полягає в управлінській діяльності органів державної виконавчої влади, пов'язаної з організацією процесу оподаткування та заснованої на законодавчих і нормативних актах. Під «фіскальним адмініструванням» розуміють обумовлену нормами законодавства діяльність фіскальних органів щодо забезпечення надходжень до бюджетів та державних цільових фондів. Податкове адміністрування є найважливішою, визначальною складовою фіскального адміністрування, домінуюче місце якого обумовлено не тільки часткою податкових надходжень у сумі доходів державного бюджету, а й єдиними принципами обліку, обчислення, сплати податків, відповідальності платників податків і зборів. Фіскальне адміністрування включає управлінську діяльність у сфері формування в цілому доходів бюджетів, а податкове адміністрування охоплює виключно управління в сфері оподаткування. Отже, податкове адміністрування є складовою частиною фіскального.

Фіскальне адміністрування – це система управління суспільно-економічними відносинами у сфері оподаткування. Податкове адміністрування є системою управління податковим процесом з боку держави та його уповноважених органів і охоплює такі основні сфери регулювання: управління податковими органами, управління розрахунками за податками та управління інформаційними потоками. Відповідно, елементами системи податкового адміністрування є структура та ієрархія податкових органів; їхні права та обов'язки; порядок збирання, обробки та перевірки податкової звітності; застосування податкових пільг та санкцій; ведення та узагальнення податкової статистики; регулювання податкових відносин з іншими країнами. Під адмініструванням податків і зборів треба розуміти загальний набір дій, процедур, заходів, що дозволяють здійснювати контроль за дотриманням податкового законодавства; це процедура реалізації прав і обов'язків суб'єктів оподаткування щодо погашення податкових зобов'язань. Податкове адміністрування визначається як комплекс дій адміністративного характеру, що здійснюються органами контролю для

забезпечення справляння податків і зборів. Адміністрування податків – це система заходів і прийомів, обумовлена нормами чинного законодавства, яка забезпечує мобілізацію надходжень до бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів.

Податкове адміністрування – це правовідносини, що складаються у сфері здійснення уповноваженими державними органами заходів з погашення податкового боргу і передбачають застосування методів владно-примусового характеру до платників податків.

Поряд із головним завданням – виконання цілей державної податкової політики та, зокрема формування достатнього обсягу фінансових ресурсів для виконання державою її функцій, система адміністрування податків, зборів повинна забезпечити формування партнерських відносин між платниками податків і контролюючими органами та органами стягнення, підвищення гнучкості системи оподаткування, тобто її пристосовуваність до зміни факторів зовнішнього середовища та відповідну розробку пропозицій щодо удосконалення податкового законодавства і податкового механізму.

Адміністрування податків є підсистемою державного податкового менеджменту, спрямованої на виконання коротко-строкових цілей і завдань податкової політики держави та розвивається разом із змінами суспільно-економічного устрою держави, умов господарювання, зміщенням акцентів із суто виконання фіскальних цілей держави на зростання ролі в державному регулюванні економіки; адміністрування податків забезпечується системою органів державної законодавчої, виконавчої та судової влади, які відповідно до чинного законодавства наділені повноваженнями у сфері оподаткування; відносини, що входять до сфери регулювання державного податкового менеджменту, чітко регламентуються закріпленими законами та іншими нормативно-правовими актами юридичними нормами; являє собою циклічний процес прийняття управлінських рішень у сфері справляння та контролю за своєчасністю та повнотою сплати податків, зборів, що відбувається в межах циклів державного податкового менеджменту та повторюється щомісячно, щоквартально або щорічно згідно з податковим

періодом встановленого чинним законодавством України; є особливим видом управлінської діяльності, спрямованої на виконання державної податкової політики, однією з головних завдань якої є задоволення фінансових інтересів держави та інших макроекономічних суб'єктів шляхом виконання податкових та грошових зобов'язань, погашення податкового боргу.

Систему адміністрування податків можливо розглядати з економічної та організаційної точок зору. Отже, з економічної – адміністрування податків являє собою сукупність норм, методів і правил організації відносин між державою та платниками податків, чітко зафіксованих у законодавчих та нормативно-правових актах з метою формування бюджетів і державних цільових фондів; з організаційної – адміністрування податків є сукупністю органів державної законодавчої, виконавчої та судової влади, відповідно до законодавства наділених повноваженнями у сфері адміністрування податків, зборів.

Як процес, державний податковий менеджмент є структурно-логічною послідовністю циклічної реалізації таких основних етапів: надання податкових консультацій, формування податкової звітності, визначення сум грошових або податкових зобов'язань, податковий контроль, облік платників податків, погашення податкового боргу тощо.

Адміністрування податків охоплює види робіт, що за своїм змістом характеризуються як функції: облікова робота – облік платників податків та облік надходження податків; роз'яснювальна та консультативна робота; прогнозно-аналітична робота; контроль-перевірочна робота. Адмініструванню податків властиві, крім організаційної функції, також інші функції державного податкового менеджменту: планування, мотивування та контроль, що засвідчує чіткий взаємозв'язок між цими двома видами державної управлінської діяльності у сфері оподаткування.

Функція адміністрування податків означає: прийняття рішень, що реалізуються в ході призначення податкових перевірок, призначення відповідно до законодавства фінансових санкцій та притягнення до адміністративної відповідальності, надання відстрочення та розстрочення грошових зобов'язань і

податкового боргу тощо. Слід зазначити, що адміністрування податків як елемент системи державного податкового менеджменту ґрунтується на тих самих загальних і специфічних принципах управління податковими відносинами.

Адміністрування податків, як і податковий менеджмент, перебуває у взаємозв'язку з податковою політикою та слугує практичним механізмом її втілення у життя. У податковій політиці реалізується досягнення стратегічних цілей та завдань, у державному податковому менеджменті – закладають відповідні методологічні механізми, що відповідає тактичному рівню управління; в адмініструванні податків – організаційно-виконавча складова, тобто контролюючі органи забезпечують виконання встановлених цілей і можуть приймати певні види управлінських рішень, спрямованих на виконання тактичних цілей і завдань, що відповідає оперативному рівню управління податковими відносинами. Отже, адміністрування податків відноситься до підсистеми оперативного державного податкового менеджменту та знаходиться у взаємозв'язку з тактичним і стратегічним державним податковим менеджментом, надаючи пропозиції щодо встановлення цільових показників функціонування системи оподаткування, створюючи необхідне інформаційне забезпечення, а також розробляючи пропозиції щодо удосконалення податкового законодавства. Адмініструванню податків, організації загальної системи управління податковими правовідносинами присвячено окремий розділ Податкового кодексу України, який, зокрема, розкриває питання обліку платників податків, встановлення правил подання податкової звітності та внесення змін до неї, закріплення порядку визначення сум податкових зобов'язань, їх сплати, оскарження рішень контролюючих органів, стягнення штрафних санкцій, проведення перевірок.

Вирішення ухвалених завдань покладено на органи контролю, до яких належать: органи державної податкової служби – щодо податків, які справляються до бюджетів і державних цільових фондів, крім тих, відповідальність за контроль за сплатою яких покладено на митні органи, а також

щодо законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби; митні органи – щодо мита, акцизного податку, податку на додану вартість, інших податків, які відповідно до податкового законодавства справляються у разі ввезення або вивезення товарів і предметів на митну територію України.

Аналізуючи цілі та завдання, на вирішення яких спрямовано діяльність державних контролюючих податкових органів, треба зазначити, що адміністрування податків є підсистемою оперативного податкового менеджменту і спрямоване на виконання цілей і завдань поточної державної податкової політики.

Передбачено можливість розстрочення, відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу, тобто перенесення строків сплати платником податків його грошових зобов'язань або податкового боргу під проценти. Рішення про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань чи податкового боргу у межах одного бюджетного року приймається у такому порядку: щодо загальнодержавних податків і зборів – керівником контролюючого органу; щодо місцевих податків і зборів – керівником органу державної податкової служби, затверджується фінансовим органом місцевого органу виконавчої влади, до бюджету якого зараховуються такі місцеві податки чи збори. Натомість, рішення про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань чи податкового боргу щодо загальнодержавних податків і зборів на строк, що виходить за межі одного бюджетного року, приймається керівником центрального органу контролю за узгодженням з Міністерством фінансів України.

Порушення економічних інтересів макроекономічних суб'єктів, що вступають у податкові відносини з державою, у наслідку матиме скорочення надходжень до бюджетів усіх рівнів, а отже, і до порушення економічних інтересів держави. Недопущення цього можливе тільки у випадку збалансування інтересів усіх суб'єктів оподаткування – держави, в особі уповноважених органів державної влади та платників податків.

Для врахування інтересів держави система адміністрування податків повинна забезпечити формування достатніх для її функціонування бюджетних доходів. Інтереси територіальної громади, роль якої стрімко підвищується в країнах з розвиненою економікою, також повинні бути задоволені. Під час функціонування системи адміністрування податків врахування інтересів фізичних осіб – резидентів або домогосподарств пов'язано із врахуванням інтересів держави, оскільки на державу покладається виплата в належному розмірі заробітних плат фізичним особам, які є працівниками бюджетних установ і організацій, від рівня задоволення інтересів яких залежить, в підсумку, ефективність виконання державою її функцій. Крім того, бюджетна політика повинна передбачати виплату на належному рівні трансфертних виплат соціально незахищеним верствам населення. Податкова політика держави та, зокрема, система адміністрування податків, повинна бути спрямована на підтримку та зростання платоспроможного попиту населення. Зростання доходів населення, з одного боку, призводить до збільшення витрат населення на поточне споживання, що стимулюватиме розвиток пріоритетних для громадян виробництв, а з іншого – сприятиме нарощенню довгострокових заощаджень, які, відповідно, наповнюють економічну систему необхідними для розвитку фінансовими ресурсами, що сприятиме зростанню податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів у довгостроковій перспективі.

Під час розробки та реалізації податкової політики та функціонування системи адміністрування податків, зборів для врахування інтересів суб'єктів господарювання необхідно, з одного боку, забезпечити достатні обсяги фінансових ресурсів, що залишаються в розпорядженні підприємців для забезпечення подальшого інноваційного розвитку, а з іншого – суму коштів спрямувати на підтримку розвитку економіки, що призведе до підвищення доходів населення і, як наслідок, сприятиме зростанню податкових надходжень до бюджетної системи.

Розділ 4

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО КРЕДИТУ

4.1. Державний кредит як інструмент фінансової політики

Основою виникнення державного кредиту є сукупність товарно-грошових відносин та існування держави на основі суспільно-правових відносин. Відповідно державний кредит має зв'язок з категоріями «кредит» та «фінанси» і поєднує їхні особливості.

Так, термін «кредит» походить від латинських слів «credo» – вірю та «creditum» – позика. В сучасному тлумаченні кредит – це суспільні відносини, що виникають між економічними суб'єктами у зв'язку з передачею один одному в тимчасове користування вільних коштів на засадах зворотності, платності та добровільності.

За своєю економічною сутністю державний кредит – це форма вторинного перерозподілу не лише валового внутрішнього продукту окремої держави, а й за певних умов сукупного світового продукту. Його джерелом є тимчасово вільні кошти, фінансові активи міжнародних та національних фінансових ринків.

У процесі еволюції державного кредиту держава асоціюється як позичальник, кредитор і гарант, що потребує формування системного підходу до державного кредиту.

Сукупність усіх кредитних відносин з приводу надання, отримання та перерозподілу державою фінансових ресурсів, надання державою гарантій юридичним особам утворює систему державного кредиту.

Система державного кредиту – це сукупність упорядкованих економічних відносин, що виникають між державою як кредитором, позичальником чи гарантом і фізичними та юридичними особами – резидентами та нерезидентами, урядами іноземних країн, міжнародними фінансово-кредитними установами та організаціями щодо залучення, використання, повернення кредитних ресурсів і сплати відповідних коштів за їхнє використання, для забезпечення фінансування економічного розвитку.

Державний кредит передбачає обов'язкову участь держави, що може виступати у ролі позичальника, кредитора або гаранта. Суб'єктами державно-кредитних відносин з боку держави виступають уповноважені органи влади: Кабінет Міністрів України; Міністерство фінансів України; Національний банк України; місцеві органи влади.

Управління кредитними відносинами відображає не лише пріоритети фінансової політики держави у даній сфері, державних інтересах, а й особливості розвитку національної та світової економіки. Зазначене потребує узгодження інтересів, потреб та можливостей усіх учасників кредитних відносин, що неоднозначно впливає на функціонування системи державного кредиту.

Визначальними засадами при цьому виступають: дотримання загальних принципів кредитування; формування узгоджених кредитних програм та відповідних умов, обов'язків і механізмів реалізації кредитних відносин.

Система державного кредиту виконує такі функції: фіскальну, регулювальну, розподільчу та контрольну.

За допомогою фіскальної функції державного кредиту забезпечується формування централізованих фондів фінансових ресурсів держави. Отримані через систему державного кредиту кошти надходять у розпорядження органів державної влади та формують їхні додаткові фінансові ресурси.

В економічно розвинених країнах державні позики є основним джерелом фінансування бюджетного дефіциту та разом із податками – другим за значенням джерелом у формуванні бюджету. Існування бюджетного дефіциту визначається розбіжностями в обсягах доходів і видатків державного бюджету та необхідністю кредитування інвестиційно-інноваційних проектів розвитку економіки країни та соціальних програм.

Позитивний вплив фіскальної функції державного кредиту полягає в рівномірному розподілі податкового тягаря в часі. Під час обслуговування та погашення державного кредиту витрати здійснюються в розмірах, що покривають суми основного боргу та відсотків із його обслуговування. Тому важливим для державного кредиту є залучення коштів для фінансування проектів розвитку, що за рахунок прибутків від реалізації проектів покриє боргові зобов'язання держави та не

відволікатиме кошти бюджету держави. Застосування ефективного управління такими кредитними проектами дозволяє не лише сформулювати кошти бюджету розвитку, а й профінансувати інші економічні та соціальні заходи. Неефективне використання кредитних ресурсів, недостатній менеджмент державного боргу призводить до необхідності погашення державних боргових зобов'язань за рахунок податкових надходжень або додаткових запозичень.

Регулювальна функція системи державного кредиту забезпечує реалізацію фінансової політики держави через кредитний механізм. Вона дає змогу впливати на фінансовий ринок держави, стан грошового обігу, стабільність і курс національної валюти, рівень процентних ставок на фінансовому ринку, на виробництво і зайнятість, обсяги золотовалютних резервів і стан платіжного балансу країни, інвестиційний клімат тощо. Важлива роль системи державного кредиту виявляється у можливості застосування бюджетного та ринкового механізмів для досягнення цілей поточного та стратегічного розвитку держави. В умовах ускладнення дії ринкових механізмів, застосування заходів із державного регулювання через механізм державного кредиту дозволяє активно впливати на попит, пропозицію, зайнятість, рух капіталу і темпи економічного розвитку.

Вагоме значення в системі державного кредиту відіграє розподільча функція, оскільки визначає результативний характер і регулювальний ефект державного кредиту. Використання державних боргових інструментів сприяє активному формуванню та впливові на ринки внутрішніх і зовнішніх державних позик. Через механізм дії цих ринків забезпечується рух позикових та інвестиційних капіталів. Особливе значення дана функція набуває в умовах дефіциту тимчасово вільних фінансових ресурсів на внутрішньому фінансовому ринку.

Держава в особі органів фінансового та грошово-кредитного регулювання визначає умови залучення та перерозподілу фінансових активів з урахуванням їхньої строковості, інструментарію, джерел формування та напрямів використання. При цьому можуть застосовуватися методи й важелі стимулу та стримування.

Враховуючи глобалізаційні тенденції на світових фінансових ринках, уряди держав намагаються використати переваги та нівелювати негативні процеси, пов'язані із фінансовою глобалізацією. Лише держава може забезпечити захист національної фінансової та банківської систем, формування превентивних заходів з метою убезпечення від дії фінансових ризиків, що регулярно виникають і поширюються на світовому ринку.

Позитивно впливає на виробництво і зайнятість формування державою платоспроможного попиту, підтримка національної банківської системи, фінансування розвитку національного виробництва за рахунок запозичень на світовому ринку, коштів міжнародних фінансово-кредитних інституцій, виступаючи як позичальник, кредитор чи гарант.

Контрольна функція в системі державного кредиту органічно переплітається з іншими функціями та забезпечує ефективність її функціонування. Контроль реалізується на всіх етапах процесу кредитування, починаючи від прогнозування та планування державних запозичень і завершується погашенням боргу чи гарантованих позик. Важливим під час проведення контрольних заходів є визначення ефективності та результативності позик, кредитних проектів чи наданих гарантій. Контрольні заходи здійснюють усі суб'єкти кредитних відносин у межах їхньої компетенції, завдань і функцій. Контрольна функція не лише забезпечує своєчасність і повноту виплат за борговими зобов'язаннями, а й дозволяє активно впливати на бюджетну політику держави у сфері державного кредиту.

Завдання бюджетної політики у сфері державного кредиту реалізуються завдяки механізму державного кредиту. Механізм державного кредиту – це сукупність форм, методів і важелів впливу державних кредитних відносин на соціально-економічний розвиток суспільства.

Об'єктом державного кредиту є ресурси, надані на кредитних засадах у двох формах: товарній та грошовій.

Сутність товарної форми полягає в тому, що ресурси, отримані на кредитних засадах, надходять у вигляді машин, обладнання, технологій, устаткування, робіт і послуг, а держава взяті на себе боргові зобов'язання може погашати як товарними поставками, так і валютними розрахунками із застосуванням різних фінансових інструментів та операцій.

Така форма використовується за домовленістю між кредитором та позичальником з метою нівелювання можливих ризиків у кредитора щодо повернення коштів, реалізації проектів розвитку із застосуванням високотехнологічного обладнання іноземних інвесторів і зацікавленості кредиторів щодо просування продукції їхнього виробництва на національні ринки інших країн, в періоди економічної кризи, коли спостерігаються високі темпи інфляції; за надзвичайних обставин – стихійного лиха, різних видів катастроф тощо.

Основною формою державного кредиту виступає грошова, як правило, у безготівковій формі. У різні історичні періоди використовувалися такі різновиди грошової форми державного кредиту: державні позики; казначейські позики; ощадна справа; використання державою коштів позикового фонду центрального банку; гарантовані державою позики; міжнародний кредит.

Державна позика – це сукупність фінансових відносин щодо залучення тимчасово вільних грошових коштів фізичних та юридичних осіб для фінансування загальнодержавних потреб шляхом випуску і розміщення державних цінних паперів.

Державна позика – характеризується тим, що держава виступає головним чином як боржник. Заборгованість за державними позиками зараховують до суми державного боргу країни.

Найпоширенішим борговим зобов'язанням в Україні є облігація. Облігація – це цінний папір, що посвідчує внесення його власником грошей, визначає відносини позики між власником облігації та емітентом, підтверджує зобов'язання емітента повернути власникові облігації її номінальну вартість у передбаченій умовами розміщення облігацій строк і виплатити дохід за облігацією, якщо інше не передбачено умовами розміщення. Продаж державних облігацій здійснюється в національній та іноземній валюті. Емісія державних облігацій України регулюється законодавством, у тому числі Бюджетним кодексом України, Законом «Про Державний бюджет України» на відповідний рік, яким встановлюються граничні розміри державного зовнішнього та внутрішнього боргу, внутрішніх і зовнішніх запозичень.

Облігації внутрішніх державних позик України – державні цінні папери, що розміщуються виключно на внутрішньому фондовому ринку і підтверджують зобов'язання України щодо відшкодування пред'явникам цих облігацій їхньої номінальної вартості з виплатою доходу відповідно до умов розміщення облігацій. Умови розміщення та погашення облігацій внутрішніх державних позик України і цільових облігацій внутрішніх державних позик України, не визначені умовами розміщення, встановлюються Міністерством фінансів України відповідно до законодавства.

Цільові облігації внутрішніх державних позик України – облігації внутрішніх державних позик, емісія яких є джерелом фінансування дефіциту державного бюджету в обсягах, передбачених на цю мету законом про Державний бюджет України на відповідний рік, і в межах граничного розміру державного боргу. Для цільових облігацій внутрішніх державних позик передбачено Законом України «Про цінні папери та фондовий ринок» наявність такого головного реквізиту, як напрям використання залучених від розміщення таких облігацій коштів, передбачений законом про Державний бюджет України на відповідний рік.

Кошти, залучені до Державного бюджету України від розміщення цільових облігацій внутрішніх державних позик України, використовуються виключно для фінансування державних або регіональних програм і проектів на умовах їх повернення. Фінансування здійснюється відповідно до кредитних договорів, що укладаються між державою в особі Міністерства фінансів України та отримувачем коштів. Умови кредитних договорів повинні відповідати умовам випуску цільових облігацій внутрішніх державних позик з обов'язковим установленням дати обслуговування та погашення кредиту за п'ять днів до дати обслуговування та погашення цільових облігацій внутрішніх державних позик.

Облігації зовнішніх державних позик – державні боргові цінні папери, що розміщуються на міжнародних фондових ринках і підтверджують зобов'язання України відшкодувати пред'явникам цих облігацій їхню номінальну вартість з виплатою доходу відповідно до умов випуску облігацій.

Значну роль у розвитку системи державного кредиту в Україні відіграло запровадження такого інструменту державного запозичення, як казначейські зобов'язання. Із прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 10.01.2002 року № 15 започатковано випуск казначейських зобов'язань України. Казначейські зобов'язання випущено лише за трьома із передбачених восьми серій: А, В і С.

Наступний випуск казначейських зобов'язань відбувся 2009 року, відповідно до прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 14.04.2009 року № 362 «Про випуск казначейських зобов'язань». Згідно з даною Постановою казначейські зобов'язання випускаються на пред'явника в документарній формі із строком обігу 12 місяців, номінальною вартістю 500 гривень, різними серіями. Загальна номінальна вартість кожної серії становить 200 млн гривень.

Перевагами такого інструменту запозичення коштів, як державні казначейські зобов'язання, для населення вважається: надійність, гарантована державою; доступна номінальна вартість; щоквартальні купонні платежі; випуск у документарній формі на пред'явника, що значно спрощує процедуру купівлі, обігу та погашення; відсутність оподаткування доходів, отриманих в результаті купонних виплат за казначейськими зобов'язаннями; можливість заощадити кошти із одночасним запобіганням можливих втрат від інфляції.

Казначейські зобов'язання розміщуються на добровільних засадах серед населення. Сертифікат містить чотири купони. Доходи за казначейськими зобов'язаннями виплачуються кожні шість місяців після дати випуску, зазначеної на казначейському зобов'язанні.

Генеральним агентом з розміщення казначейських зобов'язань визначено публічне акціонерне товариство «Державний ощадний банк України», який має здійснювати доставку, інкасацію, розміщення, обслуговування обігу, погашення та знищення казначейських зобов'язань, а також має право залучати до розміщення казначейських зобов'язань інших торговців цінними паперами шляхом укладення з ними відповідних угод.

ПАТ «Ощадбанк» отримує бланки сертифікатів, здійснює їхню доставку до установ, які провадять розміщення казначейських зобов'язань, та в установленому порядку забезпечує ведення обліку бланків сертифікатів. Казначейські зобов'язання розміщуються за продажною вартістю, порядок визначення якої встановлює Міністерство фінансів України. Кошти, отримані від продажу казначейських зобов'язань, перераховуються на окремий рахунок, відкритий Державною казначейською службою.

Продаж, виплата доходу та погашення казначейських зобов'язань здійснюються у валюті випуску та за вибором фізичної особи у готівковій або безготівковій формі. У разі погашення казначейських зобов'язань і виплати доходу за ними у безготівковій формі кошти перераховуються на рахунок, зазначений пред'явником сертифіката.

Погашення казначейських зобов'язань і виплата доходу за ними здійснюються за рахунок коштів державного бюджету. Для проведення розрахунків Казначейство перераховує кошти державного бюджету на кореспондентський рахунок, відкритий у Національному банку, не пізніше ніж протягом останнього робочого дня відповідного купонного періоду або строку обігу казначейських зобов'язань, або купонного періоду. Казначейські зобов'язання не можуть бути погашені достроково. Погашення казначейських зобов'язань і виплата доходу за ними припиняються через один рік після дати погашення, зазначеної у сертифікаті.

Державні запозичення на внутрішньому та зовнішніх ринках надаються, обслуговуються та погашаються відповідно до укладених домовленостей у валютах: національній – країни-позичальника, країни-кредитора або валюті третьої країни, а також міжнародних розрахункових одиницях. Державні запозичення на внутрішньому ринку в іноземних валютах у сукупності впливає на боргові ризики, валютну структуру державного боргового портфеля та необхідності накопичення достатніх обсягів валютних резервів у розпорядженні центрального банку відповідно до валютної структури боргу.

Держава повинна бути позичальником коштів через необхідність забезпечити збалансованість бюджету, фінансування державних програм соціально-економічного розвитку країни, структурної та інституційної перебудови тощо.

Залучення позикових коштів до бюджету обмежується не лише рівнем податкового навантаження в державі, а й чинниками, що впливають на тенденції показників валового внутрішнього продукту, боргового навантаження держави, дохідність та строковість державних боргових інструментів, боргові та інші фінансові ризики тощо. Зазначене впливає не лише на боргову політику держави та механізм державного кредиту, а й бюджетну політику в цілому.

Виступаючи кредитором, держава за рахунок централізованого бюджетного фонду може надавати на кредитних засадах ресурси для фінансування місцевих бюджетів та юридичним особам для реалізації державних цільових програм.

За необхідності підтримки приватних проектів, що відповідають пріоритетним напрямам державного розвитку, держава бере на себе відповідальність за обслуговування та погашення позик юридичних осіб у випадку неплатоспроможності останніх, шляхом надання державних гарантій, це так званий умовний державний кредит. Як кредитор і гарант, держава може позитивно впливати на виробництво і зайнятість, розвиток малого та середнього бізнесу, експортоорієнтованих галузей економіки.

Державні гарантії формують боргові ризики, пов'язані із ризиками виконання боргових зобов'язань позичальниками таких кредитів. Надані державні гарантії за кредитними проектами, з одного боку, забезпечують додаткове кредитне фінансування проектів розвитку, стимулюють зростання фінансового потенціалу держави, з іншого – призводять до необхідності акумулювання додаткових ресурсів у бюджетному фонді для виконання обов'язків гаранта у випадку неплатоспроможності позичальника.

У 1992 році, започатковано кредитування іноземними інвесторами: урядами іноземних держав, міжнародними фінансовими організаціями та іноземними банками суб'єктів

економічної діяльності – резидентів України під гарантії Кабінету Міністрів України. Для отримання гарантій Уряду кредитні проекти позичальників повинні відповідати пріоритетним напрямам соціально-економічного розвитку та узгоджуватися в межах і за рахунок передбачених витрат у державному бюджеті.

Залучення іноземних кредитів під державні гарантії відбувається шляхом подання позичальниками кредитних проектів для розгляду до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України, ПАТ «Державний експортно-імпортний банк України», які здійснюють відбір шляхом визначення відповідності проектів таким критеріям: валютної самоокупності, відповідності пріоритетним напрямам іноземного кредитування, сприяння розвитку експортного потенціалу і виробництва імпортозамінної продукції, забезпечення критичного імпорту, впровадження інноваційних проектів, забезпечення енерго- та ресурсозбереження, можливості здійснення технічного переозброєння і модернізації, забезпечення розвитку інфраструктури.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України координує роботу з підготовки та впровадження проектів, які передбачають залучення іноземних кредитів під державні гарантії.

За умови погодження України з вимогами статті 13 Угоди про заснування Європейського банку реконструкції та розвитку, інвестиційні проекти, що підтримуються цим банком, не потребують державних гарантій. Такі домовленості можуть спростити процедуру залучення інвестицій в Україну, посприяють зниженню витрат щодо їхнього залучення та знизять ризики держави щодо невиконання позичальниками гарантованих Урядом зобов'язань перед банком-кредитором. Для цього необхідно розвивати систему державного кредиту, яка б забезпечила формування бюджетного фонду розвитку та ефективний механізм надання державних кредитів для розвитку пріоритетних галузей економіки.

Указом Президента України від 11.04.2008 р. № 334/2008 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення погашення заборгованості перед державою за кредитами, залученими

державою або під державні гарантії» піднімалося питання щодо списання простроченої заборгованості перед державою суб'єктів господарювання, які визнані в установленому порядку банкрутами і вилучені з Єдиного державного реєстру підприємств та організацій і вимоги щодо погашення заборгованості яких не були задоволені у зв'язку з недостатністю їхніх активів.

У разі прийняття рішення Кабінетом Міністрів України про надання юридичним особам-резидентам іноземних кредитів, під державні гарантії або залучених державою, плату за надання кредиту або державної гарантії виконання зобов'язань юридичні особи вносять до державного бюджету в порядку, визначеному внутрішньою кредитною угодою, яка укладається з банком-агентом частини непогашеної суми кредиту, якщо його погашення та обслуговування передбачається здійснювати відповідно за рахунок коштів державного бюджету.

У разі прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про надання державних гарантій виконання зобов'язань юридичних осіб-резидентів перед іноземними замовниками за зовнішньоекономічними договорами, ці юридичні особи вносять до державного бюджету в порядку, визначеному угодою про порядок відшкодування витрат державного бюджету, які можуть виникнути внаслідок виконання гарантійних зобов'язань Кабінетом Міністрів України, укладеною між юридичною особою-резидентом і Міністерством фінансів, плату за надання державної гарантії в розмірі одного відсотка річних сум наданої гарантії.

Відповідно до міжнародних стандартів, викладених в офіційних виданнях Міжнародного валютного фонду, зовнішній борг визначається за резидентністю, тобто являється борговими зобов'язаннями центральних органів державного управління перед нерезидентами.

До боргових зобов'язань центральних органів державного управління входять показники по операціях сектору загального державного управління, охоплюючи центральні та місцеві органи державного управління. Консолідовані показники центрального та місцевого бюджету включають показники державних фондів соціального страхування та пенсійного фонду.

Відповідно до міжнародних стандартів облік державного боргу Міністерством фінансів України відображає не повну картину боргів сектору державного управління, оскільки, крім прямого державного боргу, повинен включати зобов'язання органів місцевого самоврядування за борговими цінними паперами та зовнішніми кредитами. Зазначена ситуація викликає ризики, пов'язані із заниженням показників боргу сектору державного управління, що призводить до неврахування ризиків, пов'язаних з навантаженням на національну економіку, на що вказує відношення боргу до валового внутрішнього продукту.

Особливості обліку боргів держави полягають у такому: Національний банк України здійснює облік боргів сектору державного управління відповідно до міжнародних стандартів, а Міністерство фінансів – відповідно до законодавчої бази України, що у певній мірі відрізняється від міжнародної практики обліку. Важливим є формування загальних засад обліку боргів держави, у тому числі сектору державного управління.

Система державного кредиту повинна включати кредитні відносини центральних органів управління та місцевих органів управління, відповідно до міжнародних стандартів і економічних відносин кредиторів і позичальників із урахуванням вимог ринку. Поділ внутрішніх і зовнішніх запозичень Міністерство фінансів повинно здійснювати відповідно до міжнародних стандартів за резидентністю, оскільки такий поділ відповідає економічному змісту операції.

Державне фінансування може розглядатися за типом кредитора і за типом боргового зобов'язання. Класифікація за типом кредитора дає змогу поєднати економічні одиниці, що мають спільну мету та моделі економічної поведінки.

Фінансування економіки за допомогою запозичень має і позитивні, і негативні наслідки, що залежать від ефективності боргової політики, яку проводить держава.

Боргова політика – це складова економічної політики держави щодо можливого залучення додаткових фінансових ресурсів за рахунок випуску і розміщення державних боргових зобов'язань, підписання міжнародних та міждержавних угод для фінансування державних видатків чи програм економічного розвитку та обслуговування державного боргу.

Стратегічним завданням боргової політики є також пошук оптимального співвідношення між борговим та податковим фінансуванням бюджетних видатків. У короткостроковому періоді залучення позикових ресурсів дозволяє знизити фіскальне навантаження на національну економіку та забезпечити спрямування додаткових коштів суб'єктів господарювання на їх розвиток. Проте фінансування поточних бюджетних видатків здійснюватиметься за рахунок майбутніх ресурсів розвитку, а отже, економічний розвиток гальмуватиметься у довгостроковій перспективі.

Проблема державного, зокрема зовнішнього боргу торкається як економіки, так і політики. Перебуваючи під впливом зобов'язань перед країнами-кредиторами, держава обмежує незалежність своєї економічної політики. Часто країни-кредитори нав'язують вибір не лише зовнішньої стратегії розвитку, а й диктують заходи внутрішньої політики.

З метою досягнення позитивного впливу державного боргу на розвиток економіки доцільно проводити зважене управління його обсягами, структурою та динамікою. Управління державним боргом без урахування відповідних вимог та інтересів суб'єктів фінансових відносин часом призводить до негативних наслідків. Результатом може стати зниження рівня боргової безпеки держави, погіршення її фінансової стійкості.

Проведення державної боргової політики має на меті сприяння стабільному економічному розвитку, стимулювання приросту валового внутрішнього продукту та досягнення повної зайнятості, стримування інфляційних процесів, забезпечення фінансування соціальних програм, формування достатніх обсягів кредитних ресурсів для розвитку підприємницької діяльності, залучення необхідних обсягів іноземних інвестицій.

Науковці та практики зважають на те, що мета державної боргової політики – передбачити врахування державного боргу не тільки як зобов'язань, а й як активу, спрямовуватися на досягнення оптимальних обсягів і структури державного боргу та забезпечення ефективного використання залучених активів.

Для порівняння стану заборгованості, в різних країнах за різний період часу розраховується частка кредитного фінансування як відсоткове співвідношення заборгованості до величини сукупних витрат чи до валового внутрішнього продукту.

Боргові показники використовуються для оцінки здатності позичальника виконувати зобов'язання з погашення і обслуговування накопичених боргів.

Державний зовнішній борг складається з позик на фінансування державного бюджету та погашення зовнішнього державного боргу; позик на підтримку національної валюти; позик на фінансування інвестиційних та інституційних проектів; гарантій іноземним контрагентам щодо виконання зобов'язань; державних гарантій, що надаються Кабінетом Міністрів України для кредитування проектів, фінансування яких передбачено державним бюджетом України.

На сучасному етапі досить важко знайти країну, яка б не використовувала зовнішні запозичення, але вони носять подвійний характер. З одного боку – за умови ефективного їх використання, вони можуть стати позитивним чинником економічного зростання держави, а з іншого – здатні призвести до боргової та фінансової кризи, погіршення макроекономічної стабільності країни. Тому перш ніж залучати кошти, необхідно чітко представляти: як, коли та за яких умов брати позикові ресурси.

Негативним наслідком державного запозичення є падіння виробничих інвестицій та зменшення на цій основі запасу капіталу і майбутніх доходів, так званий «ефект витіснення». Залучаючи вільні позичкові кошти на фінансування державного бюджету, держава вилучає з ринку ресурси, які могли б бути інвестовані у виробництво. Боргове фінансування бюджету призводить до зростання відсоткових ставок на ринку державних цінних паперів. Це зумовлює підвищення ставок на інших сегментах фінансового ринку. Кредитні ресурси стають менш доступними для позичальників, і рівень інвестиційної активності знижується. Внаслідок падіння інвестицій в основні виробничі фонди, державне запозичення в довгостроковій перспективі призводить до зменшення рівня споживання.

В умовах створення розвиненої та ефективної системи державного кредиту важливо забезпечити використання державних запозичень як інструменту регулювання соціально-економічного розвитку. Перерозподіл тимчасово вільних фінансових активів через механізм державного кредиту дозволяє не лише забезпечувати стабільність фінансової та грошово-кредитної сфер, але й акумулювати необхідні й роздрібнені ресурси та спрямовувати їх на фінансування пріоритетних галузей та секторів економіки. Вкладання таких ресурсів у інвестиційні проекти розвитку забезпечить також інвесторам доступ до державних проектів, залучення фінансових ресурсів до банківської системи, стабільний розвиток фінансового ринку країни.

4.2. Механізм управління державним боргом

Управління державним боргом – це вид управлінської діяльності, що є складовою управління всією фінансово-кредитною системою держави, який реалізується через механізм управління державним боргом та забезпечує ефективність функціонування системи управління державним боргом. Бюджетний кодекс України визначає управління державним боргом як «...сукупність дій, пов'язаних із здійсненням запозичень, обслуговуванням і погашенням державного боргу, інших правочинів з державним боргом, що спрямовані на досягнення збалансованості бюджету та оптимізацію боргового навантаження» [12].

Система управління державним боргом – це упорядкована певним чином сукупність об'єктів, суб'єктів, методів, важелів, інструментів, норм, стандартів, процедур, регламентованих нормами національного та міжнародного права, сформована з метою оптимізації формування, перерозподілу та використання тимчасово вільних кредитних ресурсів в інтересах реалізації загальнонаціональних завдань та пріоритетів [51].

Механізм управління державним боргом відображає особливості фінансово-кредитної політики держави у поточному

періоді та на перспективу з урахуванням пріоритетів стратегічного розвитку держави. Використання механізму управління державним боргом дозволяє не лише забезпечити фінансування державних програм соціально-економічного розвитку, а й активно впливати на реалізацію завдань внутрішньої та зовнішньої державної політики, прискорювати розвиток національної економіки та накопичення фінансового потенціалу як країни в цілому, так і окремих його сегментів, підвищити ефективність управління фінансовою системою країни через механізм державних фінансів.

Борговий механізм держави відображає сукупність економіко-організаційних та правових форм і методів управління державним боргом, спрямованих на забезпечення потреб у додаткових фінансових ресурсах та ефективного використання залучених коштів, на забезпечення своєчасного, в повному обсязі обслуговування державного боргу.

Борговий механізм держави має кількісну та якісну визначеність. Кількісна визначеність характеризує розміри залучених і непогашених кредитних зобов'язань у вигляді сум платежів за основним боргом, відсотків, комісійних витрат, загальні розміри внутрішнього та зовнішнього державного боргу. Якісна – характеризує умови, порядок і вартість залучення коштів, відповідність бажаним параметрам розмірів і структури державного боргу, особливості його обслуговування; сформовані та потенційні боргові ризики; співвідношення між рівнем ризику та вартістю витрат на обслуговування і погашення боргу; боргове навантаження держави.

На механізм управління державним боргом впливають такі фактори: наявність науково обґрунтованих концепцій управління державним боргом і формування державних запозичень; загальні та специфічні фактори, що відображають тенденції розвитку економіки; загальні: динаміка валового внутрішнього продукту, стан платіжного балансу, курс національної валюти, політика центрального банку на кредитному ринку, попит і пропозиція на позичковий капітал, норма прибутку у матеріальному виробництві; специфічні: боргова політика держави, рівень розвитку зовнішніх та внутрішніх

ринків, ступінь довіри зовнішніх і внутрішніх інвесторів, кредитний рейтинг, розмір державного боргу, види державних боргових інструментів; боргові ризики. Ризик, пов'язаний із державним боргом – борговий ризик, – це можливість настання події імовірного характеру, що призведе до: збільшення витрат державного бюджету, пов'язаних із збільшенням сум погашення і обслуговування державного боргу, або зменшення можливостей фінансування державного бюджету за рахунок боргових джерел.

Важливий вплив в умовах світової глобалізації на результативність та ефективність механізму управління державним боргом відіграє виявлення, оцінка та рівень управління ризиками, що пов'язані з державним боргом: ринкові ризики, валютні, ризик рефінансування, кредитні ризики, ризик ліквідності, ризики за ступенем впливу; критичні ризики; катастрофічні ризики, судовий ризик; управлінські: операційний ризик; ризик моніторингу; ризик недостатнього юридично-правового забезпечення; ризики залучення коштів; ризики, пов'язані з обслуговуванням державних боргів; ризик пролонгації державного боргу; інформаційні ризики; ризик втраченої вигоди, ризики умовних зобов'язань, ризики оцінки; ризики, що оцінюються за допомогою експертних суджень, суверенні ризики – ризик дефолту, ризик реструктуризації, політичний ризик; ризик монетарної політики; ризик економічного зростання; ризик платоспроможності, ризики боргового портфеля.

Моніторинг і контроль за результатами ризик-менеджменту мінімізує ймовірність виникнення непередбачуваних ситуацій та сприятиме підвищенню ефективності управління державним боргом.

Нормативно-правова база формує відповідні умови, повноваження, приписи, можливості та засади процесу управління державним боргом відповідно до боргової та фінансово-кредитної політики держави.

Боргова політика зазнає впливу реальних економічних, політичних та інших чинників і безпосередньо залежить від бюджетної політики держави. Прийняття програм середньострокового розвитку забезпечує стабільність і послідовність

застосування фінансового механізму у різних сферах суспільного розвитку. Причому визначення цілей та пріоритетів бюджетної політики дозволяє удосконалити процес фінансування бюджету, розвитку економіки та розв'язання соціальних завдань в Україні.

Тенденції зростання державної заборгованості є нестійкими та визначаються поточною борговою політикою держави у сфері запозичень, а також ситуацією у фінансовій сфері.

Основним показником боргового навантаження держави у Бюджетному кодексі України визначено відношення державного боргу до валового внутрішнього продукту не більше 60 %, протягом останніх десяти років цей показник є прийнятним, але під час розробки засад боргової політики необхідно враховувати тенденції зростання державного боргу та витрат із його обслуговування й погашення у останні роки.

В Україні основними причинами швидкого зростання державного боргу можна вважати: дефіцит платіжного балансу, бюджетний дефіцит, необхідність збільшення валютних резервів для забезпечення стабільності національної грошової одиниці, залежність від імпорту енергоносіїв.

Починаючи з 2009 року обсяги державних запозичень значно зростають при тому, що відбувається перевищення фактичних показників державного запозичення у порівнянні із запланованими. Необхідно підвищити якість боргового планування та врахувати ефективність використання отриманих коштів з метою уникнення зростання боргового навантаження за непродуктивного використання коштів.

Системний підхід до оцінки результативності застосовуваних стратегії і методів управління формує засади для виявлення відхилень, упущень та помилок, шляхів їхнього усунення та для внесення коректив боргової політики. Оперативна оцінка стану і структури державного боргу, результативності та нагальних питань з управління державним боргом дозволяє удосконалити процес управління державним боргом.

Планування в управлінні державним боргом виступає його важливим етапом, складовою фінансового механізму та фінансового планування розвитку держави, що пов'язано з розробкою перспективних моделей стану державного боргу

з урахуванням прогнозних параметрів соціально-економічного розвитку, визначення обсягів і джерел запозичення коштів для фінансування державних потреб.

Основними завданнями боргового планування є: визначення потреб держави у фінансуванні державного бюджету за рахунок боргових джерел при мінімально можливих витратах в середньо- та довгостроковій перспективі з прийнятним рівнем ризиків; розрахунок обсягів залучення у розпорядження держави коштів за рахунок внутрішнього ринку та зовнішніх джерел фінансування; забезпечення виконання заходів з формування оптимального боргового портфеля для розвитку національної економіки; визначення можливого доступу до різних джерел фінансування в майбутньому; сприяння залученню нових позик на вигідніших умовах; узгодження термінів окупності кредитного проекту; створення умов для адаптації до падіння експортних доходів.

Боргове прогнозування сприяє передбаченню як наслідків реалізації поточної фінансово-кредитної політики, так і тенденції розвитку національної економічної системи, визначенню можливості боргового фінансування державних програм розвитку за рахунок внутрішніх та зовнішніх джерел. Під час планування витрат із погашення основного боргу та сплати відсотків враховуються такі суми у валюті платежу: основний борг; проценти за кредит; сплата комісій по зобов'язаннях; сплату комісій банку – агенту за обслуговування боргу; інші супутні виплати.

Планові витрати з обслуговування державного боргу обчислюються як прямі фінансові розрахунки і враховують: підписані кредитні угоди; надані урядом гарантії; випущені боргові зобов'язання; піки боргового навантаження; прогнозні показники курсів валют.

Контрольні заходи в системі управління державним боргом мають відбуватися на всіх етапах формування, обслуговування та погашення державного боргу; під час планування, прогнозування, здійснення державних запозичень і перевірки ефективності їхнього використання; під час визначення доцільності запозичення коштів як для фінансування державних

програм, так і для фінансування витрат господарських суб'єктів-резидентів; під час надання та використання ресурсів, отриманих під державні гарантії, оскільки від їхньої результативності залежить не лише своєчасність і повнота фінансування бюджету, результативність процесу управління державним боргом, а й тенденції соціально-економічного розвитку держави.

Так, зростання частки фінансування державного бюджету за рахунок внутрішніх державних запозичень у 2002–2004 та 2007–2008 роках співпадало із тенденцією приросту витрат із погашення та сплати відсотків із обслуговування внутрішнього державного боргу.

Впродовж 2005–2006 років показник чистого залучення коштів для фінансування бюджету за рахунок облігацій внутрішніх державних позик мав від'ємне значення. Тенденція переважання сум обслуговування та погашення державного внутрішнього боргу над залученими коштами вказувала на недосконалість механізму управління державним боргом, оскільки запозичені ресурси на внутрішньому ринку не покривали витрати на погашення сформованого внутрішнього боргу.

З метою розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів було прийнято Концепцію розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів України на 2009–2013 роки. Її реалізація та заходи щодо запровадження ринкового ціноутворення під час первинного розміщення державних цінних паперів на внутрішньому ринку, створення системи первинних дилерів на внутрішньому ринку державних цінних паперів, проведення відбору первинних дилерів, укладання з ними договорів, розвиток ризик-менеджменту державного боргу шляхом розробки квартальних планів управління державним боргом та звітування про їхнє виконання забезпечило удосконалення механізму управління державним боргом.

У 2010 році зростання дефіциту державного бюджету спонукало до здійснення нових запозичень і, відповідно, зростання державного боргу. Зокрема, отримано два транші позики МВФ на суму 16,1 млрд грн, випущено облігації зовнішньої державної позики на суму 19,8 млрд грн, випущено облігацій внутрішніх державних позик для фінансування бюджету та поповнення Стабілізаційного фонду на суму 39,8 млрд грн.

Основними напрямками бюджетної політики на 2011 рік передбачено формування бюджетної політики, спрямованої на подолання наслідків фінансово-економічної кризи, проведення ефективної фінансової політики, забезпечення переходу до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки, сприяння ціновій та валютно-курсовій стабільності. У цьому ж році вдалося забезпечити скорочення дефіциту бюджету, скорочення обсягів державного запозичення та стримання зростання державного боргу. Фактичний рівень дефіциту державного бюджету становив 23,6 млрд грн, з яких 11,67 млрд грн було покрито за рахунок нових запозичень. Порівняно з попереднім роком, цей показник скоротився на 63,3 %.

У 2012 році бюджетна політика ґрунтувалась на положеннях Програми економічних реформ на 2010–2014 роки, Концепції Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та передбачала стабілізацію державних фінансів, забезпечення економічного зростання та розбудову конкурентоспроможної економіки, підвищення стандартів життя для підтримки збалансованого розвитку держави.

Удосконалення управління державними фінансами дозволило сформулювати засади запровадження дієвого механізму управління бюджетним процесом як складової частини системи управління державними фінансами, встановлення взаємозв'язку між стратегічними цілями розвитку держави та можливостями бюджету у середньостроковій перспективі, забезпечення прозорості, передбачуваності та послідовності бюджетної політики [92].

Вивчення особливостей механізму управління державним боргом потребує врахування джерел, структури та строковості запозичених коштів, оскільки вони впливають на напрями використання ресурсів, визначають результативність та ефективність як використання коштів, так і управління державним боргом.

Важливе значення для оптимізації управління державним боргом мають джерела залучення кредитних ресурсів. Враховуючи історію фінансування державного бюджету в Україні, державні позики на внутрішньому ринку відіграють

значну роль у цьому процесі. Якщо у 1992–1994 роках фінансування державного бюджету відбувалося за рахунок прямих кредитів Національного банку України, то з 1995 року залучалися кредитні ресурси за допомогою внутрішніх державних боргових паперів. Прийнятий у 2001 році Бюджетний кодекс України заборонив використання прямих позик Національного банку України для фінансування бюджету. Основними джерелами фінансування бюджету були зовнішні кредити, фідучіарні позики та облігації внутрішніх державних позик, на зовнішні джерела фінансування припадало до 70 %. Зазначене вплинуло на структуру державного та гарантованого державою боргу, а також зобов'язання щодо його обслуговування та погашення.

Стрімке зростання державного та гарантованого державою боргу України у 2008–2010 роках було обумовлено не лише потребами у фінансуванні бюджетних програм, а й кризовими явищами у світовій та національній економіці, необхідністю стимулювання економічного розвитку за допомогою надання державних гарантій. Частка зовнішнього гарантованого державою боргу у 2008 році зросла на 11,41 % у порівнянні із 2007 роком і становила 29,94 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу, при чому частка прямого зовнішнього державного боргу у цей період скоротилася на 14,85 %.

Надходження від зовнішніх державних запозичень мають тенденцію, пов'язану із особливостями боргової політики держави, співпрацею з міжнародними фінансово-кредитними організаціями та тенденціями на міжнародних боргових ринках. Кошти від МВФ та інших міжнародних організацій економічного розвитку з 2008 року по теперішній час відіграють вагомую роль у структурі зовнішніх державних запозичень.

Структура боргового портфеля за валютами боргу свідчить про залежність позичальника від конкретної валюти, і врешті визначає рівень залежності національної економіки від стабільності розвитку економіки країни, валюта якої займає найбільшу питому вагу у структурі державного боргу. В умовах фінансової нестабільності це може справити дестабілізуючий вплив на розвиток національної економіки.

Накопичення значної частини державних боргових зобов'язань в окремій іноземній валюті формує значну залежність країни-позичальника від стабільності валюти країни-кредитора. У 2000 році валютна структура боргового портфеля держави охоплювала дев'ять валют. Найбільша залежність була сформована в доларах США – 52,85 %, гривнях – 17,69, сдр – 14,63 та євро – 10,06 %. У 2002 році борговий портфель вже складався із зобов'язань у п'яти валютах: дол. США – 53,51 %, гривні – 18,97, Євро – 13,27, сдр – 13,13 та японських єнах – 1,12 %. Ці валюти і в 2012 році формували борговий портфель, але відбулися певні структурні зміни, гривні – 44,4 %, дол. США – 32,7, сдр – 18,3, євро – 4,1, японські єни – 0,5 %, відповідно до боргової політики та ситуації на внутрішньому й світовому ринках.

Протягом 2002–2007 років у структурі внутрішнього боргового портфеля переважали короткострокові та середньострокові зобов'язання і лише в останні роки провідне місце займають середньо- та довгострокові внутрішні запозичення. Короткострокові позики вказують на поточне використання їх для фінансування касових розривів і не забезпечують фінансування видатків розвитку, що безпосередньо впливає на ефективність державних позик та механізму управління державним боргом.

Важливим завданням управління державним боргом є забезпечення своєчасності та повноти платежів з обслуговування та погашення боргу. Витрати із обслуговування та погашення державного боргу є захищеними. Витрати здійснюються відповідно до кредитних договорів, нормативно-правових актів, за якими виникають державні боргові зобов'язання.

Витрати із обслуговування та погашення боргів здійснюються у терміни та обсягах й валютах, визначених умовами випуску, обігу й погашення боргових паперів чи умов кредитування, що у систематизованому вигляді відображається на графіку платежів, який складає Міністерство фінансів України, платежі проводяться Державною казначейською службою у процесі казначейського обслуговування бюджетних коштів.

Перевищення граничних величин державного боргу вимагає застосування відповідними органами заходів, що забезпечать приведення загального обсягу боргів у відповідність із положеннями Бюджетного кодексу України.

Специфічність обслуговування державного боргу України: включення до планових витрат держави з обслуговування державного боргу частки витрат, пов'язаних з обслуговуванням іноземних гарантованих урядом кредитів; відбувається за рахунок розміщення нових внутрішніх боргових зобов'язань держави; зазвичай дата погашення внутрішніх боргових зобов'язань збігається з датою проведення аукціонів із розміщення нових боргових паперів.

Скорочення витрат з обслуговування державного боргу можливе за умов застосування методів управління державним боргом, проведення реструктуризації боргів, списання боргів кредиторами. Період 2009–2012 років відрізняється від попередніх років, для нього характерно: зміна боргової політики у напрямі збільшення обсягів державного запозичення для фінансування державних програм з метою прискореного виходу із фінансової кризи, переважання короткострокових зобов'язань, що призвело до значного зростання боргових виплат, перевищення надходжень над виплатами за державними зобов'язаннями сформувало позитивне сальдо чистого залучення коштів. Це свідчить про ефективність державного запозичення для фінансування бюджетного дефіциту, але при цьому потрібно забезпечити ефективність використання залучених коштів і недопущення формування пікових виплат за державним боргом.

Враховуючи особливості механізму управління державним боргом щодо гарантованих державою кредитів, необхідно враховувати національний досвід попередніх років, зокрема таке: для відшкодування простроченої заборгованості перед державним бюджетом у 2000 році було проведено відкриті аукціони з продажу права вимоги за простроченою заборгованістю понад два роки, та в 2006 і 2008 роках – заборгованості понад три роки. Основою списання був продаж з дисконтом державних векселів, переданих йому боржниками. Такі дії призвели до втрати державним бюджетом частини фінансових ресурсів від суми такої заборгованості.

Зростаючі розміри простроченої заборгованості та фінансова невідповідальність позичальників у попередні роки призвели до введення заходів з відшкодування сум податку на додану вартість у рахунок погашення простроченої заборгованості за кредитами, залученими державою або під державні гарантії.

Указом Президента України від 11.04.2008 р. № 334 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення погашення заборгованості перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії» піднімалося питання списання простроченої заборгованості перед державою суб'єктів господарювання, яких визнано в установленому порядку банкрутами і вилучено з Єдиного державного реєстру підприємств та організацій і вимоги щодо погашення заборгованості яких не були задоволені у зв'язку з недостатністю їхніх активів.

Фінансова криза справила негативний вплив на обслуговування позичальниками гарантованих державою позик. За окремими позичальниками, за якими обліковувалася прострочена заборгованість перед державним бюджетом, було проведено державну реєстрацію припинення юридичної особи в результаті їх ліквідації. Це унеможливило відшкодування державному бюджету коштів за їхніми простроченими зобов'язаннями.

Отже, низький рівень виконання кредитних зобов'язань позичальниками гарантованих позик свідчить про необхідність удосконалення механізму обслуговування гарантованого боргу та розрахунків з бюджетом за простроченою заборгованістю. Для підвищення ефективності управління боргом, скорочення розмірів простроченої заборгованості перед державним бюджетом доцільно в процесі надання гарантій за даними кредитами передбачити процедуру оформлення переходу прав власності на користь держави у випадку формування простроченої заборгованості перед державним бюджетом більше ніж три роки.

Під час розрахунку фінансування дефіциту бюджету за борговими операціями варто враховувати, крім витрат із погашення і обслуговування боргу, витрати, пов'язані із

залученням кредитних ресурсів та проведення операцій із державними борговими зобов'язаннями, зокрема на: розробку та друк цінних паперів; перевезення цінних паперів до місць їхньої реалізації; розміщення цінних паперів; операції із зберігання нерозміщених цінних паперів; операції з оплати купонів за цінними паперами; операції із зберігання відрізних купонів; операції з погашення цінних паперів; операції із зберігання погашених боргових паперів; операції з перевезення до місць зберігання чи знищення погашених цінних паперів та купонів; знищення погашених цінних паперів та купонів; комісійні платежі дилерам; витрати з проведення аукціонів; депозитарне та інформаційне обслуговування операцій з державними борговими паперами; інформаційну підтримку, рекламу державних внутрішніх та зовнішніх боргових інструментів; сплату комісійних; сплату штрафів та пені за наявності порушень під час виконання графіку платежів; сплату відсотків за невикористання зарезервованих за кредитними лініями коштів; утримання апарату управління державним боргом.

Удосконалення механізму управління державним боргом потребує застосування системного та комплексного підходу. Важливим напрямом його удосконалення та поживлення інвестиційного процесу, посилення впливу бюджету на інноваційний розвиток, скорочення сфери дії ефекту витіснення виступає запровадження практики створення Державного фонду розвитку. Фінансування видатків фонду можливе за рахунок тимчасово вільних коштів бюджету, що утворюються за допомогою кредитних ресурсів через систему державного кредиту. Це дозволить не лише упорядкувати пріоритети державних видатків, забезпечити їх високу результативність, а й диверсифікувати державні фінансові інструменти, залучити кошти національних та іноземних інвесторів у сфері економічної діяльності, що потребують фінансової підтримки, державного контролю та регулювання.

Слід також забезпечити диверсифікацію ризику держави з приватними інвесторами, тобто використовувати практику включення співінвесторів і кредиторів, готових надати кошти на фінансування інвестиційного проекту разом із державою.

З метою підвищення кредитних рейтингів України в контексті удосконалення управління державним боргом розроблено план відповідних заходів: для упередження ризику зниження суверенного рейтингу – своєчасне і в повному обсязі виконання державою зобов'язань за державним боргом, розкриття інформації про стан і структуру державного боргу, обсягу майбутніх платежів за ним; запроваджено практику ведення постійного діалогу з провідними рейтинговими агентствами щодо соціально-економічного та фінансового стану країни.

Досягнення мети управління державним боргом забезпечувалося виконанням таких запланованих завдань: проведення виваженої політики управління державним боргом та утримання обсягу державного боргу відносно валового внутрішнього продукту на безпечному рівні; своєчасне та у повному обсязі виконання зобов'язань за державним боргом; здійснення державних запозичень із строками погашення, які дають змогу уникнути пікових навантажень платежів з погашення державного боргу та зменшити ризик рефінансування; оптимізація валютної структури державного боргу; забезпечення ефективної співпраці з провідними міжнародними рейтинговими агентствами щодо присвоєння ними суверенного кредитного рейтингу Україні та її борговим зобов'язанням; встановлення рівня державних гарантій, що надаються державою для забезпечення виконання зобов'язань за кредитами, залученими з метою реалізації інвестиційних проектів; підвищення ефективності та результативності співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями і фінансово-кредитними установами, пов'язаного із залученням та використанням фінансових ресурсів.

Розділ 5

ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

5.1. Фінансове забезпечення соціального захисту населення в умовах трансформації економіки

Соціальний захист населення є ваговою складовою соціальної політики країни. Завдання соціального захисту полягає в підтримці стабільності доходів громадян, надання рівного доступу до медичної допомоги та необхідних соціальних послуг. В економічно розвинених країнах соціальний захист є важливою складовою державного регулювання економіки.

Заходи, що здійснюються у сфері фінансового забезпечення соціального захисту, направлені на перерозподіл відповідальності між державою, соціальними партнерами та громадянами в системі соціального захисту, встановлення тісного взаємозв'язку між соціальними гарантіями і фактичними соціальними потребами громадян, пошуку нових джерел фінансування, надання більших можливостей для індивідуального вибору в досягненні соціальної захищеності. Вагомим є створення ефективного механізму соціального захисту населення, який би гарантував гідний рівень життя кожному громадянину.

Поняття «соціальна держава» почало використовуватися в середині XIX століття. Вважалося, що соціальна держава «зобов'язана підтримувати рівність в правах для всіх різних суспільних класів, для окремої самовизначеної особи завдяки своїй владі, сприяти економічному і суспільному прогресу всіх своїх громадян, або, в кінцевому рахунку, розвиток одного виступає умовою розвитку іншого.

Отже, визначення «соціальна» у понятті «соціальна держава» слугує не для окреслення того факту, що будь-яка держава є соціальний інститут, а для визначення нової сутності держави на постіндустріальній стадії розвитку виробництва, для характеристики змісту його політики у сфері розподілу матеріальних благ.

Поняття «соціальна держава» покликане підкреслити, що соціальні проблеми входять до складу пріоритетних для відповідної держави, яка має здійснювати політику, спрямовану на забезпечення визначеного рівня благополуччя всіх громадян, підтримку соціально вразливих груп населення, утвердження в суспільстві соціальної справедливості. Важливою засадою розбудови України як соціальної держави повинно бути створення цілісної, структуризованої, динамічної та гнучкої системи соціального захисту населення, яка б відповідала потребам та інтересам людської спільноти. Слід зазначити, що реформування суспільства торкнулися і системи соціального захисту. Важливим чинником розвитку соціальної держави є трансформація соціальної політики в активну, яка не тільки усуває наслідки соціального дисбалансу, а й передбачає перерозподіл суспільних благ.

Сучасну систему соціального захисту можна розглядати як соціальний амортизатор ризиків ринкової економіки. Саме існування соціальних ризиків є передумовою того, що суспільство породжує і розвиває систему захисту від соціальних ризиків – соціальний захист. Феномен соціального ризику досліджували вчені кінця ХІХ – початку ХХ століття і вказували на те, що саме соціальний ризик є підставою для соціального захисту. Соціальний ризик – це небезпека, що викликає соціальні деформації та диспропорції в функціонуванні і розвитку людини та суспільства [118]. Адже соціальні ризики виділяються в системі ризиків тим, що вони виникають й існують не в надзвичайних, а у звичайних умовах, закономірно супроводжують розвиток суспільства.

Соціальний захист доцільно розглядати як систему управління факторами та наслідками соціальних ризиків з метою підтримання відповідних соціальних стандартів життя людини. Як одна із головних функцій держави, соціальний захист повинен спрямовуватися на забезпечення державою та суспільством необхідного та достатнього рівня соціальної захищеності як населення в цілому, так і кожної із його соціальних груп. Зазначимо, що населення країни перебуває в таких станах відносно здатності виконання виробничих функцій в суспільному виробництві, а саме: ще не працездатне

населення; працездатне населення; вже не працездатне населення. Соціальним захистом має бути охоплено все населення країни, що відповідно складає поле діяльності системи соціального захисту населення. А відтак, на сучасному етапі актуальним є з'ясування форм, методів і механізмів соціального захисту різних соціальних прошарків з метою досягнення стану соціальної захищеності населення країни в цілому.

Важливою складовою загального механізму реалізації соціального захисту населення є його фінансовий механізм, який є реальним підкріпленням реалізації поставлених цілей і завдань у цій сфері. Соціальний захист населення та його фінансовий механізм стають ключовими елементами рівня соціальної безпеки країни в умовах глобалізаційно-інтеграційних процесів. Фінансовий механізм соціального захисту населення можна представити як систему управління фінансовими відносинами через сукупність встановлених державою методів, інструментів і важелів з відповідним регулюванням та забезпеченням їхнього впливу на рівень соціального захисту населення.

Дія фінансових механізмів у системі соціального захисту має певні наслідки, які можна з великою мірою вірогідності передбачити. Залежно від результатів дії фінансових механізмів на рівень соціального захисту населення їх можна поділити на механізми стабілізації рівня життя та механізми підвищення добробуту населення. Реалізація механізмів стабілізації рівня життя повинна відбуватися в короткостроковому періоді, механізмів підвищення добробуту населення – у середньо- та довгостроковій перспективі, тобто механізми стабілізації рівня життя повинні поступово переходити в механізми підвищення добробуту населення. Якісний бік механізму формування та реалізації фінансової політики в соціальній сфері визначає фінансове забезпечення, яке дає змогу кількісно оцінити вплив фінансової політики на соціальну сферу через обсяг фінансових ресурсів, що виділяються на певні соціальні потреби.

Дослідженню поняття «фінансового забезпечення» присвячено чимало наукових праць. Вітчизняні вчені у більшості випадків розглядають його як метод фінансового механізму, що застосовується у процесі розподілу та перерозподілу виробленого у суспільстві національного продукту.

Фінансове забезпечення трактується як формування цільових грошових фондів у достатньому розмірі та їхнє ефективне використання. Виділяють складові фінансового забезпечення, зокрема: самофінансування; кредитування; бюджетне фінансування; інвестування. Фінансове забезпечення є основним методом фінансового впливу на соціально-економічний розвиток суспільства.

Термін «фінансове забезпечення соціального захисту населення» можна використовувати залежно від мети та змісту дослідження. В першу чергу фінансове забезпечення є економічним поняттям, яке відображає сукупність заходів, пов'язаних з обслуговуванням частини перерозподільних відносин, з метою формування і використання бюджетних, страхових, благодійних та інших фондів грошових коштів, призначених для соціального захисту населення. Фінансове забезпечення набуває матеріального вираження, за змістом воно є сукупністю цільових грошових фондів, призначених для задоволення суспільних потреб соціального захисту населення, за формою – відображення сукупності фінансових планів окремих ланок соціального захисту населення, де чітко визначено джерела та обсяги коштів, їхнє цільове спрямування на заходи, пов'язані із соціальним захистом населення. З іншого боку, під цим забезпеченням можна розуміти діяльність держави та юридичних осіб, яка стосується вирішення фінансових питань, пов'язаних з наданням соціальних послуг населенню, що належать до сфери соціального страхування і соціального забезпечення.

Основними джерелами фінансового забезпечення соціального захисту населення є кошти державного і місцевих бюджетів та кошти фондів державного соціального страхування.

Характерною ознакою чинної моделі соціальної політики України є загальна тенденція збільшення частки бюджетних видатків на соціально-культурні заходи у видатках зведеного бюджету. В більшості країн з розвинутою економікою обсяг соціальних видатків знаходиться в межах 60 % загального розміру витрат бюджету країни.

За рахунок системи державного соціального страхування суспільство отримало можливість здійснювати компенсацію факторів і наслідків соціальних ризиків шляхом перерозподілу частини національного доходу між окремими групами населення з урахуванням міри соціального ризику і розмірів трудової участі кожного члена суспільства у формуванні національного доходу.

Зарубіжні вчені зазначають, що в умовах демократії соціальне забезпечення є найпріоритетнішою функцією держави, оскільки громадяни потребують соціального захисту. Тому й існує попит на цей вид суспільних благ. Саме держава в умовах ринку покликана здійснювати соціальне забезпечення окремих індивідів з метою захисту їх від можливих фінансових ускладнень. Однак державна соціальна допомога, будучи одним із базових і вихідних положень соціальної економіки, повинна надаватися тільки тим, хто її справді потребує.

Перехід до ринкових принципів економіки передбачає реформування видатків на соціальний захист з істотним підвищенням адресності надання допомоги громадянам. Згідно з чинним законодавством право на пільги має біля третини населення країни. Досвід розвинених країн свідчить, що ефективною державною підтримкою може бути охоплено не більше 15 % населення. За існуючих обсягів державного фінансування система соціального захисту населення, що склалася в країні, не здатна на необхідному рівні виконувати покладені на неї функції.

Вітчизняний досвід фінансового регулювання соціального захисту населення актуалізує проблему наукового обґрунтування і розробки пріоритетів реформування його фінансового забезпечення та ефективних механізмів реалізації на основі нових підходів.

На державному рівні необхідно прийняти науково обґрунтовану, побудовану на єдиних методологічних принципах цілісну концепцію фінансового забезпечення соціального захисту населення. Здійснена оцінка бюджетного фінансування соціального захисту населення та фінансування його за рахунок коштів соціального страхування вказують на одну

з найважливіших проблем функціонування системи соціального захисту населення – недостатній рівень державного фінансування. Пошук перспективних шляхів побудови фінансового забезпечення соціального захисту населення повинен відбуватися з врахуванням кращих здобутків зарубіжного досвіду в цій сфері.

У процесі інтеграції в рамках Євросоюзу сформульовано європейську соціальну модель, головними ознаками якої є: високий рівень соціальної захищеності, значна частка валового внутрішнього продукту використовується на соціальні потреби; проблеми, які виникають у соціальній сфері, включаючи трудові відносини, екологію, пенсійне забезпечення, розв'язуються методом соціального діалогу партнерів за активної участі незалежних експертів; у соціальній сфері поряд із державними організаціями та профспілками на національному рівні, в регіонах і на місцях діють численні організації, котрі виступають як колективні представники громадянського суспільства.

Поряд з цим, досвід країн, які пройшли або проходять аналогічний шлях розвитку, зокрема Угорщина, Польща, Чехія, Словаччина, свідчить, що держава, яка не в змозі належною мірою фінансувати соціальну сферу, повинна реформувати соціальну політику за напрямками: формування ринку соціальних послуг з реальною конкуренцією їх надавачів, унаслідок чого підвищується якість і знижуються витрати на виробництво цих послуг; впровадження комплексної системи соціального замовлення. Джерелами прямого і непрямого фінансування соціальної сфери є: бюджетні видатки; «податкові видатки» у вигляді пільг, відшкодувань, відстрочок; особисті кошти й зобов'язання громадян; страхові внески до державних і недержавних страхових фондів; усупільнення коштів підприємств у вигляді їхнього зобов'язання щодо виконання соціальних функцій; громадські ініціативи – фонди та збори; кредити; надання державного майна для функціонування соціальної сфери, використання державної інфраструктури тощо.

В Україні законодавчо окреслені джерела фінансування соціального захисту знайшли своє відображення в Концепції соціального забезпечення населення України, яка закріпила перерозподіл відповідальності за реалізацію соціальних гарантій

між державою, підприємствами і громадянами. Водночас держава бере на себе обов'язок забезпечувати за рахунок бюджетних коштів лише мінімально гарантований рівень соціального захисту населення. Концепцією передбачено, що кошти соціального страхування є джерелом матеріального забезпечення громадян у разі безробіття, захворювання, нещасного випадку, а також у старості.

На основі аналізу цієї Концепції, світового досвіду пропонується розробити фінансову стратегію соціального захисту населення на загальнодержавному і місцевому рівнях. Вважаємо, що основними напрямками цієї стратегії можуть бути: раціональне використання фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів, коштів державних цільових фондів. Система соціального захисту населення може отримувати необхідне фінансування: за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, соціальних страхових внесків. Складність фінансування заходів соціального захисту за рахунок бюджетних коштів обумовлюється існуванням невідповідності між зростаючими соціальними потребами населення та можливостями бюджетів, фінансовий потенціал яких визначається великою мірою обсягом податкових надходжень.

Позитивним у фінансуванні заходів соціального захисту населення за рахунок коштів платників податків є дотримання в державі принципу соціальної справедливості, коли все населення відповідно до своїх фінансових можливостей бере участь у фінансуванні системи соціального захисту населення. Але, поряд з цим, соціальні заходи конкурують з іншими запитами під час фінансування з державного бюджету. В умовах існування значного тіньового сектору економіки, порушень податкової дисципліни такі проблеми ускладнюються. На відміну від бюджетного фінансування, забезпечення потреб соціального захисту населення через систему соціального страхування дозволяє акумулювати кошти у вигляді соціальних страхових внесків і спрямовувати їх за цільовим призначенням.

Пріоритетною сферою реформування системи бюджетного фінансування соціального захисту є перегляд існуючого механізму розподілу ресурсів залежно від кількості та якості наданих послуг. Кошти державного та місцевих бюджетів,

загальнообов'язкового державного соціального страхування повинні бути фінансовим підґрунтям забезпечення загального доступу населення до послуг системи соціального захисту в межах визначеного рівня їх надання та гарантованого обсягу. Зазначене дозволить вирішити важливі питання. З'явиться можливість залучення додаткових коштів, які покриватимуть існуючий дефіцит фінансування системи соціального захисту; буде встановлено реальний, який фінансується з державного бюджету гарантований обсяг соціальної допомоги, що надасть громадянам певні соціальні гарантії та відкриє шлях країни до європейської інтеграції.

Ще одним значним додатковим ресурсом державного фінансового забезпечення соціального захисту населення є використання механізму раціональнішого використання всіх державних коштів, в тому числі тих, які в даний час направляються не за цільовим призначенням або залишаються з різних причин не зібраними у платників податків та платників соціальних страхових внесків. Залучення цього значного фінансового резерву в основному залежить від підвищення ефективності роботи всіх державних фінансових органів, від їхньої злагодженої та узгодженої роботи. Такі фінансові ресурси являються реальною базою проведення політики соціального захисту населення.

Треба сказати, що за показником частки видатків на соціальний захист у валовому внутрішньому продукті країни рівень соціального захисту в Україні наближається до показників таких розвинених країн, як Швейцарія та Франція, проте ефективність використання цих коштів недостатня.

Проблема контролю за ефективним використанням коштів на соціальні цілі особливо гостро постала за сучасних умов, коли розподіл коштів на соціальні потреби населення здійснюється на основі програмно-цільового підходу, орієнтованого на кінцевий результат – соціальний ефект від надання соціальних послуг.

Реформування бюджетного процесу, що ґрунтується на переході від «управління бюджетними ресурсами» на «управління результатами» передбачає активізацію та розвиток різних форм, видів і методів державного фінансового контролю.

Враховуючи функціональне навантаження фінансового контролю у соціальній сфері держави, визначальним буде ефект, який досягається в гармонізації державних та особистих інтересів громадян. У цій площині якісна результативність досягатиметься як у сфері правового захисту соціальних цінностей, так і в напрацюванні економічних механізмів досягнення їх інтеграції.

Аргументація контрольних заходів і паритетності інтересів у розподілі фінансових ресурсів, у їх мобілізації, в раціональному використанні можуть збільшити запит громадськості на виконання контрольних дій у соціальній сфері держави. Водночас, важливим є приведення технології контрольного процесу у соціальній сфері до світових стандартів, визнання високої якості контролю та забезпечення його незалежності. Результати контролю повинні допомогти вибудувати фінансову стратегію держави у сфері соціального захисту.

Другий напрям активної ресурсної стратегії пов'язаний із залученням додаткових зовнішніх ресурсів. Реалізація його відбувається шляхом використання можливостей приватної страхової ініціативи, благодійних, релігійних організацій, фінансування соціальних послуг, що надаються підприємствами.

Вважаємо, слід активніше розвивати діяльність із залучення спонсорських внесків, гуманітарної допомоги від юридичних і фізичних осіб у державі. Як інструмент соціального розвитку слід також використовувати в країні волонтерський рух. Для здійснення цієї мети необхідні визнання волонтерської роботи та її допомога, посилена пропаганда цього виду діяльності. Це потребує використання «найкращої практики» роботи волонтерів, об'єднаної в єдину систему для досягнення успішного результату. Крім того, успіх залежатиме від роботи на місцях, спрямованої на глибоке інформування суспільства про можливість, цінність та потенціал волонтерської діяльності.

Третій напрям активної ресурсної стратегії пов'язаний з генеруванням додаткових ресурсів безпосередньо самими громадянами – індивідуально або у складі своїх соціальних груп. Цей напрям реалізується шляхом розвитку у громадян навичок самодопомоги, самозахисту, підвищення їхньої ділової

і суспільної активності. В цьому плані держава повинна сприяти соціальній адаптації громадян, особистісній і суспільній само-реалізації, духовному й інтелектуальному розвитку. Тобто суть реалізації даного напрямку полягає у трансформації, перетворенні громадянина із об'єктів на активних суб'єктів політики соціального захисту. Головною відповідальною ланкою за добробут людини в умовах економіки ринкового типу повинна бути сама людина. Завдання багатоканальної системи фінансування полягає у створенні незалежних контрольованих грошових потоків у сферу соціального захисту населення.

Реалізація політики фінансового забезпечення соціального захисту населення в цілому повинна відбуватися на основі дотримання важливих принципів управління фінансовими ресурсами системи: принцип законодавчого визначення умов і порядку формування і використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів; принцип оптимального поєднання джерел фінансування соціального захисту; принцип цільового та ефективного використання коштів соціальної сфери. Реалізація фінансових відносин в системі соціального захисту з орієнтацією на зазначені принципи створює надійну базу для розвитку її фінансового забезпечення, визначає шляхи досягнення фінансової збалансованості. Слід зазначити, що усі принципи повинні діяти одночасно, оскільки вони визначають ефективність політики соціального захисту населення.

Підтримуємо думку про те, що ефективність політики соціального захисту населення треба оцінювати за двома основними критеріями: ступінь забезпечення вирішення власне соціальних проблем; ступінь включення соціальної політики в механізм економічного зростання [53].

Застосування зазначених критеріїв вимагає визначення щонайменше двох типів показників: які відображають цілі реалізації стратегії та які підводять підсумок стратегії щодо вихідних даних. Чітке визначення даних приводить до того, що вони характеризують як досягнуте, так і здійснене. Такий підхід принаймні дає змогу звернути увагу на недоліки в роботі з формування стратегії підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами системи соціального захисту в майбутньому.

Відмітимо, що стратегічною метою соціально-економічного розвитку будь-якого суспільства є підвищення рівня та якості життя населення країни. Природно, що існують умови, які забезпечують досягнення такої стратегічної мети. Визначальними умовами соціально-економічного розвитку суспільства є матеріальний добробут населення, охорона здоров'я і життя громадян, духовно-етичний розвиток населення. Водночас існують умови, які забезпечують досягнення: матеріального добробуту громадян – дохід, зайнятість, житлово-побутові умови; охорони здоров'я і життя – суспільна охорона здоров'я, екологія; духовно-етичного розвитку – розвиток освіти і навчання, соціальні стосунки, розвиток культурного середовища. Отже, для досягнення глобальної мети необхідно обрати до виконання такі цільові програми, щоб сукупність їх задовольняла всім умовам і була досягнута мета вищого рівня. Будь-яка цільова програма повинна відповідати одному із пріоритетних напрямів соціального розвитку і, відповідно, одній з умов досягнення стратегічної мети соціально-економічного розвитку суспільства, а також результати реалізації соціальної програми мусять відображатися через систему показників, які застосовуються для оцінки загального рівня та якості життя населення. Обрані показники повинні бути всебічними і вимірними, тобто знаючи значення критерію, у будь-який момент можна визначити яким чином досягається певна мета. Здійснюючи відбір цільових програм слід, на наш погляд, враховувати такі фактори, як рівень соціального ризику в суспільстві та соціальних проблем.

Порівняння цільових програм за рівнем соціального ризику необхідне для вибору програми, спрямованої на вирішення найгострішої соціальної проблеми. Також слід враховувати різні характеристики ризику. За можливими наслідками соціальні ризики класифікують за родом наслідків, їхнім рівнем передбачуваності, можливості прорахувати ризик, за часом існування і часом появи.

Важливим критерієм є оцінка рівня соціальних проблем, тобто необхідно враховувати чисельність населення, на вирішення проблем якого вона спрямована. Прикладом можуть

бути програми, орієнтовані на вирішення соціальної проблеми окремих прошарків населення, об'єднаних однією проблемою або за територіальною, галузевою, національною ознакою. Поряд з цим, результати проведеного аналізу дозволили визначити зовнішні та внутрішні ризики, що впливають на досягнення цілей соціальних програм.

Отже, реальне забезпечення соціальної спрямованості економічної політики потребує, по-перше, визначення пріоритетних напрямів фінансового забезпечення соціальної сфери, по-друге, адекватної оцінки впливу структури та обсягів видатків на показники рівня та якості життя населення. Оцінка соціальної спрямованості потребує використання комплексу показників, серед яких обов'язково повинні бути такі, що характеризують результати реалізації соціальних програм, їхній вплив на добробут населення. Оцінювання рівня та якості соціального захисту населення є важливим заключним етапом реалізації політики соціального захисту.

Оскільки існування суспільства характеризується різноманітністю та різноплановістю, то неможливо виділити один універсальний показник для повної оцінки стану соціальної системи. Для цього необхідна сукупна система характеристик, показників і параметрів, що у своїй єдності спроможні відобразити стан суспільства та напрями його розвитку [129]. У цьому зв'язку підтримуємо систему соціальних індикаторів і показників розвитку соціальних процесів, об'єднаних в основні групи. Забезпечення достатнього життєвого рівня особи. Відтворення особи – охоплює процеси нормального відтворення людини як біологічного виду та соціальної істоти і передбачає створення умов для народження і виховання дітей, підтримки здоров'я, створення та збереження сім'ї. Створення умов для розвитку особи – охоплює можливості доступу людей до базової середньої освіти, професійно-технічної та вищої освіти, історичних та культурних цінностей, фізкультури і спорту. Забезпечення особи роботою повинно включати можливість зайнятості, реалізації своїх професійних навиків, отримання заробітку, адекватного трудовим зусиллям і рівню кваліфікації, забезпечення безпеки та охорони праці.

Захист особи від негативного впливу навколишнього природного і соціального середовища, що передбачає мінімізацію ризиків для людини через незадовільний стан природного середовища, а також рівень злочинності та інших форм прояву антисоціальної поведінки. До цього варто додати захист від соціальних ризиків, пов'язаних з глобалізаційними процесами. Забезпечення людей рівними можливостями для розвитку та реалізації їхнього особистісного потенціалу, до якого входить свобода та недоторканість особи, вільний розвиток особистості, забезпечення рівних можливостей, свобода від дискримінації, повага до гідності кожної людини.

Застосування такої системи показників та індикаторів дозволить комплексно оцінити і стан соціальної захищеності населення, і діяльність органів державної влади у сфері формування та реалізації політики фінансового забезпечення соціального захисту населення. Дієвість системи соціального захисту населення, її соціальна результативність як на державному, так і на регіональному рівні знаходяться в площині реалізації ефективного механізму формування та використання фінансових ресурсів.

5.2. Пенсійне страхування як інститут розвитку соціальних відносин

Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування є важливою складовою частиною фінансової системи України, оскільки через механізм пенсійного страхування відбувається гарантований Конституцією соціальний захист населення у старості; водночас якість та ефективність пенсійної системи є індикатором соціального розвитку держави.

На даному етапі економічного розвитку в країні функціонує загальнообов'язкове державне пенсійне страхування та недержавне пенсійне забезпечення. У світовій практиці багаторівневі пенсійні системи виникли на заклик нівелювання ризиків різних типів пенсійного страхування. Так, існування добровільних накопичувальних пенсійних програм дозволяє підвищити

майбутні пенсійні виплати з огляду на те, що особисті накопичення не залежать ані від демографічної ситуації, ані від ухилення від сплати внесків у державному пенсійному страхуванні. Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування є достатньо захищеним від інвестиційних ризиків, обсяг внесків до бюджету Пенсійного фонду безпосередньо залежить від демографічної ситуації у країні та фонду оплати праці.

Пенсійне страхування як будь-яка страхова діяльність тісно пов'язане із поняттям ризику, управління ризиками охоплює практично усі процеси у сфері страхування. У визначенні поняття ризику немає єдиного підходу, втім можна окреслити основні істотні ознаки ризиків. Так, термін «ризик» походить від латинського слова «resicum» – скеля або небезпека зіткнення з нею. Поняття ризику пов'язується з усвідомленням небезпеки, загрози, ненадійності, невизначеності, непевності, випадковості, збитку. У своїй першооснові ризик є невизначеністю, однак ключовою відмінністю ризику від власне невизначеності є те, що ризик можна оцінити кількісно.

Роль ризик-менеджменту активно зростає у зв'язку із змінами, що відбуваються на світовій арені. Перш за все, причина у процесі глобалізації, що змінює зміст і форму суспільних, економічних відносин. Посилюється взаємозалежність процесів на макро- та мікрорівнях, відбувається їхнє прискорення, таким чином посилюючи ефект невизначеності, непередбачуваності. У таких умовах суспільні інститути є більш залежними від змін навколишнього середовища, відповідно процеси планування, прогнозування та прийняття управлінських рішень повинні будуватися на ґрунтовному аналізі усіх можливих факторів впливу та з урахуванням різноманітних сценаріїв розвитку.

Пенсійний фонд України входить до системи органів виконавчої влади та забезпечує реалізацію державної політики з питань пенсійного забезпечення, ним здійснюється управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Кошти загальнообов'язкового державного пенсійного страхування належать до складу державних фінансів, мають особливий правовий статус та цільове призначення.

Пенсійна система України у сучасному вигляді сформувалася шляхом проведення пенсійної реформи та законодавчого її закріплення у 2003 році. Задекларована як трирівнева, вона на той момент увібрала у себе актуальний зарубіжний досвід пенсійного страхування. Крім того, у ході реформування пенсійної системи України було започатковано перехід її від системи забезпечення до системи страхування, однією із детермінант такого переходу стало запровадження персоніфікованого обліку відомостей, згідно з яким здійснюється обчислення розміру пенсійних виплат на основі стажу застрахованої особи та сплачених внесків.

Якщо зазначати про ризики у функціонуванні Пенсійного фонду України, то тут повинен бути присутній комплексний аналіз усіх аспектів діяльності, а саме: діяльності Пенсійного фонду як складової фінансової системи країни, як одного із фондів соціального страхування, як специфічного інституту, що здійснює управлінську діяльність і виступає суб'єктом фінансових відносин.

Пенсійний фонд України як складова фінансової системи держави залежить від впливу системного ризику. Дослідження системного ризику активізувалися на початку 2000-х років, коли почастишали факти негативного впливу окремих сегментів фінансового ринку на глобальну фінансову систему. Системний ризик характеризується як імовірність порушення функціонування всієї системи через порушення функціонування її окремих частин та визначається кореляцією стану окремих елементів системи і системи в цілому. Солідарна система загальнообов'язкового пенсійного страхування є особливо чутливою до впливу системного ризику, оскільки повнота та обсяг внесків до Пенсійного фонду залежать від рівня економічного розвитку країни, а у кризових умовах цей рівень істотно скорочується, водночас із підвищенням тіньового сектору економіки та зниження довіри населення до органів державної влади, від особливостей і змін законодавства, якості виконання усіх правил і процедур, передбачених законодавчими та нормативними актами, а також від ефективності роботи установ, з якими працює у ході своєї діяльності Фонд, тощо. Системні ризики виконують роль каталізатора кризових явищ, розкривають і загострюють поточні проблеми установи.

Враховуючи те, що Пенсійний фонд є одним із фондів соціального страхування, можна говорити, що пенсійне страхування є формою матеріального забезпечення громадян у випадку настання соціального ризику. Соціальний захист є системою управління соціальними ризиками.

Під соціальним ризиком у загальному вигляді розуміють загрозу, що виникає і проявляє себе у рамках соціальної сфери суспільства, має негативні соціальні наслідки, впливає на життєдіяльність індивідів, соціальних груп та суспільства у цілому.

Соціальні ризики як підстава для набуття людиною права на соціальне забезпечення встановлено у міжнародних актах – Конвенціях та Рекомендаціях МОП – № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення у 1952 р., № 128 про допомоги по інвалідності, по старості і в разі втрати годувальника у 1967 р. та ін., а також у Європейському кодексі соціального забезпечення, Європейській соціальній хартії, Європейській хартії про основні соціальні права трудящих [28]. Згідно із зазначеними міжнародними актами до соціальних ризиків, які утворюють основу для набуття людиною права на соціальне забезпечення, належать: тимчасова непрацездатність; вагітність і пологи; необхідність догляду за малолітньою дитиною, або за інвалідом, престарілим членом сім'ї; хвороба; інвалідність; старість; смерть годувальника; безробіття з незалежних від людини причин; нещасний випадок на виробництві, професійне захворювання; смерть та деякі інші.

Досліджуючи ризики пенсійного страхування, виокремлюють пенсійний ризик, що полягає у мінливості коефіцієнта заміщення, тобто у мінливості обсягу очікуваної пенсії по відношенню до доходу протягом трудової діяльності. Такий ризик можна вважати різновидом соціального ризику. У цілому як соціальний, так і пенсійний ризик є тими ризиками, що їх Пенсійний фонд як страхувальник зобов'язується відшкодувати у разі настання страхової події. Зазначені ризики властиві пенсійному страхуванню як різновиду соціального страхування країни та становлять основу відносин Фонду із застрахованими особами. Зазначимо також, що аналізуючи пенсійний ризик,

наголошується на зміщенні акценту з боку абсолютної величини пенсії до коефіцієнту заміщення та надання впевненості застрахованим особам у підтримці стабільного фінансування. Отже, коефіцієнт заміщення можна вважати індикатором ризик-менеджменту пенсійного страхування.

Розглядаючи ризики в діяльності фінансових установ та управління ними, ми погоджуємось із тими авторами, які пропонують розглядати окремо внутрішні та зовнішні ризики, тобто розподіляти їх за природою виникнення. Зовнішні ризики пов'язані зі змінами у довкіллі як, наприклад, демографічні, макроекономічні, політичні, ринкові ризики. Внутрішні ризики виникають внаслідок недоліків або проблем у діяльності самої установи. Відповідно, діяльність, спрямована на управління ризиками, буде спрямована на подолання внутрішніх проблем, або ж на уникнення, подолання, нівелювання впливу довколишнього середовища.

Класифікуючи пенсійні ризики, фахівці Світового банку виділяють три основні види: макроекономічні, суспільні та інституційні. Макроекономічні ризики пов'язані зі зменшенням економічної бази, зниженням обсягу сплати внесків та зростанням витрат на перехідний період від однорівневої солідарної пенсійної системи до трирівневої. До суспільних належать зміни у напрямі державних реформ. У свою чергу, інституційні – це ризики вірогідності непрофесійної роботи адміністраторів пенсійних фондів, банків-зберігачів, компаній з управління активами та державних органів, задіяних у роботі пенсійної системи.

Згідно з іншою класифікацією, авторами підкреслюється роль ризик-менеджменту як ключової складової бюджетного планування Пенсійного фонду України. До основних ризиків відносять діловий та фінансовий. Діловий ризик поділяють на ризик території, обумовлений особливостями держави, а саме нестабільністю політико-державної системи, правового поля, економічної, зокрема податкової політики тощо та ризик діяльності, що визначається організаційно-правовою формою діяльності самої установи. До фінансових ризиків зараховують фактор оплати праці та демографічний фактор. Така класифікація

охоплює ключові процеси діяльності Пенсійного фонду і фактично повторює розподіл ризиків за сферою виникнення. Категорія фінансових ризиків у даному випадку посідає окреме місце із урахуванням того, що зазначені два чинники мають безпосередній прямо пропорційний вплив на співвідношення доходів і видатків Фонду.

Деякі з них таким чином: ризики законодавства: пов'язані із особливостями прийняття, реалізації, інтерпретації нормативних документів, допускаючи можливість ускладнення інтерпретації закону, надто дорогої його реалізації або виникнення інших обмежень; адміністративні ризики: пов'язані із рівнем кваліфікації, досвіду адміністративного персоналу, ризики, пов'язані з імовірністю недоотримання достаньо повної та достовірної інформації керівниками для прийняття управлінських рішень; ризики кадрового забезпечення: пов'язані із рівнем кваліфікації, досвіду персоналу, недостатньою ефективністю системи підвищення кваліфікації, сертифікації персоналу, виконання роботи нерівномірне та непослідовне, плинність кадрів; ризики реєстру застрахованих осіб: включають усі можливі порушення процедур формування реєстру застрахованих осіб, внесення хибної інформації про них, або ж надання такої інформації на запит застрахованої особи, ризики, пов'язані із точністю процедур зберігання та конфіденційності інформації про застрахованих осіб; ризики, пов'язані із виплатами: включають різноманітні порушення процесу нарахування, перерахування та виплати пенсії; ризик актуарних розрахунків: включаючи ймовірність побудови хибних актуарних припущень і сценаріїв, побудова їх на основі неповної, недостовірної інформації, невідповідність актуарних моделей викликам часу, або ж несвоєчасне їх оновлення.

Визначення такого деталізованого переліку усіх ризиків у діяльності установи та формування відповідно до них чіткого переліку заходів контролю дозволить найповніше охопити усі внутрішні ризики та мінімізувати їхні негативні впливи.

На нашу думку, як найбільш значущі у діяльності Пенсійного фонду України доцільно розглядати демографічні, фінансові, інституційні, макроекономічні ризики, адміністративно-законодавчі та ризик ринкової нерівноваги.

Демографічні ризики є достатньо широко обговорювані не тільки у нашій державі, а й у світі. Пенсійний фонд України забезпечує функціонування солідарної системи пенсійного страхування, побудованої на принципах солідарності і субсидування, а отже, фінансування пенсій сьогоденних пенсіонерів здійснюється за рахунок сплати внесків трудящими громадянами.

Відповідно, існує безпосередній зв'язок між кількістю пенсіонерів та платників внесків, який загострюється відсутністю накопичувального компонента загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Серед демографічних проблем доцільно розглядати проблему старіння нації та зростання співвідношення між кількістю пенсіонерів та кількістю трудящих, зокрема платників внесків.

Зазначимо, що старіння населення є характерним явищем для всіх європейських держав. Цей процес циклічний і являє собою збільшення середньої тривалості життя за одночасного скорочення народжуваності. Старіння населення – це проблема світового масштабу, вона вимагає додаткової уваги до систем соціального страхування. Якщо говорити про Україну, то співвідношення між трудящим населенням і пенсіонерами додатково скорочується також із урахуванням міграції населення працездатного віку та рівня тінізації економіки. Подібна ситуація потребує чіткого прогнозування економіко-демографічних показників розвитку пенсійної системи і пошуку бюджетних механізмів, які компенсуватимуть вплив негативних тенденцій. Цікавою є думка іноземних фахівців, згідно з якою впровадження загальнообов'язкової накопичувальної системи є вторинним рішенням щодо управління демографічними ризиками, тому що вони також чутливі до демографічних змін, однак цей вплив розкривається через аналіз випуску продукції у країні.

Фінансові ризики пов'язують із загостренням або стихійним вирішенням протиріч у фінансових відносинах або фінансових системах. У такому розумінні вони являють собою результат вибору керівництвом альтернативних фінансових рішень за ймовірності фінансових втрат в умовах невизначеності засад його реалізації. Фінансові ризики пов'язані з імовірністю втрат фінансових ресурсів у процесі здійснення фінансових відносин. Головною особливістю таких ризиків є те, що у результаті їхнього впливу можлива втрата коштів.

До системи фінансових ризиків належать кредитний ризик, банківський, бюджетний, страховий, ризик ліквідності, податковий, інфляційний тощо. У вітчизняній економічній літературі здебільшого розглядають фінансові ризики на мікрорівні, на рівні окремих підприємств. Однак Пенсійний фонд слід розглядати як суб'єкт господарювання: реалізація внутрішніх і зовнішніх функцій фонду неможлива без використання фінансових ресурсів, що акумулюються і створюють фінансову основу для його існування і виконання своїх функцій. Це означає, що фінансові ризики у діяльності Пенсійного фонду України пов'язані із ризиком невиконання своїх зобов'язань, кредитним ризиком, інфляційним, а також бюджетним. Бюджетні ризики являють собою потенційно можливі відхилення бюджетного показника від його запланованого значення. До факторів ризику слід віднести причини, обставини, умови, що створюють імовірність несприятливих ситуацій і негативних результатів. Бюджетні ризики полягають у вірогідності невиконання заходів бюджетного планування та бюджетної політики у зв'язку з порушеннями в обігу бюджетних ресурсів та їхніх пропорцій.

Серед фінансових ризиків Пенсійного фонду особливе місце посідає фактор фонду оплати праці як безпосередній чинник впливу на величину надходжень до фонду. З іншого боку, особливості визначення пенсійних виплат є безпосереднім фактором впливу на обсяг видатків Пенсійного фонду, а отже, необґрунтовані їхні зміни можуть викликати виникнення дефіциту бюджету.

До інших ризиків діяльності Пенсійного фонду належать: ризик ринкової нерівноваги; політичні ризики; адміністративно-законодавчі ризики. В системі пенсійного забезпечення існують також нефінансові ризики, тобто такі, що не мають визначеної кількісної оцінки, але наслідки бурхливого і неконтрольованого розвитку яких можуть мати не менш руйнівний характер, ніж фінансових ризиків. До них відносять юридичний, стратегічний ризик.

Визначення ризиків є лише одним з етапів ризик-менеджменту. На основі переліку ризиків, що мають вплив на діяльність установи, визначення ступенів ризику, їхньої кількісної оцінки можна приймати оперативні управлінські рішення та будувати прогнози функціонування установи. Управління ризиками у діяльності Пенсійного фонду України ще не сформувалось у вигляді окремого функціонального напрямку, хоча певні його процедури включено до планування, регулювання та контролю.

Зміст цього процесу складають методологічні, регулювальні та контрольні функції, які є відособленими видами діяльності в загальній системі управління ризиками Пенсійного фонду. Це такі функції: інформаційно-аналітична; ідентифікація ризиків; комплексний аналіз ризиків; планування управління ризиками; моніторинг і контроль ризиків; реалізація програми реагування на ризики; документування.

Для зменшення ризику застосовують основні методи управління ризиком: уникнення ризику, запобігання збиткам; взяття ризику на себе; перенесення ризику на інших осіб.

У процесі управління ризиками варто дотримуватися таких основних принципів пенсійного ризик-менеджменту: цілеспрямованість, інформативність, адаптивність, оперативність, максимізація аналізу можливих причин і чинників, мінімізація спектра можливих ризиків, кількісна визначеність, усвідомленість прийняття ризиків, прогнозованість, економічність.

Ризик-менеджмент є необхідною умовою забезпечення фінансової стійкості Пенсійного фонду України. Аналіз ризиків пенсійного страхування – це один з етапів оцінки фінансової стійкості фонду.

Фінансова стійкість є ключовою характеристикою функціонування установи у змінному середовищі. Стійкість – це здатність об'єкта, системи, виведеної зі стійкого стану, самостійно повертатися до цього стану. Таке визначення охоплює широке коло суб'єктів стійкості і потребує уточнення залежно від специфіки аналізованої системи.

Так, під час визначення основних ознак фінансової стійкості у літературі не існує єдиної позиції. Ознакою стійкості є стабільність як здатність опинитися в привілейованому, відносно менш уразливому становищі під час криз та вміння їх переборювати. Стабільність і стійкість, з погляду аналізу фінансової системи, є досить близькими поняттями. Але аналіз з позиції забезпечення стабільності акцентує увагу на здатності до постійного відтворення, а стійкість – це те, що здобувається, змінюється в процесі функціонування. Дослідник також розрізняє два види фінансової стійкості – «пасивну» та «активну». Активна стійкість, на відміну від пасивної, вказує на спроможність компанії не тільки вистояти у кризових умовах, а й не допустити різкого падіння показників своєї діяльності. Визначальною рисою фінансово стійкої системи є економічний розвиток. Якщо говорити про перспективну стійкість, на певних етапах може спостерігатися тимчасове її порушення у короткостроковому періоді, що характеризуватиметься невідповідністю показників зазначеним граничним межах. Запропоновані визначення дають змогу дійти висновку, що фінансова стійкість може бути охарактеризована у якісному та кількісному вимірі – у якісному як експертна оцінка стану функціонування системи, а кількісна – у вигляді комплексу показників фінансової стійкості. Чимало дослідників дотримуються тієї точки зору, що основним показником фінансової стійкості є платоспроможність. Фінансова стійкість бюджету – це здатність акумулювати обсяг доходів, достатній для покриття їхніх видатків і забезпечення збалансованості бюджету протягом бюджетного року.

Кожна фінансова система є максимально стійкою за умови дотримання рівноваги між зовнішніми та внутрішніми факторами впливу, що може також зумовлювати її динамічний розвиток.

Розглядаючи проблему фінансової стійкості пенсійної системи, іноземні науковці приділяють увагу аналізу факторів впливу, а саме аналізу ключових ризиків та невизначеностей, що впливають на неї.

Головною ланкою і водночас важелем забезпечення стійкості фінансової системи кожної країни є її державний бюджет як структурний план доходів і видатків держави, відповідно важливою умовою забезпечення фінансової стійкості є якісне дотримання усіх стадій бюджетного процесу.

Стійкість фінансової системи визначається як такий її стан, за якого вплив будь-яких шоків на фінансову систему чи на окремі її елементи не заважає їй забезпечувати ефективний перерозподіл фінансових ресурсів в економіці та функціонування платіжної системи. Оцінка стійкості фінансової системи – це аналіз можливості фінансової системи забезпечувати врівноважений економічний розвиток в умовах тих чи інших внутрішніх або зовнішніх шоків. Це визначення знов-таки наголошує на тому, що стійкість є необхідною передумовою протидії як зовнішнім, так і внутрішнім ризикам у випадку настання непередбачуваних та кризових обставин, а ще підкреслює зв'язок між поняттями стійкості та ризику.

Основними етапами процесу функціонування системи оцінки фінансової стійкості та запобігання фінансовим кризам є: формування інформаційної бази та системи індикаторів стійкості фінансової системи, проведення моніторингу та аналізу стійкості фінансової системи, стрес-тесту, формування звіту про стан фінансової системи та вироблення рекомендацій щодо коригування політики з метою посилення стійкості фінансової системи та запобігання фінансовим кризам.

Інформаційною базою оцінки фінансової стійкості Пенсійного фонду України є множина макроекономічних показників країни, демографічні показники, показники ринку праці, а також балансові показники діяльності Фонду, джерелом яких є бюджет.

Отже, на основі сформованої інформаційної бази і системи індикаторів проводиться моніторинг та аналіз стійкості. На цьому етапі необхідно простежити зміни індикаторів, відхилення

рівноваги. Також на даному етапі не визначено граничних значень вказаних показників, що ускладнює оцінку фінансової стійкості. Такі обмеження повинні систематично переглядатися.

Таким чином, пропонується визначити такі ключові умови та складові забезпечення фінансової стійкості Пенсійного фонду України: здатність у довгостроковій перспективі виконувати взяті на себе зобов'язання, а отже, платоспроможність; дотримання принципу максимальної ефективності під час формування бюджетної політики Фонду; підтримка показників своєї діяльності у визначених межах на випадок змін зовнішнього середовища або настання кризових умов; якісне дотримання усіх стадій бюджетного процесу Пенсійного фонду України; наявність фінансових ресурсів для розвитку.

Платоспроможність Пенсійного фонду України забезпечується шляхом формування достатнього обсягу надходжень для покриття видатків бюджету. Кількісно характеристика платоспроможності може бути здійснена на основі аналізу фінансових потоків, зокрема достатності власних надходжень, і, як результату, обсягу дефіциту фонду. Однак платоспроможність також повинна включати і якісний компонент – а саме виконання Фондом своїх функцій вчасно та у повному обсязі.

Ефективність традиційно розглядається безпосередньо як показник, або ж сукупність показників, які характеризують певний процес. У даному випадку слід розглядати ефективність фінансового механізму пенсійного страхування. Так, ефективне використання коштів визначено одним із принципів загально-обов'язкового державного пенсійного страхування. До факторів, що мають безпосередній вплив на ефективність солідарного пенсійного страхування відносять макроекономічні та демографічні.

Поняття ефективності пов'язано із співставленням отриманого результату до витрат, що його забезпечують. Відповідно, найбільш ефективним буде мінімізація витрат для досягнення поставленої мети, або ж максимізація результату при визначених витратах.

Функціонування розподільчої системи багато у чому залежить від ефективності державного управління, зважаючи на те, що зростання рівня «тінізації» економіки, масова несплата страхових внесків на обов'язкові платежі до бюджету негативно впливають на стійкість розподільчої системи [134].

Для оцінки ефективності пенсійного страхування пропонується застосовувати три економічні критерії, побудовані на реалізації страхових принципів пенсійної системи: коефіцієнт заміщення трудової пенсії, що відображає розвиток пенсійної системи; рівень життя пенсіонерів, що визначається як співвідношення пенсії з прожитковим мінімумом; фінансова стійкість пенсійної системи.

Отже, ефективність і фінансова стійкість є взаємопов'язаними та взаємообумовленими поняттями.

Якщо говорити про результативні показники діяльності Пенсійного фонду України, то розглядаються основні показники бюджету. Однак методикою оцінки фінансової стійкості Пенсійного фонду України передбачено ряд індикаторів фінансової стійкості, що відображають взаємозв'язок діяльності Фонду із валовим внутрішнім продуктом країни, а також його фінансову самостійність.

Бюджетний процес є регламентованою законодавством діяльністю, пов'язаною зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему пенсійного фонду. Бюджетна система цього фонду складається з бюджетів головних управлінь в областях, які включають бюджети управлінь пенсійного фонду у районах, містах та районах у містах.

Сукупність усіх бюджетів, що входять до складу бюджетної системи пенсійного фонду, складає бюджет пенсійного фонду, який використовується для аналізу і прогнозування розвитку пенсійної системи. Відповідно, фінансова стійкість пенсійного фонду залежить від особливостей формування бюджетів кожної ланки, повноти та своєчасності надходжень, якості контрольної-ревізійної роботи управлінь.

Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування є основним в Україні, та, незважаючи на труднощі, з якими воно стикається, саме солідарна система вважається більш стійкою в умовах фінансової кризи та менш чутливою до впливу ризиків. Водночас, така пенсійна система не надто гнучка і динамічна, що посилює роль превентивних процедур аналізу та планування.

Роль ефективного ризик-менеджменту для пенсійного страхування є надзвичайно високою, адже пенсійні виплати фактично основне або навіть єдине джерело матеріального забезпечення пенсіонерів, а тому кошти повинні бути різнобічно захищеними.

Процедури ризик-менеджменту повинні систематично застосовуватися як при розробці стратегії та визначенні основних бюджетних показників формування бюджету Пенсійного фонду, так і під час його виконання, що полягає у постійному моніторингу та контролі, а також оперативному реагуванні на ризики. Неперервність в аналізі та управлінні ризиками сприятиме мінімізації впливу зовнішніх і внутрішніх ризиків.

Подальший розвиток та вдосконалення системи пенсійного страхування в Україні потребує додаткових досліджень у сфері ризик-менеджменту та покращання існуючих методів, прийомів і засобів виявлення, вимірювання та управління ризиками з урахуванням викликів часу.

Важливим показником соціально-економічного рівня життя населення будь-якої країни виступає якість і стан розвитку пенсійного забезпечення, що прямо залежить від макроекономічних, суспільних та соціально-культурних чинників. Питання структури та ролі національних пенсійних систем стає дедалі актуальнішим і є предметом окремих напрямів наукових досліджень.

Термін «пенсія» походить від латинського «pension», що перекладається як «платіж» і має значення грошового забезпечення, регулярних грошових виплат, які надаються громадянам після досягнення ними відповідного віку, у зв'язку з інвалідністю, втратою годувальника та в інших передбачених законодавством випадках.

Універсальнішим можна визнати трактування терміна «пенсія»: «... гарантована щомісячна грошова виплата для забезпечення громадян у старості, в разі повної або часткової непрацездатності, втрати годувальника, а також у зв'язку із досягненням встановленого стажу роботи».

За визначенням вітчизняних фахівців тлумачення терміна «пенсія» наводиться як «...регулярна грошова виплата, як матеріальна допомога, що сплачується громадянам у випадку

настання однієї або декількох певних обставин: вік, вислуга років, інвалідність, втрата годувальника». Таке визначення, на наш погляд, має деякі неточності і потребує доповнення. Пенсія не в усіх випадках може розглядатися як матеріальна допомога, оскільки в накопичувальних системах пенсійного забезпечення вона носить заощаджувальний характер.

У вітчизняній законодавчій базі при встановленні змісту поняття «пенсія» враховуються особливості різних рівнів сучасного пенсійного забезпечення України. В Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [93] наголошується, що пенсія – це щомісячна пенсійна виплата в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого законодавством пенсійного віку чи визнання її інвалідом, або отримують члени її сім'ї у випадках, визначених законодавством. Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» [99] проголошує, що пенсійною виплатою є грошова виплата учасникові недержавного пенсійного забезпечення або його спадкоємцям, що здійснюється за рахунок накопичених у недержавному пенсійному фонді та облікованих на індивідуальному пенсійному рахунку грошових коштів у випадках, передбачених законодавством. Як бачимо, законодавство трактує термін «пенсія» керуючись специфікою рівня пенсійної системи, для регулювання якого укладено відповідний законодавчий акт. Відсутнє як універсальне визначення, так і Закон, який регулював би діяльність усіх інститутів системи пенсійного страхування в Україні.

Розглядаючи підходи до розкриття терміна «пенсія», необхідно визначити відсутність суттєвих розбіжностей на момент окреслення основних сутнісних сторін цієї економічної категорії. Так, поняття «пенсія» можна формулювати як гарантовану щомісячну грошову виплату в солідарній та накопичувальній системах пенсійного забезпечення, яку отримують учасники пенсійних схем у разі настання пенсійних обставин, що обумовлені досягненням пенсійного віку або встановленого стажу роботи, повною або частковою непрацездатністю, втратою годувальника, інвалідністю та іншими підставами, встановленими законодавством.

У світовій практиці прийнято виділяти три види пенсій: трудові, соціальні та додаткові. Основою пенсійного забезпечення можна визначити трудові пенсії. Це виплати, які призначаються та виплачуються громадянам з урахуванням розміру страхових внесків і страхового стажу. Соціальна пенсія сплачується громадянам державою, коли вони не змогли набути право на трудову пенсію в результаті певних обставин, і надається незалежно від наявності та розміру їхнього трудового внеску. У випадку додаткової пенсії громадянину надається можливість самофінансування власної майбутньої пенсії з поточного доходу, або отримання пенсійних виплат за рахунок внесків роботодавця в недержавний пенсійний фонд на іменні рахунки своїх працівників, або отримання пенсії за комбінованою програмою.

Сучасні моделі пенсійного страхування у світовій практиці, як правило, мають багаторівневий характер, поєднуючи державні та недержавні системи формування пенсійних виплат, а також добровільні та обов'язкові принципи здійснення пенсійних внесків.

Пенсійне забезпечення громадян здійснюється за такими видами: добровільне та обов'язкове страхування. В соціально-економічному аспекті обов'язкове пенсійне страхування може розглядатися як спосіб реалізації конституційних прав громадян відповідної держави на матеріальне забезпечення в разі настання пенсійних обставин, передбачених законодавством. Це досягається шляхом реалізації державних соціальних гарантій та регламентується законодавством. Призначенням добровільного пенсійного страхування є розширення можливостей обов'язкового як за розмірами пенсій, так і за умовами їх отримання за рахунок створення додаткових джерел пенсійних виплат на добровільних засадах.

Під час обов'язкового пенсійного страхування можливе функціонування державних та обов'язкових накопичувальних програм, заснованих на формуванні пенсійних ресурсів за умови обов'язкових відрахувань з боку суб'єктів господарювання та трудящих громадян. На відміну від державних пенсійних програм, які діють на розподільчих засадах, обов'язкова

накопичувальна система враховує індивідуальні характеристики учасників програми та його долю у формуванні фонду майбутніх пенсійних виплат.

Відрахування за професійними пенсійними програмами можуть бути як обов'язкового, так і добровільного характеру. Такі системи розглядаються як додаткове пенсійне забезпечення в разі припинення трудової діяльності, що доповнює державне і в багатьох випадках залежить від особливостей законодавчої бази відповідної держави.

Крім обов'язкових відрахувань для забезпечення майбутніх пенсій, громадяни мають можливість індивідуального накопичення коштів через засоби приватного страхування – інститути недержавного пенсійного забезпечення. У розвинутих країнах світу саме цей вид пенсійного забезпечення набуває все більшого значення під час формуванні доходів майбутніх пенсіонерів. Прикладом активного використання приватного пенсійного страхування може бути відношення до створення пенсійних накопичень громадянами Великої Британії. Таке ставлення населення цієї країни обумовлюється державною політикою стимулювання цих процесів через звільнення від оподаткування коштів, що переходять для таких накопичень, а також інвестиційного доходу, який накопичується у приватних пенсійних системах.

Відповідно до джерел фінансування пенсійні системи можуть класифікуватися за двома групами: бюджетні і страхові пенсійні системи. Змістовні відмінності між цими групами полягають у принципі формування коштів для забезпечення виплат пенсій. Якщо у бюджетних системах здійснюється акумулювання коштів з подальшим їхнім розподіленням для поточних виплат пенсій, то для страхових пенсійних систем принциповим є систематичне довгострокове накопичення коштів, здійснення інвестиційної діяльності з метою забезпечення відповідного рівня майбутніх пенсійних виплат. Тобто нефондовані пенсійні системи, на відміну від фондованих, уникають можливості отримання інвестиційного доходу як додаткового джерела грошових надходжень. У більшості випадків фондовані пенсійні системи відносяться до недержавного пенсійного забезпечення.

Аналізуючи світовий досвід пенсійного страхування, можна визначити, що спостерігається тенденція до підвищення ролі недержавних пенсійних систем, яка виражається у бажанні населення забезпечити майбутні пенсійні виплати не стільки за рахунок держави, скільки за рахунок власних накопичень та відрахувань роботодавця на їхню користь. Основними інститутами недержавного пенсійного страхування виступають банки, страхові компанії та недержавні пенсійні фонди. Банки та страхові компанії як суб'єкти недержавного пенсійного забезпечення можуть розглядатися в якості самостійних інститутів пенсійного страхування, а також у тісній взаємодії з недержавними пенсійними фондами. Громадяни мають можливість заощаджувати кошти для забезпечення майбутніх пенсій через банківську систему шляхом відкриття пенсійних депозитних рахунків за допомогою страхових компаній, які мають ліцензію на страхування життя, що провадиться через укладання відповідних договорів.

Важливе місце в інституціональному забезпеченні недержавних пенсійних систем посідають недержавні пенсійні фонди як фінансові інститути, метою створення і функціонування яких є виключно накопичення і здійснення пенсійних виплат своїм учасникам. Класичним варіантом ефективного функціонування недержавних пенсійних фондів є досвід США. Як свідчать статистичні дані, на початку 1940-х років ХХ століття у цій країні кожен п'ятий працівник був учасником недержавного пенсійного фонду, а з середини 1980-х років – кожен другий.

Розглядаючи теорію недержавних пенсійних фондів, необхідно визначити вагомий внесок американських науковців у її розвиток. Необхідно зауважити, що у вітчизняній економічній науковій літературі донедавна практично не приділялась увага теорії недержавних пенсійних фондів. Це пов'язано, в першу чергу, відсутністю об'єктів дослідження в пенсійній системі України.

Аналізуючи теоретичні положення діяльності недержавних пенсійних фондів, необхідно визначити сутність поняття «фонд». Великий енциклопедичний юридичний словник надає три трактування цього терміна. Перше визначення вкладає у це

поняття універсальне значення та наголошує, що Фонд – це сукупність певних природних запасів або ресурсів, матеріальних і грошових нагромаджень капіталу. Друге визначення конкретизоване і розкриває поняття Фонд як певну економічну категорію. «Це кошти, або матеріальні цінності, що нагромаджуються з певною метою і використовуються за цільовим призначенням в порядку, встановленому законодавством». Таке визначення чітко висвітлює особливості діяльності таких фондів, як пенсійні. Ще одним визначенням встановлено, що фонд – «це некомерційна організація чи установа з правами юридичної особи, що створюється в установленому законом порядку для обслуговування відповідного фонду, сприяння і підтримки певних видів діяльності або окремих соціальних груп. Вже за цими трьома енциклопедичними визначеннями можна окреслити поняття «пенсійний фонд». Так, пенсійним фондом можна назвати неприбуткову установу з правами юридичної особи для обслуговування коштів, що нагромаджуються з метою соціального забезпечення пенсіонерів, яка створена і функціонує відповідно до чинного законодавства.

Але для точнішого визначення поняття «пенсійний фонд» необхідно розглянути окремі підходи до тлумачення цього терміна. Пенсійний фонд можна визначити як фонд, головною метою діяльності якого є здійснення пенсійних виплат учасникам пенсійної схеми. Інший підхід до визначення суті пенсійного фонду спостерігається у «Сучасному економічному словнику», де зазначено, що пенсійними фондами є фонди, які створюються приватними та державними компаніями, підприємствами задля виплати пенсій та допомоги особам, які вносять пенсійні вкладення в ці фонди. Але в цьому випадку під час спроби конкретизувати класичне визначення, на наш погляд, допущено деякі неточності, зокрема не враховано можливість створення державами пенсійних фондів, існує ймовірність отримання пенсій особами, які не сплачували кошти до пенсійних фондів. Прикладом можуть бути допомоги сиротам та інвалідам з дитинства. Тобто необхідний багатоаспектний підхід, що враховує особливості функціонування пенсійних фондів у солідарних пенсійних системах.

Згідно з позиціями щодо основних функцій і ролі визначення пенсійного фонду можна подати і таким чином: це накопичувальний фонд, основою діяльності якого є акумулювання вкладів учасників пенсійних схем, управління пенсійними активами та здійснення пенсійних виплат. Будь-яка діяльність пенсійних фондів спрямована виключно на формування та виплату пенсій учасникам пенсійних схем.

Відповідно до принципів функціонування можливе виділення двох типів пенсійних фондів: фонди, що не індивідуалізують накопичення, та фонди, засновані на індивідуалізованій капіталізації коштів.

Функціонування першого типу пенсійних фондів передбачає рівність активів та зобов'язань. Причому розміри майбутніх виплат визначаються обговореними умовами участі. В разі перевищення зобов'язань над активами, що може бути викликано різними обставинами, прикладом яких може бути неефективне інвестування, залучаються додаткові кошти, які мають надати особи, що виступають гарантом або спонсором такого фонду. Таким гарантом може виступати держава або підприємство. Принцип функціонування покладено в основу роботи більшості пенсійних фондів розвинутих країн, де гарантом виступають підприємства. Обов'язковою умовою є періодична перевірка відповідності активів зобов'язанням, яку виконує спеціальний інститут актуаріїв, що оформлює висновок про стан фонду.

До другого типу відносяться фонди, в основу діяльності яких покладено принцип індивідуалізації накопичень, що передбачає ведення особистих рахунків учасників. Розміри майбутньої пенсії прямо залежать від частки учасника в активах фонду. Накопичення коштів у таких фондах засновано на схемі функціонування трастів, оскільки засоби на особистих рахунках, по суті, є часткою учасника в активах фонду, яка визначена відповідно до актуарних розрахунків. Джерелом вкладень, як правило, є особисті кошти учасників фонду, але не виключена можливість залучення частки прибутку підприємств на користь своїх працівників. В останньому випадку підприємство має право обмежити права учасника на використання цих засобів, наприклад право на дострокове вилучення.

Пенсійні фонди можливо класифікувати за організаційними формами створення.

Державним пенсійним фондом називається фонд цільового призначення, який створюється державою з метою соціального забезпечення пенсіонерів–учасників фонду шляхом акумуляції обов'язкових страхових внесків, що обліковуються на накопичувальних пенсійних рахунках.

Недержавний пенсійний фонд має статус неприбуткової організації, метою діяльності якої є виключно накопичення пенсійних внесків на користь учасників пенсійного фонду з подальшим управлінням пенсійними активами з метою забезпечення пенсійних виплат.

Засновниками недержавних пенсійних фондів, на відміну від фонду обов'язкового державного пенсійного страхування, можуть виступати корпорації, приватні фірми, організації, спілки, фізичні особи. Це й обумовлює необхідність традиційного виділення трьох типів недержавних пенсійних фондів: корпоративних, професійних та відкритих, що вже діють і в Україні.

Відкриті недержавні пенсійні фонди підходять лише для високооплачуваних категорій працівників, які добре розуміються на ринку фінансових послуг і тому можуть самі вирішити, яка схема недержавного пенсійного забезпечення є для них найприйнятнішою. Проблема відкритих фондів, на його думку, полягає у прагненні організацій, які є засновниками, отримати прибуток, стягуючи з вкладників суттєву плату за свої послуги як при вступі до фонду, так і протягом усього періоду перебування в ньому. Такий підхід до визначення місця відкритих недержавних пенсійних фондів в системі недержавного пенсійного забезпечення є слушним, але ставить під сумнів можливість широкого застосування такого виду пенсійних фондів в Україні. Це обумовлено, в першу чергу, низьким рівнем довіри населення до подібних фінансових інститутів та небажанням надавати в їхнє розпорядження значні фінансові ресурси на досить довгий термін через нестабільність вітчизняних фінансових ринків, а отже, і високими інвестиційними ризиками.

Популярнішими типами добровільного пенсійного забезпечення є утворення корпоративних і професійних недержавних пенсійних фондів, які можуть бути вигідними як для засновників фондів, так і споживачів їхніх послуг.

Корпоративний пенсійний фонд створюється, як правило, для працівників однієї великої компанії, враховуючи наявні дочірні підприємства чи філії. Такий варіант є вигідним для підприємств чисельністю працівників більше тисячі осіб, оскільки, як показує міжнародний досвід, заснування корпоративного пенсійного фонду вимагає значних витрат.

Альтернативою йому є утворення професійних пенсійних фондів, засновниками яких можуть бути як профспілки, так і об'єднання роботодавців. Такі професійні утворення є демократичнішими, ніж корпоративні та відкриті. Це пов'язано, по-перше, з однаковими можливостями під час вибору стратегії управління фондом і для представників роботодавців, і для працівників, які є учасниками недержавного пенсійного фонду. В результаті того, що засновником професійного пенсійного фонду може бути декілька роботодавців, збільшується кількість учасників і, відповідно, збільшуються розміри активів і зменшується дольова частка операційних витрат, пов'язаних з адміністративним управлінням та інвестиційною діяльністю. Це призводить до збільшення сум, які фактично зараховуються на рахунок учасників.

Розглядаючи характеристики недержавних пенсійних фондів за їхніми типами і умовами створення, необхідно зазначити, що недержавний пенсійний фонд може формуватися за рахунок внесків і працівників, і роботодавців на користь своїх робітників. Причому існує можливість автоматичного вирахування періодичних внесків до фонду з рахунків учасників, а також внесення учасниками коштів добровільно.

Під час визначення засновника пенсійного фонду незалежно від його організаційної форми в науковій літературі існує таке поняття, як «спонсор», що найчастіше зустрічається в працях зарубіжних вчених. Спонсором пенсійного плану можуть бути приватна компанія, яка заснувала фонд для своїх робітників, органи місцевої влади, що створили фонд для своїх

службовців, або фізична особа, яка фінансує свій власний пенсійний план. З урахуванням можливостей створення недержавних пенсійних фондів в Україні, на нашу думку, до цього переліку можна додати державні підприємства та різноманітні органи державної влади, які також мають можливість створювати пенсійні фонди для своїх працівників. Але в цьому випадку спонсором фонду виступає держава.

Впроваджуючи недержавне пенсійне забезпечення, держава має можливість перекласти частину своїх пенсійних зобов'язань на самих громадян в особі роботодавців або їхніх працівників. Така перспектива має не тільки соціальний ефект, а й певні переваги для розвитку економіки країни, зокрема фінансового ринку. Це пов'язано з необхідністю інвестування накопичених коштів для забезпечення належного рівня пенсійних виплат населенню в разі настання страхових випадків. Недержавні пенсійні фонди є джерелом довгострокових інвестиційних ресурсів, які можна використовувати для стабільного зростання економіки країни шляхом впливу на розвиток фінансового ринку та розподіл капіталу між галузями економіки.

Недержавні пенсійні фонди на зарубіжних фінансових ринках посідають одне з провідних місць серед інших фінансових посередників. Вони здійснюють інвестування своїх активів на засадах оптимізаційного підходу: досягнення найбільшої дохідності вкладень за умови їхньої максимальної збереженості. Реалізація цього підходу в інвестиційній політиці передбачає оптимізацію вибору фінансових інструментів інвестування за умови мінімізації ризику у разі достатніх рівнів їхньої прибутковості і ліквідності. Це обумовлюється, по-перше, соціальною спрямованістю діяльності пенсійних фондів. На відміну від інших інституціональних інвесторів, які поряд з іншими видами діяльності можуть займатися пенсійним страхуванням, пенсійне забезпечення для недержавних пенсійних фондів є виключним видом діяльності. Так, одержаний від інвестиційної діяльності прибуток розподіляється пропорційно сумах по індивідуальних пенсійних рахунках учасників недержавного пенсійного фонду.

Існує необхідність створення виважених механізмів захисту пенсійних активів від значних ризиків, які поєднували б у собі організаційні заходи щодо управління пенсійними активами та законодавчо встановлені обмеження інвестиційної діяльності.

Для забезпечення ефективності управління недержавним пенсійним фондом у світовій практиці прийнято застосовувати диверсифікацію функцій з управління активами. Завдяки такому підходу недержавні пенсійні фонди мають змогу оптимізувати свою діяльність за рахунок незалежності фінансових інститутів та їхню особисту зацікавленість у збереженні та ефективному розміщенні коштів. Крім того, надається можливість уникнення «конфлікту інтересів» і контролю за цільовим використанням пенсійних коштів з боку різних інститутів. Сукупність інститутів, яким делеговано окремі функції з обслуговування пенсійних коштів, складає інфраструктуру недержавних пенсійних фондів.

З метою забезпечення ефективного професійного управління пенсійними активами та уникнення зловживань недержавними пенсійними фондами може використовуватися розмежування функцій управління між спеціалізованими установами, що володіють не тільки відповідними ліцензіями, а й досвідом роботи у сфері управління пенсійними активами, проведення операцій на фінансових ринках, а також зберігання великих обсягів грошових коштів. Єдиним органом управління недержавним пенсійним фондом є Рада пенсійного фонду, яка створюється для здійснення контролю за його поточною діяльністю та вирішення основних питань функціонування. Для уникнення зловживань Рада фонду складається не менш ніж з п'яти чоловік. Як органом нагляду та контролю, Радою НПФ може обиратися відповідно опікунська рада, до складу якої входять представники засновників, вкладників та учасників фонду і ревізійна комісія, що складається з представників вкладників.

Компанія, яка здійснює адміністрування пенсійним фондом на підставі укладеного з ним договору, називається адміністратором недержавного пенсійного фонду. Це може бути як професійний адміністратор, тобто юридична особа,

яка надає професійні послуги з адміністрування недержавних пенсійних фондів, так і одноосібний засновник корпоративного пенсійного фонду. Іноді в ролі адміністратора може виступати компанія з управління активами. Будь-яка юридична особа, уповноважена здійснювати адміністрування недержавних пенсійних фондів, повинна пройти процедуру ліцензування і відповідати встановленим ліцензійним вимогам. Основними з цих вимог можуть бути встановлення розмірів статутного фонду і розмірів резервного фонду, для якого можливе використання коштів засновників компанії.

Щодо здійснення професійного управління активами пенсійного фонду, то використовуються фінансові посередники, які діють на підставі відповідної ліцензії на провадження такої діяльності. Такими посередниками можуть бути спеціалізовані компанії з управління пенсійними активами, банківські установи, які не є зберігачем активів недержавних пенсійних фондів. Як і у випадку з адмініструванням пенсійного фонду, можливе виконання функцій компанії з управління активами адміністратором недержавних пенсійних фондів за наявності відповідної ліцензії.

У світовій практиці значна роль в недержавному пенсійному забезпеченні приділяється установам, здатним забезпечити надійне зберігання пенсійних активів. Усі операції з пенсійними активами здійснюються тільки через установу, яка є зберігачем пенсійного фонду і провадить депозитарну діяльність на користь недержавних пенсійних фондів. Так, наприклад, у розвинутих країнах ці функції виконують спеціальні депозитарії недержавних пенсійних фондів. В Україні роль зберігача пенсійних ресурсів відведено комерційним банкам, які мають відповідну ліцензію, що є розповсюдженою практикою в світовій системі функціонування недержавних пенсійних фондів.

Крім тісної співпраці недержавних пенсійних фондів з банківськими установами щодо ефективного управління пенсійними накопиченнями, можлива взаємодія зі страховими компаніями. Це пов'язано, найперше, з присутністю ризиків, які виникають під час здійснення управління пенсійними активами, частину яких можуть узяти на себе страхові компанії,

що мають ліцензію на страхування життя. Виділяють такі напрями співпраці недержавних пенсійних фондів із страховими компаніями: страхування пенсійних виплат учасникам недержавних пенсійних фондів до і після виникнення в них пенсійних підстав; страхування пенсійних накопичень вкладників на випадок стихійного лиха та злочинних дій; страхування фінансових ризиків в операціях з пенсійними активами.

В результаті диверсифікації функцій, недержавний пенсійний фонд має можливість ефективного управління пенсійними активами з урахуванням високої соціальної відповідальності перед учасниками. Завдяки такому підходу недержавні пенсійні фонди здатні оптимізувати управління інвестиційною діяльністю за рахунок незалежності фінансових інститутів та їхню особисту зацікавленість.

Аналізуючи засади діяльності недержавних пенсійних фондів, ми дійшли висновку, що такі інститути беруть активну участь у процесі трансформування державного пенсійного забезпечення у систему, якій властиві страхові відносини, надаючи можливість громадянам впливати на розмір майбутньої пенсії.

Головною метою діяльності недержавних пенсійних фондів є створення соціального ефекту. Крім того, недержавні пенсійні фонди є потужними інституціональними інвесторами на фінансових ринках, де вони виступають фінансовими посередниками і можуть ефективно розміщувати пенсійні активи. Робота недержавних пенсійних фондів ґрунтується на високій соціальній відповідальності перед своїми вкладниками, оскільки пов'язана з формуванням бази для майбутніх пенсійних виплат. Необхідно наголосити на тому, що здійснення інвестиційної діяльності повинно провадитися на засадах оптимізації показників ризикованості, прибутковості, ліквідності та надійності інвестиційних інструментів, що повинно чітко регулюватися законодавчими нормами. Недержавні пенсійні фонди на міжнародних фінансових ринках займають вагомe місце, що означає можливість залучення великих обсягів інвестиційних ресурсів на тривалий час.

Недержавне пенсійне забезпечення – це специфічна сфера послуг, яка є ланкою системи соціального забезпечення та спрямована на підвищення добробуту певної частини населення будь-якої країни. Послуги недержавних пенсійних фондів, що конкурують у цій системі поряд з пенсійними рахунками банків і полісами страхування життя, спрямовані на задоволення потреб населення та отримання відповідного соціального ефекту. Такі послуги розглядаються як певний пенсійний продукт, для ефективності просування якого необхідно використовувати різноманітний інструментарій, в тому числі і маркетинговий. Це пов'язано, в першу чергу, з розвитком ринкових відносин, який спонукає некомерційні організації до застосування саме маркетингових засобів щодо закріплення своїх позицій на відповідному ринку.

Слід зауважити, що у більшості наукових праць з питань функціонування недержавного пенсійного фонду недостатньо уваги приділяється питанням оцінки ефективності. Основою наукових досліджень щодо недержавного пенсійного забезпечення є організаційна діяльність недержавних пенсійних фондів, питання державного регулювання та контролю, а також проблематика інвестиційної діяльності.

Використовуючи комплексний підхід до розгляду ефективності функціонування недержавного пенсійного фонду, слід чітко окреслити такі положення. По-перше, недержавний пенсійний фонд як інститут соціального забезпечення має на меті створення соціального ефекту. По-друге, соціальна ефективність повинна виступати у тісному взаємозв'язку з показниками економічної ефективності діяльності недержавних пенсійних фондів, оскільки їхнє функціонування безпосередньо пов'язано з витратами фінансових ресурсів. Тому створення дієвої системи оцінки діяльності недержавних пенсійних фондів повинно передбачати чітке визначення і використання науково-обґрунтованих критеріїв і системи показників як соціальної, так і економічної ефективності. Наприклад, співвідношення між отриманим кінцевим результатом і витратами, які супроводжують діяльність недержавних пенсійних фондів як основа ефективності функціонування; обов'язкова вимірність

у співставних одиницях як витрат, так і отриманих результатів під час визначення ефективності; єдність підходів оцінки ефективності як різних форм недержавного пенсійного забезпечення, так і різних видів недержавних пенсійних фондів на різних рівнях економічної діяльності; застосування часткових та узагальнюючих методів оцінки показників під час аналізу та визначення ефективності; системність підходу в оцінці ефективності з використанням натуральних і вартісних показників для визначення як соціального, так і економічного ефекту; необхідність формування відповідного інформаційного забезпечення; поетапність проведення оцінки ефективності на трьох стадіях: формування фонду, розвиток фонду і пенсійні виплати.

Погоджуючись із цими принципами, ми пропонуємо визначити соціально-економічний ефект як сукупність чинників результативності діяльності недержавного пенсійного фонду для забезпечення зростання вкладів і задекларованого рівня майбутніх виплат, а також їхньої високої ліквідності.

Для вирішення методологічних питань, пов'язаних з оцінкою ефективності діяльності недержавного пенсійного фонду безперечною є важливість визначення саме економічної ефективності для забезпечення інформацією широкого кола користувачів шляхом розрахунку показників фінансового стану. Відповідно до українського законодавства для характеристики фінансового стану недержавного пенсійного фонду використовуються такі критерії.

- Надійність функціонування – здатність фонду виконувати зобов'язання перед учасниками, яка визначається загальною, абсолютною та поточною платоспроможністю, а також рівнем диверсифікації пенсійних активів. Економічна ефективність діяльності – розраховується шляхом визначення показників зростання чистої вартості одиниці пенсійних внесків і прибутковості інвестування пенсійних активів.
- Ліквідність пенсійних активів – визначається як здатність пенсійних активів швидко і без значних втрат вартості трансформуватись у грошові кошти, необхідні для покриття зобов'язань перед учасниками у поточному та плановому

періоді. Зворотність пенсійних накопичень – оцінюється на підставі коштів від реалізації пенсійних активів за умовної ліквідації фонду з урахуванням необхідності передачі їх на користь учасників по розірваних пенсійних контрактах та договорах про виплату пенсії на визначений строк.

– Зацікавленість держави у добровільних пенсійних накопиченнях найперше обумовлена погіршенням демографічної ситуації і, як наслідок, неможливістю виплат пенсій тільки за рахунок державної пенсійної системи навіть у високорозвинених країнах світу.

З боку великих корпорацій запровадження додаткового пенсійного забезпечення своїх працівників дозволяє не тільки втримати старих висококваліфікованих працівників, а й залучити нових. Також варто зауважити: добровільні пенсійні накопичення є потужними інвестиційними ресурсами, що впливають на розвиток національного фінансового ринку, де активними учасниками є як держава, так і великі корпорації. Пенсійні кошти, які потрапляють у розпорядження пенсійних фондів, являють собою значні обсяги і призначаються для довготермінового використання. Можливість ефективного інвестування відповідає інтересам учасників недержавних пенсійних фондів та національної економіки в цілому.

Щодо інтересів фізичних осіб, то, як свідчить досвід таких високорозвинутих країн, як Велика Британія, недержавне пенсійне страхування є підґрунтям для забезпечення відповідного рівня доходів населення після виходу на пенсію. Саме недержавна пенсійна система дає змогу громадянам Великої Британії отримувати досить велику пенсію, розмір якої працівник регулює самостійно шляхом здійснення внесків до інститутів недержавного пенсійного забезпечення. Прикладом зацікавленості населення в участі у недержавних пенсійних програмах є досвід США, де розповсюдженим джерелом фінансового забезпечення після досягнення пенсійного віку є отримання виплат із корпоративних пенсійних фондів. Причому розмір пенсії, яку отримує колишній працівник від недержавного пенсійного фонду, як правило, суттєво перевищує державні пенсійні виплати. Тому американським громадянам

надзвичайно важливим під час працевлаштування є факт надання роботодавцем пенсійної допомоги. Розглядаючи досвід функціонування трирівневої пенсійної системи у Німеччині, слід зауважити: пенсійні програми від підприємства, які знаходяться на другому рівні, є досить поширеними серед населення, незважаючи на те, що вони мають добровільний характер. Користуються попитом і професійні добровільні схеми у Франції, які або ґрунтуються на розподільчому принципі, або є повністю накопичувальними. Високу зацікавленість у використанні недержавних пенсійних планів демонструють громадяни Канади. Відповідно до так званого Канадського пенсійного плану передбачаються щомісячні виплати особам, які працювали на підприємствах, де діяли пенсійні плани, та досягли пенсійного віку. Причому внески до такої накопичувальної системи здійснювалися як працівниками, так і роботодавцями. Біля 90 % трудящого населення у Швеції є учасниками добровільних професійних пенсійних систем, регульованих колективним договором між працівником та роботодавцем. Також популярності набувають й індивідуальні добровільні накопичувальні схеми.

Доказом ефективності формування пенсії за рахунок недержавної складової пенсійних систем розвинутих країн є високий рівень життя пенсіонерів та величезний потік туристів пенсійного віку, які активно подорожують світом. Такі можливості для пенсіонерів не забезпечить жодна солідарна пенсійна система. Участь у приватних пенсійних схемах повинна викликати високу зацікавленість у тієї частини громадян, яка належить до категорії так званого «самозайнятого населення». Тобто така можливість створення додаткової пенсії є оптимальною для людей, які займаються, наприклад, приватним підприємництвом і не можуть розраховувати на велику пенсію у майбутньому від держави, але мають достатньо вільних коштів для здійснення добровільних пенсійних внесків.

Оскільки діяльність недержавних пенсійних фондів пов'язана саме з добровільністю участі, то існує ціла низка проблем, з якими можуть зіштовхнутися зазначені інститути пенсійного забезпечення та які можливо вирішити за рахунок

маркетингового інструментарію. В першу чергу це суттєві бар'єри у сприйнятті ідеї такої можливості створення додаткової пенсії. У деяких країнах існує така проблема, як недостатня поінформованість суспільства про можливості добровільних накопичень на старість, а також низький рівень пенсійної свідомості населення. Така ситуація характерна для пенсійних систем, які реформуються, впроваджуючи недержавну систему формування пенсійних накопичень. Тоді виникає необхідність проведення ефективної маркетингової політики, від якої залежить успішність подальшої діяльності недержавного пенсійного фонду на ринку.

Найважливішою, на нашу думку, проблемою, з якою зустрічаються недержавні пенсійні фонди в таких країнах, як колишні радянські республіки, це скептичне ставлення населення до можливості достойної реалізації добровільного пенсійного забезпечення, недовіра державі і, найбільше, комерційним структурам. Таке відношення суттєво впливає на рівень пенсійної свідомості. Цілком зрозумілим є те, що виникнення такої ситуації спровоковано досвідом функціонування трастів та фінансових пірамід на перших етапах становлення ринкової економіки в цих країнах. Інструментарій соціального маркетингу повинен наповнювати процес реалізації фінансової політики недержавних пенсійних фондів, забезпечувати зміну ставлення населення до такої можливості капіталізації вільних коштів у власні пенсії, підвищувати пенсійну свідомість та створювати сприятливе середовище для стрімкого розвитку недержавної складової пенсійної системи, оскільки саме ця структурна компонента має вплив не тільки на розвиток соціальної сфери, а й на піднесення економіки країни в цілому.

Крім недостатньої інформованості суспільства та низького рівня довіри, недержавні пенсійні фонди стикаються з іншою не менш складною проблемою: позиціонування та ідентифікація на ринку недержавних пенсійних накопичень. У багатьох країнах світу перелік маркетингового інструментарію, що може використовувати недержавний пенсійний фонд, обмежено законодавством. Як правило, державний орган, що має

повноваження регуляторного впливу на діяльність суб'єктів недержавного пенсійного забезпечення, має засоби для застосування дисциплінарних стягнень до організацій, які вдаються до нечесної маркетингової діяльності. Наприклад, у Польщі регулятивний орган повинен заборонити рекламну діяльність, яка містить перекручену або оманливу інформацію, і встановлює нормативи використання заохочувальних методів для переманювання учасників з одного фонду до іншого.

Встановлюючи законодавчі обмеження на маркетингову діяльність, держава створює рівні умови для всіх недержавних пенсійних фондів на ринку та намагається уникнути ситуації недоброякісної конкуренції, яка може призвести до негативних наслідків у суспільстві.

Критерії вибору недержавного пенсійного фонду, як правило, однакові для усіх компаній. Їх можна розглядати у двох напрямках: критерії, пов'язані з раціональним сприйняттям суб'єктів недержавного пенсійного забезпечення, які включають в себе історію прибутковості та успішності недержавного пенсійного фонду, а також строк роботи того чи іншого фонду на ринку; критерії, що мають більш емоційні відтінки. Це і якість обслуговування клієнтів, і інформація про надійність, різноманітні рекомендації друзів і знайомих. Ще одним важливим критерієм вибору фонду є доступність, яку не можливо побудувати без ефективною маркетинговою політики, в результаті якої створюється атмосфера глибокого розуміння потреб та життєвих цінностей споживачів.

Використання маркетингового інструментарію у сфері недержавного пенсійного забезпечення сприятиме узгодженню інтересів як недержавних пенсійних фондів, так і їхніх учасників, зміцненню відносин соціального партнерства.

Для визначення складових інструментарію соціального маркетингу для недержавних пенсійних фондів, на нашу думку, можливе застосування аналогічного переліку, що прийнято використовувати для маркетингової діяльності комерційних установ. Серед маркетингового інструментарію виділяють такі складові: сегментація цільового ринку, встановлення цільових ринків, позиціонування.

Визначаючи доцільність використання усіх зазначених складових у маркетинговій діяльності недержавного пенсійного фонду, слід окремо розглянути кожну з них.

Ринкова сегментація передбачає розподіл ринку на окремі сегменти, поділяючи потенційних покупців на більш-менш однорідні групи з однаковими споживчими перевагами та стереотипом поведінки. Метою сегментації є спрямування зусиль підприємства на конкретну частину ринку, де, завдяки сприятливому клімату, можливе ефективне просування продукту, характеристики якого якнайкраще відповідають споживацьким уподобанням потенційних покупців.

Водночас, не існує універсального підходу до сегментації ринків. У кожному конкретно взятому варіанті необхідно дослідити доцільність використання окремих змінних сегментування ринку, які можливо використовувати окремо або у комбінації з іншими. Застосування ринкової сегментації вимагає від недержавного пенсійного фонду чіткого розуміння необхідності залучення не тільки фізичних осіб, а й роботодавців. Це обумовлено розмежуванням понять «учасник» та «вкладник» недержавного пенсійного фонду. Учасниками є фізичні особи, на користь яких сплачуються кошти самою особою, чи роботодавцем, чи третьою особою, з якою, зазвичай, існують певні родинні зв'язки. Вкладниками ж є особи, що здійснюють платежі до недержавного пенсійного фонду на користь учасника: роботодавець, сам учасник чи треті особи. Під час вибору основних чинників для сегментації недержавним пенсійним фондом повинно бути визначено напрям орієнтації: чи на потенційних учасників, чи на потенційних вкладників.

Орієнтуючись на потенційних учасників, варто враховувати географічні, демографічні та психологічні ознаки сегментів. Це обумовлено необхідністю визначення освіти потенційного учасника фонду, його віку, рівня доходу, роду занять, стилю життя та місця у суспільстві, а також пам'ятати про можливу мотивацію щодо отримання додаткових пенсійних послуг. Саме ці характеристики споживачів складають основі прийняття

рішення щодо формування накопичень у недержавній складовій пенсійної системи. Маркетингові заходи недержавних пенсійних фондів у цьому випадку повинні сприяти усвідомленню потреби трудящого населення у захисті на момент настання певного життєвого періоду, створення відчуття впевненості у майбутньому.

У випадку орієнтації на потенційного вкладника враховується його прагнення отримати можливі вигоди, вступаючи у відносини з недержавним пенсійним фондом. Тут особливе місце займають роботодавці, потенційно зацікавлені в участі у недержавній пенсійній схемі як учасники або засновники недержавного пенсійного фонду. За умови розподілу ринку на сегменти відповідно до основних характеристик потенційних вкладників-роботодавців ми вважаємо за необхідне використовувати розподіл за окремими галузями економіки, формами їхньої власності, розмірами підприємств, кількістю штатних працівників і місцезнаходженням. Такий підхід пропонується для використання різними спеціалістами з маркетингу. Сегментація ринку за характеристиками підприємств – потенційних вкладників дуже важлива, оскільки саме роботодавці здатні забезпечити масовість учасників недержавного пенсійного фонду, створюючи додаткове пенсійне забезпечення для своїх робітників. Цілями в цьому випадку може бути створення певного рівня зацікавленості роботодавців у формуванні додаткових пенсійних накопичень для своїх працівників з урахуванням окремих особливостей підприємств і мотивації участі у недержавному пенсійному забезпеченні.

Сегментація ринку недержавних пенсійних фондів необхідна для виділення окремого цільового ринку, на якому можливе ефективне розміщення пенсійних послуг відповідно до уподобань потенційних користувачів. Вона дозволяє якнайточніше визначити ємність ринку, ефективно провадити адресну рекламу та створити основу для розробки стратегії діяльності недержавного пенсійного фонду на відповідному ринку.

Для оцінки привабливості будь-якої послуги чи товару та можливостей підприємства, що їх реалізує, на певній частині ринку необхідно здійснити аналіз виділених сегментів і зробити вибір цільових ринків і маркетингових стратегій щодо них. Цільовий ринок для недержавного пенсійного фонду ми пропонуємо визначити як коло клієнтів, на задоволення соціальних потреб яких спрямовані зусилля зазначеного інституту недержавного пенсійного забезпечення. Встановлення цільової аудиторії для недержавного пенсійного фонду надає можливість виявити мотиви участі у недержавних пенсійних програмах як працівників, так і роботодавців. Виявлення вподобань цільової аудиторії є важливим під час вибору недержавним пенсійним фондом часу, місця та способу звертання до потенційних клієнтів, а також змісту такого звертання.

Основною цільовою аудиторією для будь-якого недержавного пенсійного фонду є коло потенційних учасників пенсійних схем. Це повинні бути повнолітні громадяни, які не досягли пенсійного віку. Для отримання бажаної реакції цільової аудиторії на пропозицію пенсійних послуг необхідно здійснити детальний аналіз її специфічних особливостей і стан купівельної готовності. Теорія маркетингу виділяє три типи реакції цільової аудиторії, які можливо адаптувати під специфіку ринку недержавних пенсійних послуг: реакцію на пізнання, реакцію на задоволення та реакцію при незначному сумніві.

Враховуючи особливості продуктів недержавного пенсійного забезпечення, реакція пізнання виникає на стадії знайомства споживача з послугою. Тут характерною є нездатність потенційного клієнта виділити послугу конкретного недержавного пенсійного фонду серед загальної сукупності. В цьому разі можливо виділити такі завдання маркетингу: передання покупцеві основних відомостей про послугу, стимулювання інтересу до недержавного пенсійного забезпечення, формування потреби у створенні додаткової пенсії за рахунок заощаджень у недержавному пенсійному фонді, розробка системи стимулів для здійснення купівлі послуги саме цього фонду.

Після придбання послуги ставлення до неї може змінитися і з'являться певні сумніви щодо правильності вибору. Тоді покупець починає шукати підкріплення правильності свого вибору серед різних джерел. Спостереження такої реакції цілком характерно для продажу пенсійних послуг, оскільки різниця між продуктами різних недержавних пенсійних фондів є невиразною. Завданням в цій ситуації є переконати покупця, що куплена ним послуга є оптимальною і найповніше задовольняє його потреби. З цією метою можуть використовуватися різні комунікаційні канали, наприклад засоби масової інформації. Третій різновид реакції виявляється під час переходу від пізнання послуги до її експлуатації. Реакція при незначному сумніві може змінювати ставлення користувача до вже отриманої послуги. Покупець може сумніватися у правильності вибору послуги конкретного недержавного пенсійного фонду. Тут важливе розповсюдження інформації про фонд і послуги, які він надає, а також застосування маркетингових засобів для підтримки позитивного ставлення до послуги після її купівлі. Це важливо, оскільки учасник недержавного пенсійного фонду має можливість перевести власні накопичення до іншого фонду.

Вважаємо, що для забезпечення бажаної реакції потенційних споживачів недержавних пенсійних послуг обов'язково і необхідно вивчити специфічні особливості цільової аудиторії, стан купівельної спроможності, а також можливу мотивацію використання пенсійної послуги окремими категоріями громадян.

Під час аналізу сукупності підприємств, як потенційних вкладників недержавного пенсійного фонду, основою є отримання юридичною особою певних вигод від участі у недержавному пенсійному забезпеченні. Мотивацію участі підприємства у недержавному пенсійному фонді можна представити схематично.

Участь у створенні додаткового пенсійного забезпечення своїх робітників має для підприємства певні переваги, використання яких дозволить оптимізувати взаємовідносини з державою, персоналом та фінансовим ринком.

Головним аргументом на користь роботодавця, який приймає рішення про створення власного пенсійного фонду, може стати можливість часткового самофінансування власного підприємства. Так, законодавством передбачено здатність підприємства залучати до 5 % активів пенсійного фонду як інвестиції через власні цінні папери.

Привабливим для підприємства є надання державою податкових пільг відносно коштів, які підприємство перераховує у недержавний пенсійний фонд на користь своїх робітників. Розмір таких внесків відноситься на сукупні валові затрати підприємства у межах встановленого законодавством відсотка від заробітної плати робітника.

Створення соціального ефекту під час забезпечення своїх робітників додатковими пенсіями за рахунок недержавного пенсійного забезпечення також має важливе значення для підприємства. Пропонуючи певним категоріям працівників додаткову пенсію з недержавного пенсійного фонду, підприємство фактично підвищує заробітну плату з певною економією на сплаті податків. Кошти, що знаходяться у розпорядженні недержавного пенсійного фонду, персоніфіковані і є власністю робітника, на користь якого здійснюються пенсійні внески. Заохочуючи таким чином окремих працівників, роботодавець має можливість контролювати плинність кадрів на власному підприємстві. З цією метою підприємство може встановлювати диференційовані розміри внесків для різних категорій працівників.

На стадії накопичення та інвестування коштів власного пенсійного фонду підприємство також має суттєві переваги. Слід зауважити, що підприємство може отримувати інвестиції не тільки за рахунок активів власного пенсійного фонду, а й з інших пенсійних фондів, які знаходяться на недержавному рівні пенсійної системи.

Виходячи з вищевикладеного, необхідно визначити маркетингові переваги для підприємства, яке здійснює платежі до недержавного пенсійного фонду на користь своїх працівників.

Перш за все, це зміцнення іміджу підприємства та його керівництва. Важливим також є роль недержавного пенсійного забезпечення у формуванні соціального пакету працівника, що створює додаткові стимули для колективу та забезпечує гнучкість кадрової політики.

Важливою складовою системи маркетингового інструментарію є ринкове позиціонування, яке знаходиться у тісному зв'язку з іншими інструментами. Завдяки позиціонуванню забезпечується бажане місце для послуги недержавного пенсійного фонду на відповідному ринку і у свідомості потенційних споживачів.

Після дослідження окремих характеристик цільових ринків, встановлення уподобань потенційних клієнтів та виявлення мотивацій участі у недержавному пенсійному забезпеченні, наступним маркетинговим кроком є застосування такого інструменту, як позиціонування пенсійної послуги. Під позиціонуванням пенсійної послуги ми розуміємо формування позитивного сприйняття послуги у свідомості потенційних споживачів, усвідомлення переваг її використання та створення відчуття надійності і захищеності у майбутньому за рахунок довіри до недержавного пенсійного фонду.

Розділ 6

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

6.1. Державне регулювання ринку страхових послуг

Стабільність фінансового ринку є одним із головних чинників економічного зростання країни. Фінансові кризи, в основі яких лежить банкрутство банків і страхових компаній як на національному, так і міжнародному рівнях, а також їхній негативний вплив на соціально-економічний розвиток країни, підкреслюють роль державного регулювання щодо попередження виникнення кризових явищ, нейтралізації наслідків неплатоспроможності учасників цих ринків.

Основними інструментами державного регулювання фінансового ринку виступають пруденційний нагляд та регулювання діяльності фінансових установ як суб'єктів підприємницької діяльності. Перший інструмент направлений на підтримку платоспроможності, фінансової стійкості і фінансової безпеки учасників фінансового ринку, тоді як другий – на покращання взаємовідносин між фінансовими установами та споживачами. Причому, основні складові регулювання відносин із клієнтами вирішуються за рахунок системи захисту прав споживачів фінансових послуг, але більша частина цього напряму перебуває під контролем власне банків і страхових компаній завдяки впровадженню відповідних внутрішніх процедур ризик-менеджменту.

Підґрунтям для існування першого рівня виступає той факт, що дієвий нагляд за банками і страховими компаніями є неможливим без наявності ефективно функціонуючого фінансового ринку, де, у тому числі, формується попит на фінансові послуги.

Ефективний нагляд за страховою чи банківською діяльністю також вимагає встановлення чітких цілей регулювання та нагляду, наявності незалежного уповноваженого органу державного управління у цій сфері, який водночас повинен бути підзвітним вищому керівництву країни. Другий рівень пов'язаний із пруденційним наглядом. Орган регулювання

ринку фінансових послуг встановлює стандарти діяльності для його учасників: банків, страхових компаній, страхових брокерів і агентів, оцінювачів ризиків та збитків, перестрахових компаній тощо, визначає мінімальні нормативи провадження їхньої діяльності, вимагає дотримання певних правил, встановлених законодавством, включаючи межі інтеграції між різними фінансовими установами. Третій рівень включає безпосередньо процес нагляду за фінансовими установами, тобто проводиться перевірка відповідності показників їхнього функціонування встановленим нормативам, а в разі необхідності здійснюються відповідні заходи впливу.

Специфіку регулювання функціонування банківського і страхового ринків можна розглядати у трьох вимірах: на рівні держави, фінансової установи та ринковому рівні.

На рівні держави регулятивний підхід до банків і страхових компаній є цілком відмінним, оскільки перші виконують не тільки роль фінансових посередників, а й виступають основою монетарної системи країни. Нагляд за банками є фундаментальним інструментом монетарної політики через встановлення облікової ставки, регулювання рівня інфляції, грошової маси тощо. Страхові компанії відіграють менш значну роль і не виступають основними інститутами впливу на державну монетарну політику. Зокрема, державне регулювання фінансового ринку повинно сприяти підвищенню його фінансової стабільності. Інакше кажучи – повинна існувати відповідність, хоч і не повна, між нормативами діяльності страхового і банківського ринків. Враховуючи, що фінансова стійкість і довіра є необхідними складовими фінансових послуг обох сегментів фінансового ринку, зазначені характеристики мають більше значення саме для банківської діяльності, оскільки процес трансформації фінансових активів у зобов'язання, що впливає на купівельну спроможність на ринку, цілком спирається на стабільність і довіру до банківського ринку.

Незважаючи на функцію центральних банків як позичальників останньої інстанції, у випадку масового вилучення коштів з депозитних рахунків банків під час втрати довіри до банківського ринку, фінансова система може опинитись у кризовому становищі.

На мікрорівні механізм державного регулювання діяльності банків і страхових компаній більш схожий. Основною метою регулювання є захист прав споживачів, які володіють фінансовими активами, що для банків і страхових компаній виступають пасивами. Для виконання цього завдання державою встановлюються нормативи платоспроможності, що мають забезпечувати необхідний залишок активів на покриття зобов'язань перед клієнтами в будь-який момент часу. Іншим видом нормативів є правила ведення фінансової звітності, бухгалтерського обліку, розкриття інформації, кваліфікаційні вимоги до персоналу фінансових установ, особливо для топ-менеджерів і головних бухгалтерів. У ринковому вимірі регулятивний підхід доволі схожий, адже метою державного регулювання є забезпечення рівних умов і можливостей для всіх суб'єктів фінансового ринку, що сприяє впровадженню інноваційних технологій ведення діяльності, створенню широкого асортименту фінансових послуг.

У цілому, крім відмінності у вищезазначених підходах до регулювання банківського і страхового ринків, існує розрізненість у встановлених нормативах платоспроможності. Порядок розрахунку необхідного рівня платоспроможності в різних країнах, а також резервного запасу платоспроможності для гарантування стабільності фінансового ринку, значно відрізняються для банків і страхових компаній. Відмінними є і додаткові гарантії забезпечення фінансової стабільності банківського і страхового ринків.

Для банків, окрім відповідних нормативів платоспроможності, обов'язковим є відрахування частки коштів до централізованих фондів або створення власного фонду гарантування вкладів. Призначенням таких фондів є забезпечення повернення вкладів клієнтів кредитних установ у певних лімітах і за певних умов у разі банкрутства таких установ.

Для страхових компаній на рівні держави встановлюються такі вимоги: обов'язковість формування та ведення обліку страхових для ризикових страхових компаній і математичних резервів для страхових компаній зі страхування життя;

обов'язковість створення резерву збитків, що виникли, але ще не заявлені для застрахованих збитків, що виникли, і за якими страхова компанія не отримала вимогу на виплату страхового відшкодування; крім законодавчих нормативів щодо обов'язковості формування страхових і математичних резервів, а також регламентації методів їхнього створення, на законодавчому рівні встановлюють відповідні правила інвестування резервів страхових компаній: обов'язковість диверсифікації інвестиційних вкладень; виконання вимог щодо ліквідності активів тощо; створення додаткового резерву для циклічних ризиків, що є подібним фонду, який формується банками, але на відміну від останніх даний резерв не включається до розрахунку маржі платоспроможності страхових компаній.

Вимоги щодо забезпечення платоспроможності страхових компаній в Україні та ЄС суттєво відрізняються. Що стосується нормативів платоспроможності для країн-членів ЄС, то перші регулятивні процедури, направлені на забезпечення платоспроможності страхових компаній, запроваджені Директивою щодо організації діяльності страхових компаній з ризикових видів страхування, а також Директивою для страхових компаній зі страхування життя. З плином часу і зміною зовнішніх умов функціонування фінансового ринку зазначені директиви були доповнені і змінені. В Україні нормативи платоспроможності страхових компаній регламентовані Законом України «Про страхування».

На стадії утворення основною вимогою до страхових компаній ЄС у сфері платоспроможності є наявність сплаченого мінімального гарантійного фонду, що різниться між галузями страхування. Згідно із законодавчою базою ЄС присутність сплаченого в достатньому обсязі гарантійного фонду є запорукою адекватності ресурсів для покриття майбутніх зобов'язань на початкових етапах функціонування страхових компаній, а також додатковим засобом підтримки маржі платоспроможності на регламентованому рівні. З іншого боку, вітчизняним законодавством не уточнюються обсяги формування гарантійного фонду страхових компаній.

Крім того, передбачається, що в разі підвищення європейського індексу споживчих цін, мінімальний розмір гарантійного фонду повинен переглядатися, за винятком випадку процентної зміни обсягів гарантійного фонду менше 5 % відносно попереднього перегляду його розміру.

Щодо подальшого провадження діяльності, то згідно з вітчизняним законодавством страхові компанії зобов'язані дотримуватися таких умов забезпечення платоспроможності: наявності сплаченого статутного та гарантійного фонду страхових компаній; створення страхових резервів, достатніх для майбутніх виплат страхових сум і страхових відшкодувань; перевищення фактичного запасу платоспроможності страхових компаній над розрахунковим нормативним запасом платоспроможності.

Відповідно до Закону України «Про страхування», якщо страхова сума за окремим предметом договору страхування перевищує десять відсотків суми сплаченого статутного фонду і сформованих вільних і страхових резервів, страхова компанія зобов'язана укласти договір перестрахування.

Проведений аналіз свідчить, що такому основному індикатору платоспроможності страхових компаній, як маржа платоспроможності, в країнах Європейського Союзу надається надзвичайно великого значення, на відміну від вітчизняного підходу в даній сфері. Так, директивами ЄС для страхових компаній регламентується, що, крім адекватних страхових зобов'язань страхових резервів, страхові компанії повинні сформувати додатковий резерв, представлений нетто-активами, а також, з дозволу уповноваженого наглядового органу за ринком фінансових послуг, іншими наявними активами. Отже, основне призначення маржі платоспроможності – попередження і подолання негативних відхилень в обсягах страхових зобов'язань і наявних страхових резервів з метою захисту прав страхувальників.

На відміну від критеріїв забезпечення платоспроможності, за вітчизняною нормативно-правовою базою, в ЄС для встановлення критеріїв для страхових компаній із різними розмірами, характером і обсягами діяльності, передбачається прямий зв'язок між мінімальним рівнем маржі платоспроможності, величиною зобов'язань, важкістю і походженням ризиків, пов'язаних зі здійсненням різних видів страхування.

Страхові резерви як основне джерело покриття страхових зобов'язань страхових компаній відіграють надзвичайно важливу роль у забезпеченні її платоспроможності. Причому, залежно від призначення, вони бувають декількох видів: резерви премій, резерви збитків, резерв катастроф і резерв коливань збитковості.

Резерв збитків формується за рахунок нетто-премії, отриманої протягом періоду настання збитку, і є не менш важливим для визначення реального фінансового результату. До того ж потреба в даному резерві виникає за умови необхідності виплати страхового відшкодування у звітному році і якщо до визначення фінансових результатів таку виплату здійснено не було.

Покриття неоплачених збитків після закінчення дії договору страхування або ж по закінченні звітного періоду не буде негативно впливати на рівень фінансової безпеки страхових компаній за умови правильності розрахунку резерву збитків. Необхідно зазначити, що резерв ризиків, які не минули, резерв катастроф та коливань збитковості виступають додатковими резервами, метою котрих також є підтримання платоспроможності та фінансової стійкості страхових компаній. Тому забезпечення відповідності страхових резервів страховим зобов'язанням, а також формування додаткових резервів є підґрунтям забезпечення платоспроможності страхової компанії.

Окрім страхових резервів, важливими чинниками платоспроможності страхової компанії в подальшій діяльності є її статутний фонд, гарантійний фонд та вільні резерви як складові власних коштів страхових компаній.

З метою забезпечення стабільності діяльності страхових компаній законодавством установлюється мінімальний розмір статутного фонду: для страхових компаній, які здійснюють ризикові види страхування, він становить один млн євро, для страхових компаній зі страхування життя – півтора млн євро. Крім того, через п'ять років після вступу України до Світової організації торгівлі мінімальний розмір статутного капіталу для останніх повинен бути підвищений до десяти млн євро.

Статутний фонд страхових компаній виступає додатковим джерелом забезпечення платоспроможності – його кошти можуть використовуватися для покриття страхових зобов'язань у разі недостатності страхових резервів, а також під час інвестиційних операцій.

Платоспроможність утворюється ще від початку її функціонування, коли формується статутний капітал страхових компаній. Адже, по-перше, на початковому етапі діяльності страхових компаній не існує інших джерел фінансування страхових зобов'язань, по-друге, – великий його розмір дозволяє страховим компаніям вільно конкурувати на страховому ринку за рахунок запровадження новітніх інформаційних технологій, розширення асортименту і якості надання страхових послуг тощо.

Основою формування гарантійного фонду страхової компанії виступає прибуток. Проте у законодавчій базі України не встановлено мінімального розміру та особливостей формування гарантійного фонду страхових компаній на відміну від країн Європейського Союзу. Так, директивами ЄС з метою запобігання зниження платоспроможності страхових компаній у процесі діяльності вимагається створення мінімального гарантійного фонду в розмірі не менше однієї третьої маржі платоспроможності. Водночас, величина мінімального гарантійного фонду як на стадії утворення, так і подальшого функціонування, не повинна бути нижчою від суми мінімального гарантійного фонду, встановленого для певного виду страхування.

Також згідно із Законом України «Про страхування» страхові компанії за рахунок нерозподіленого прибутку можуть створювати вільні резерви, які є часткою власних коштів страхових компаній і резервуються з метою забезпечення платоспроможності страхових компаній відповідно до прийнятої методики здійснення страхової діяльності.

Гарантійний фонд разом з вільними резервами виступають додатковими джерелами забезпечення платоспроможності страхових компаній, тому в цілях її забезпечення необхідним є впровадження на рівні законодавчої бази розміру мінімального гарантійного фонду страхової компанії.

Слід зазначити, що третьою генерацією директив з регулювання діяльності учасників страхового ринку було запроваджено «Паспорт ЄС», тобто єдину ліцензію з правом провадження страхової діяльності по всій території Європейського Співтовариства, в основу якого покладено концепцію мінімальної гармонізації правового поля і взаємного визнання фінансових установ. У зв'язку із розширенням чисельності країн-учасниць ЄС і подальшим поглибленням їхньої економічної співпраці попередньо регламентовані мінімальні вимоги щодо платоспроможності страхових компаній були визнані недостатніми для гарантування стабільності як страхового ринку, так і фінансового ринку в цілому. В результаті, більшість членів ЄС на національному рівні почали проводити власні реформи в цій сфері, що стало перепорою для подальшого ефективного функціонування єдиного ринку страхових послуг.

Саме тому новий підхід до забезпечення платоспроможності «*Solvency II*» має на меті замінити застарілі нормативи і запровадити більш гармонізовані вимоги для всього Європейського Співтовариства, сприяючи тим самим рівності конкурентних умов для всіх страхових компаній в межах єдиного ринку, а також однорідності підходів до захисту прав споживачів страхових послуг.

З огляду на зазначене, можна виділити такі причини розробки нових вимог платоспроможності в сфері страхової діяльності.

Підтримка фінансової стабільності страхових компаній, включаючи забезпечення їхнього виживання в кризових умовах.

Захист прав власників страхових полісів, а також гарантування безпеки фінансового ринку в цілому.

Сприяння розвитку єдиного ринку страхових послуг з одночасною підтримкою достатнього і єдиного для всіх країн-членів ЄС рівня захисту страхувальників.

Підхід «*Solvency II*» ґрунтується на трирівневій структурі, подібній до системи платоспроможності в банківському ринку.

Перший рівень включає в себе кількісні вимоги до забезпечення платоспроможності страхових компаній: мінімальний розмір капіталу і норматив платоспроможності щодо капіталу

страхових компаній. Причому, останні вимоги ґрунтуються на системі оцінювання ризиків і виступають ключовим контрольним рівнем платоспроможності. Цей підхід встановлює два методи розрахунку нормативу платоспроможності щодо капіталу страхових компаній: формула згідно з європейськими стандартами і внутрішні моделі страхових компаній щодо оцінювання ризиків. Зазначений норматив також визначає порядок оцінювання всіх кількісно вимірюваних ризиків страхових і перестрахових компаній.

Другий рівень містить вимоги до управління ризиками страхових компаній, а також нормативи ефективного нагляду за зазначеними фінансовими установами.

Третій рівень визначає ступінь розкриття даних щодо фінансової звітності і переліку власників в офіційних виданнях та додаткової внутрішньої інформації для використання уповноваженим наглядовим органом.

Такий підхід є надзвичайно важливим у контексті інтеграції банківського і страхового ринків: він передбачає спеціальні правила і нормативи в галузі регулювання та нагляду за фінансовими об'єднаннями. Так, передбачено, що новий режим посилить повноваження уповноваженого органу регулювання ринків фінансових послуг, забезпечуючи тим самим комплексність підходу до всієї сукупності ризиків і вимагаючи тісного співробітництва як у межах однієї країни, так і по всій території ЄС.

Нові нормативи платоспроможності регламентуватимуть мінімальні розміри фінансових ресурсів, які страхові компанії повинні утримувати з метою покриття майбутніх ризиків. Крім того, зазначені нормативи визначатимуть основні принципи створення комплексної внутрішньої системи ризик-менеджменту страхових компаній, що допомагатимуть у передбаченні і нейтралізації ймовірних зовнішніх і внутрішніх ризиків.

Основні вимоги до платоспроможності банків, що регламентуються Директивами ЄС, є такими: наявність стартового капіталу у обсязі не менше п'яти млн євро; підтримка достатності власного капіталу; забезпечення значення коефіцієнта платоспроможності на встановленому законодавством рівні.

Введення нормативів щодо достатності власного капіталу кредитних установ стало необхідним кроком у процесі послідовного впровадження нових міжнародних рекомендацій, прийнятих Базельським Комітетом Банківського Нагляду щодо вимог до капіталу банків. Зазначеними рекомендаціями було впроваджено три окремі підходи у сфері підтримки достатності власного капіталу: стандартний, проміжний та прогресивний. Варто зазначити, що кредитним установам надано можливість самостійно обирати серед цих трьох підходів. Крім того, необхідний для забезпечення платоспроможності розмір капіталу банку повинен обраховуватися керуючись результатами оцінювання кредитного, ринкового та операційного ризиків.

Однією з відмінностей нової системи забезпечення адекватності розмірів капіталу є визначення менш суворих вимог для операцій банків з кредитування малих та середніх підприємств, а також фізичних осіб. Що ж стосується коефіцієнта платоспроможності для кредитних установ, то він розраховується як співвідношення суми власних коштів і загальної суми активів і позабалансових статей, скоригованих відповідно до ступеня ризику. Обчислення обсягу власних коштів і загальної суми активів банку відбувається таким чином: розрахунок первинних і додаткових власних коштів, загальна сума власних коштів є чисельником у формулі для обчислення коефіцієнта платоспроможності банку.

До складу первинних власних коштів відносять статутний капітал банку, обсяг міноритарного пакету акцій в дочірніх компаніях, наявний прибуток і резервний капітал та ін. за мінусом гудвіла та інших нематеріальних активів, фінансових збитків поточного фінансового року, власних акцій за їхньою номінальною вартістю тощо.

Додаткові власні кошти включають: безстрокову субординовану позику, результати переоцінки матеріальних основних фондів, результати переоцінки фінансових основних фондів та ін. за мінусом будь-яких інвестицій іншим кредитним і фінансовим установам, що перевищують 10 % загального обсягу капіталу або задекларованих власних коштів останніх.

Визначення обсягу активів, зважених на ризики, загальна сума цих активів є знаменником у формулі для обчислення коефіцієнта платоспроможності кредитної установи. Кожний вид активу і кредитний еквівалент позабалансових статей чи контрактів береться для розрахунку платоспроможності у повному обсязі, за виключенням того, що вони відносяться до однієї з категорій активів з більшим чи меншим ступенем ризику, серед яких: нематеріальні активи, повністю або частково забезпечені іпотечні кредити нерезидентам та країнам, що не є членами Європейського Співтовариства, позички місцевим органам влади для територій поза зоною ЄС тощо.

Дотримуючись розглянутих вище основних нормативів забезпечення платоспроможності банків Національним банком України запроваджено «Інструкцію про порядок регулювання діяльності банків в Україні». Інструкцією встановлено порядок визначення регулятивного капіталу банку та економічні нормативи щодо капіталу, ліквідності, кредитного ризику й інвестування, що є обов'язковими до виконання всіма банками. Причому, регулятивний капітал визначається як один з найважливіших індикаторів банківської діяльності, основним призначенням якого є покриття негативних наслідків різноманітних ризиків, які банки беруть на себе в процесі своєї діяльності, та забезпечення захисту вкладів, фінансової стійкості й стабільної діяльності банків.

Банки з метою визначення реального розміру регулятивного капіталу з урахуванням ризиків у своїй діяльності зобов'язані постійно оцінювати якість усіх своїх активів і позабалансових зобов'язань; здійснювати відповідні коригування їхньої вартості шляхом формування резервів для покриття очікуваних збитків за зобов'язаннями контрагентів. Тобто регулятивний капітал згідно з чинним законодавством України відповідає за визначенням коефіцієнту платоспроможності, що наводиться Директивами ЄС.

Крім того, ст. 31 Закону України «Про банки і банківську діяльність» встановлює мінімальний розмір статутного капіталу банку на момент реєстрації не менше ста двадцяти млн. євро, що також можна вважати джерелом забезпечення платоспроможності під час утворення банку [95].

Основною відмінністю режиму обов'язкових, мінімальних резервів, регламентованих нормативно-правовими актами, є те, що в Україні, на відміну від ЄС, за залишками коштів, які формують обов'язкові резерви, проценти не нараховуються. У чинному законодавстві відсутні вимоги щодо формування таких резервів для фінансових об'єднань. Тому доцільно внести відповідні зміни до нормативно-правової бази України і передбачити можливість нарахування процентів на залишки коштів обов'язкових резервів банків, а також встановити нормативи їхнього формування і зберігання для фінансових об'єднань. Це пояснюється тим, що фактично резерви являють собою мертвий капітал, не приносять додаткових прибутків їхнім власникам і є важливим з точки зору нейтралізації ймовірних загроз від взаємодії банківського і страхового ринків.

Одним із основних завдань державного регулювання страхового сектору в Україні є захист прав споживачів фінансових послуг та підтримання стратегії розвитку і вдосконалення страхового ринку. Особливу увагу в цьому напрямі приділено дотриманню достатнього рівня платоспроможності страхових компаній. Встановлена законом модель регулювання платоспроможності дозволяє державному органу застосовувати інструменти впливу і тоді, коли компанія все ще володіє достатніми активами для виконання наявних зобов'язань. Регулювання, таким чином, представляє систему попередження на ранній стадії. Окремі аспекти забезпечення платоспроможності страхових компаній окреслюються у правилах технічних резервів і інвестицій. Проте, вирішуючи це питання, замало уваги приділяється дотриманню прав страховиків як інституційних інвесторів, хоча це має значний вплив на можливість своєчасного і повного виконання ними зобов'язань перед клієнтами. Значущість державного регулювання пояснюється потребою гарантування платоспроможності страховика, яка може похитнутися під впливом невірних або неадекватних рішень керівництва компанії щодо активів та інформаційною асиметрією, яка існує на ринку.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг здійснює контроль за платоспроможністю страховиків відповідно до взятих ними страхових зобов'язань перед страхувальниками. Сьогодні використовується переважно підхід, відомий як нагляд за дотриманням вимог.

Він базується на додержанні страховою компанією встановлених критеріїв та нормативів щодо ліквідності, капіталу та платоспроможності, прибутковості, якості активів і ризикованості операцій іншого. Варто відзначити, що державним органом нагляду застосовуються різні інструменти впливу, якщо окремі показники діяльності страховика не відповідають затвердженим вимогам. Але такі заходи, зазвичай, носять каральний характер, а не превентивний. Це, на наш погляд, не відповідає умовам побудови конкурентного страхового ринку.

В сучасних умовах постійного розвитку інформаційних технологій моніторинг діяльності страховиків та ефективний пруденційний нагляд неможливий без якісної інформації. Концепцією розвитку страхового ринку України передбачалися заходи щодо покращення технічного та програмного обслуговування страхової справи, а також запровадження електронної звітності учасників ринку, використання якої дає змогу оперативно одержувати достовірні дані та приймати відповідні рішення. Крім звітних даних страховиків, інформація надходить від зовнішніх джерел, таких, як державні органи статистики, професійні періодичні видання. Під час здійснення заходів регулювання завжди існує зворотний зв'язок у вигляді позитивних або негативних наслідків. Аналіз результатів такого втручання та впливу дає можливість для коригування подальших рішень.

Для стабільної діяльності ринку страхових послуг необхідними кроками повинні бути ідентифікація, оцінка, прийняття відношення щодо ризикової ситуації та її контроль. У цьому процесі складовим елементом є нормативні застереження органів державного нагляду і регулювання. Основним нормативно-правовим актом, спрямованим на своєчасне виявлення ризиків у діяльності страховика, є розпорядження Нацкомфінпослуг «Про затвердження рекомендації щодо аналізу діяльності страховика». Документ має превентивний характер, тому компаніям лише рекомендовано дотримуватися його положень. Механізм застосування тестів раннього попередження ґрунтується на порівнянні фактичних фінансових показників діяльності страховиків з визначеними нормативними. Суть тесту полягає в аналізі капіталу, активів, перестраховування, страхових резервів, дохідності, ліквідності та їхній оцінці, що виставляється за

чотирибальною системою залежно від діапазону, в який потрапило значення відповідного показника. Дана методика дозволяє кількісно оцінити фінансові ризики страховика не лише за основною, а й за фінансовою діяльністю.

Для ідентифікації факторів ризику, що мають вирішальний вплив на фінансовий стан страховика та виявлення суттєвих взаємозв'язків між ними, рекомендується тестування чутливості. Особливої уваги це заслуговує, оскільки подається вичерпний перелік ризиків, на які наражається страхова компанія із визначенням факторів впливу.

Одночасне управління страховиком властивими йому ризиками разом із превентивним державним наглядом сприятиме досягненню ключових інтересів держави та споживачів у забезпеченні гарантій надання якісних страхових послуг, створенню сприятливих умов для функціонування страхових компаній і розвитку системи державного регулювання та нагляду за страховою діяльністю. Доцільно здійснити перехід від базування на затвердженні лімітів до ризиків із застосуванням сучасних інструментів. Подальше вдосконалення включає розробку ефективної системи моніторингу та попередження негативної ситуації, а не покарання за порушення правил. Нагляд, базований на ризику, є систематизованим процесом, який здійснюється з метою моніторингу ризику органом нагляду за допомогою оцінки системи управління, а також фінансової піддатливості суб'єкта впливу негативних подій. Увага за діяльністю страхових компаній повинна концентруватися на тих позиціях, де діяльність є найбільш ризикованою. Нагляд ризикоорієнтованого типу спирається на визначенні рівня ризику даної діяльності, і застосуванні інструментів регулювання, що відображають не лише фактичні дані, а й аналізують і показують тренди.

Загальний підхід нагляду та регулювання на ґрунті оцінки фінансових ризиків полягає в тому, що сфери діяльності страховиків із підвищеним рівнем ризику потребують відповідної уваги з боку державних органів контролю. Увага зосереджується на значних реальних і потенційних фінансових ризиках як в окремого страховика, так і в страховому секторі в цілому.

Сутність страхової компанії можна розглядати з різних точок зору. Як фінансова інституція, страховик проводить діяльність, що базується на довірених клієнтами коштах, тому він повинен брати до уваги не лише власні комерційні інтереси, а й відповідальність перед суспільством. Згідно з іншим підходом, варто прийняти, що страхова компанія не виконує певної місії: вона є суб'єктом продажу страхових послуг, винятковим мотивом діяльності якої є максимізація прибутків. Причому втрачається значущість страхування, яку уособлюють функції відшкодування, попередження, заощадження. Від того, яку із цих концепцій прийняти, залежить міра втручання держави в діяльність компаній, рівень охорони клієнтів та інше.

З метою підвищення якісної складової характеристики учасників вітчизняного страхового ринку, доцільно запроваджувати в компаніях сучасні вимоги до управління. Водночас, вони повинні спрямовуватися не лише на виконання нормативів Нацкомфінпослуг, а й забезпечувати внутрішні потреби будь-якого страховика. Істотним елементом правового регулювання, спрямованого на захист інтересів страхувальників і страховиків, є вимоги щодо капіталу та платоспроможності. Нові явища, які з'явилися на страхових ринках наприкінці ХХ століття, спричинили підвищення уваги до методів окреслення фінансового стану компаній. Поширюється переконання, що застосовувані до цього часу інструменти та нормативи не в стані оцінити потенціал ризиків в умовах зростання волатильності результатів. Тому деякі країни здійснюють реформу систем моніторингу фінансового положення страхових компаній, в основу якої покладаються ризики діяльності. Актуальності в цьому аспекті набирає необхідність оприлюднення повної інформації щодо фінансових показників і даних щодо властивих ризиків.

Наглядова функція в концепції, базованій на ризиках, зосереджується на тих сферах чи операціях, які потенційно можуть завдати значних фінансових втрат суб'єкту страхового підприємництва. Вона полягає в дослідженні загроз аналітиком, що, власне, і є істинною оцінкою компанії з наглядової точки зору. В діючому підході фахівець робить висновок про дотримання кожним страховиком чинних вимог та нормативів.

Вважається, що перехід до нового типу нагляду забезпечить основні переваги, зокрема він вимагає більшої підзвітності та відповідальності з боку керівників та власників, оскільки вони оперують глибшими знаннями і відомостями для прийняття операційних рішень щодо діяльності страхової компанії; нагляд на основі даної концепції є активнішим, тому що вимагає визначення оптимальної стратегії, контролю і адекватних інструментів для мінімізації фінансових ризиків, з якими стикається суб'єкт.

У процесі державного регулювання на основі інноваційних елементів особливої уваги приділено внутрішній системі управління і контролю за ризиками кожного страховика. Завдяки їй самостійно проводиться ідентифікація та квантифікація, контролюються небезпечні позиції та розраховується необхідний запас капіталу. Одним із дієвих кроків у цьому контексті є запровадження та розповсюдження механізму власної оцінки ризиків і платоспроможності, яка полягає в самооцінці компанії з метою виявлення і розрахунку загроз, пов'язаних із подіями в короткостроковому або довгостроковому періоді, що можуть вплинути на її фінансовий стан. Поширення такої системи на вітчизняному ринку обумовить позитивні результати.

Зазначимо, що саме від розміру власного капіталу залежать можливості страховика оптимально організувати тарифну, фінансову, інвестиційну та перестрахову політику, що безпосередньо впливає на рівень фінансових ризиків[124]. Необхідний капітал визначає обсяг грошових коштів, який є обов'язковим для забезпечення його стійкого функціонування в нестабільних зовнішніх умовах. Ця величина становить синтетичну міру передбаченого діапазону та ризику діяльності у визначеному часовому горизонті. Вартість такої міри, встановлена для певної компанії, повинна гарантувати водночас прийнятий рівень безпеки – межу надійності. З огляду на те, що норма безпеки впроваджується на основі капіталу, обсяг діяльності і ризику повинні відображатися в його частках. Це гарантує в майбутньому стійкість компанії в кризових ситуаціях. За змістом, такі кошти є фактично резервом або страховим фондом на випадок несприятливих явищ.

Розмір власних коштів страховика детермінує масштаб його діяльності та визначає рівень фінансової стабільності, що служить виконанню початкової характеристики функціонування, тобто реальності страхового захисту. Це складає основу норми надійності, яка, разом із відповідною системою нагляду за страховою справою, створює сітку фінансової безпеки. В такому трактуванні найбільшою трудністю є визначення необхідного обсягу власних коштів, який забезпечить надійне функціонування компаній.

Визначають цілі, які повинен реалізувати такий тип капіталу: забезпечення буферу безпеки на випадок неочікуваних втрат, окреслюючи величину коштів на їхнє покриття; мотивація страховиків до уникнення надмірного рівня ризиків; сприяння оцінці і управлінню фінансовими ризиками в компанії; надання органам нагляду сигналу про тривожні явища на страховому ринку.

З метою визначення необхідного рівня коштів страховиків на практиці дотримуються концепції капіталу, базованого на показниках ризиків, зокрема фінансові. Така концепція прийнята в американському законодавстві для компаній, що займаються страхуванням життя, та для учасників «ризикової» галузі. Відповідно до змісту концепції, до уваги беруться різні види ризиків, які впливають на діяльність страхової компанії і приписуються їхнім частинам власного капіталу. Виокремлюють, в такому випадку, структуру активів і пасивів. Сума окремих частин власного капіталу з визначеними для них ризиками називається капіталом, зваженим на ризики. Він становить мінімум для величини власних коштів. Якщо їхній реальний рівень є нижчим, ніж показник такого капіталу, то ліквідність, платоспроможність компанії перебуває під загрозою і вимагає проведення адекватних дій.

Система, запроваджена в США, полягає в тому, що під час розрахунку капіталу страховиків враховується кредитний і андерайтинговий ризики, а також ризик активу та зміни процентної ставки. Підхід до двох останніх видів аналогічний, як у банківському секторі: активи розподілено на групи, і залежно від категорії, компанія повинна забезпечити певний обсяг капіталу щодо цього активу. Перевагою такої моделі є те, що враховуються різноманітні характеристики окремих складових активів і пасивів страховика, а також вплив на них

фінансового ризику. З іншого боку, така система вимагає встановлення значної кількості його факторів та ведення ретельного і досконалого обліку. Під час проведення окремих оцінок, рейтинговим агентством Standard&Poors розглядається потреба в капіталі в широкому сенсі, що полягає у співставленні адекватності його обсягу номенклатурі страхових продуктів та рівню ризиків, пов'язаних із основною та інвестиційною діяльністю компанії.

Застосовуючи цю концепцію на практиці, регулювальний орган визначає найбільш ризикові напрями діяльності страховика і концентрує увагу саме на них, що значно зменшує масштаби контролю на кількісному рівні. Деякі компанії з власної ініціативи застосовують подібну модель під час економічного розрахунку балансу.

Суть підходу полягає в тому, що окремим позиціям активів і пасивів страховика прописуються індивідуально визначені фактори, які відображають рівень ризику, пов'язаний з ними, а також їхній вплив на цілісний фінансовий стан. Це дає можливість здійснювати реальний пруденційний нагляд, спрямований на попередження негативних ситуацій в компаніях на ранніх стадіях, замість намагання подолати наслідки.

Система, що базується на даній концепції, діє як превентивна складова, яка уможлиблює втручання Нацкомфінпослуг у діяльність страхової компанії. Як інструмент, вона становить інформаційний матеріал органам нагляду про недокапіталізованість об'єкта в момент, коли можливе швидке реагування на негативну ситуації та запобігання неплатоспроможності.

Такий тип грошових фондів належить до класу моделей, призначених для визначення загрози неплатоспроможності страховиків, у яких масштаб діяльності і властиві ризики втілюються в частках доступного капіталу. На основі досвіду сформулюємо головні засади, рекомендовані під час конструкції моделі: встановити таксономію ризиків; прийняти способи їхнього опису та виміру; окреслити алгоритм визначення коефіцієнтів або план виконання сценарних аналізів і стрес-тестів; встановити спосіб агрегації окремих вартостей, базованих на ризиках в узагальнену суму капіталу, який забезпечить платоспроможність або ж підхід до об'єднання окремих їхніх видів в єдиний ризик для страховика.

Залежно від методів виміру розміру потреби в капіталі можна виділити моделі, базовані на факторному підході, а також ті, в яких використовують сценарії або стрес-тести. Перші можна охарактеризувати таким способом. Нехай $Z = z_t$ означає вартість в момент дослідження змінної, яка окреслює ризик, пов'язаний із встановленим фактором. Натомість p_z означає вартість коефіцієнта, який враховується під час розрахунку частини капіталу на одиницю вартості носія ризику та забезпечує платоспроможність. У факторному підході необхідний обсяг капіталу для носія ризику Z (RBC_z) визначається із залежності $RBC_z = p_z \times z_t$.

Вартість параметра p_z встановлюється відповідно до прийнятих принципів калібрації моделі. За ієрархічної структури ризику, яка виникає із прийнятої таксономії, вона може бути здійснена на кожному рівні ризику: діяльності страховика, підмодулів або окремих носіїв.

У сценарному підході, який базується на заданих умовах, визначаються кошти, джерелом яких є реалізація прийнятої ситуації або очікуване навантаження від втрат. На цій основі визначається розмір необхідного капіталу. Сценарії обираються таким чином, щоб імовірність реалізації кожного з них була на певному рівні, залежно від прийнятих принципів калібрації моделі. Нехай S означає величину коштів, пов'язаних з реалізацією події зазначеної в окресленому сценарії, p_s – ймовірність її виникнення у визначеному часовому горизонті, α та α_i – обсяг втрат страхового ринку від цього явища чи події і частка в них окремого учасника відповідно. Розмір капіталу, зваженого на ризику в такому підході, розраховується як $RBC_s = \alpha_i \times (\alpha \times p_s \times S)$.

У підході, базованому на стрес-тестах, розмір необхідного капіталу приймається як величина, залежна від зниження вартості власних коштів у результаті виникнення стресової ситуації в зовнішньому середовищі. Нехай $u_T(\gamma)$ означає вартість власного капіталу в момент T , залежно від параметра γ або вектора параметрів, які характеризуються як стресові. Припустимо, що γ' означає вартість кожного параметра γ одержаного в результаті стресу і відповідно $U_{T+\tau}(\gamma')$ прогнозована вартість капіталу в момент $T+\tau$ після його виникнення. Вартість γ'

параметра γ може бути визначена, наприклад, через абсолютну зміну, рівень зміни, динаміку зміни. Розмір капіталу, пов'язаний із параметром γ (RBC_γ) визначається як функція різниці $\Delta U_{y'}(T + \tau) = U_{T+\tau}(y) - U_{T+\tau}(y')$, де $U_{T+\tau}(y)$ означає прогнозовану вартість коштів до виникнення несприятливої ситуації.

Моделі можуть відрізнятися способами встановлення загальної потреби в капіталі. Якщо у страхової компанії є певна прийнята таксономія фінансових ризиків, тобто встановлено види, окремі фактори і джерела та залежності між ними, то визначення його розміру може відбуватися на різних її рівнях. Прийmemo, що на певному рівні таксономії m , фінансовий ризик у діяльності страховиків Y_m залежить від k факторів окремого ризику X_{i1}, X_{i2}, \dots . Нехай f означає функцію, завдяки якій здійснюється агрегування окремих видів ризиків, p – міру ризику, яка визначає необхідний капітал, а також g – функцію, за допомогою якої об'єднується капітал, зважений на ризики. Таким чином капітал, зважений на ризик p (Y_m), можна визначити двома способами: об'єднуючи окремі види ризиків, зокрема фінансових: $p(Y_m) = p(f_m(X_{i1}, X_{i2}, X_{ik}))$; об'єднуючи частини капіталу, зваженого на деякі ризики: $p(Y_m) = g_m(p(X_{i1}), p(X_{i2}), p(X_{ik}))$.

З огляду на спосіб встановлення загальної потреби в капіталі, розрізняють моделі на основі міри окремих видів та факторів ризиків, а також базовані на розподілах. Крім того, поширеними є змішані підходи. До першої групи належить факторна модель. Ключове значення при цьому має вибір методів виміру, принципи оцінки впливу окремих видів ризиків та їхніх факторів на обсяг капіталу, а також спосіб агрегування зважених часток капіталу. В основі другої моделі лежить визначення розподілу випадкової змінної. Так, наприклад, в дослідженні для ризикових компаній закладається, що фактори ризику характеризуються нормальним розподілом із математичним сподіванням μ і стандартним відхиленням σ . Аргументуючи, що у випадку такого розподілу, ймовірність виникнення ризику певної величини на проміжку $\mu \pm 3\sigma$ становить близько 0,997, тому закладається фактор безпеки страховика 3σ .

Для побудови власної моделі окремим позиціям активів і пасивів компанії призначаються вибіркові фактори, які відображають рівень пов'язаних ризиків та їхній вплив на її фінансовий стан. Результати діяльності в сегменті ризикового страхування у певний рік ($t+1$) можна представити за допомогою залежності:

$$F(t+1) = B(t+1) - X(t+1) - K(t+1) - O(t+1) - X_R(t+1) + K_R(t+1) + I(t+1) - L(t+1),$$

де $F(t+1)$ – фінансовий результат діяльності страховика протягом року; $B(t+1)$ – страхова премія-брутто; $X(t+1)$ – відшкодування – брутто; $K(t+1)$ – кошти аквізиції та адміністративні витрати; $O(t+1)$ – сальдо інших доходів і витрат; $X_R(t+1)$ – частка перестраховиків у виплатах; $K_R(t+1)$ – участь в доходах перестраховиків; $I(t+1)$ – прибутки з інвестицій; $L(t+1)$ – сальдо решти втрат і прибутків.

У моделях капіталу, розрахованого на основі ризиків, на які наражається страхова компанія, важливу роль відіграє спосіб їх вимірювання. Вибір міри фінансового ризику залежить від прийнятої класифікації і характеристики видів, носіїв, джерел. Для цієї моделі обґрунтування капіталу прийнятним є підхід до групування ризиків, який базується на ефектах, наслідках.

Універсальність обраної міри ризику є бажаною ознакою. Водночас її відсутність не повинна зумовлювати відмову від такого підходу, який в практичному застосуванні відображає рівень ризику подібно до інтуїції та гарантує прийняття ефективних економічних рішень. Зазвичай, найважливішою умовою показника ризику є субадитивність, яка гарантує зниження його вартості у випадку успішно диверсифікованого портфеля. Проте, для визначення необхідного рівня капіталу, на основі ризиків, досліджувана величина повинна підпорядковуватись усім визначеним ознакам з метою одержання найдосконаліших результатів.

Традиційними мірами фінансового ризику є математичне сподівання, стандартне відхилення, варіація. Серед показників можна виділити ті групи, в яких розглядається чистий ризик, тобто можливість реалізації подій із негативними наслідками, наприклад менших вартостей або запланованої величини.

До цієї групи належать: семиваріація, ймовірність значних втрат або банкрутства, очікувані втрати та інше. На практиці найпоширенішим є використання вартісних методик: вартість під ризиком, вартість під ризиком і очікувані втрати.

В моделях часток капіталу передбачаються різні види ризиків, їхні носії та джерела. Деякі з них перебувають у зв'язку, зумовлюючи виникнення мережі складних взаємовпливів між собою. Варто зазначити, що з метою спрощення аналізу окремі співвідношення можна нівелювати, якщо це суттєво не змінює висновків. Вибір підходу залежить від прийнятої класифікації і характеристики ризиків, видів, носіїв, факторів, джерел, а також від обраного рівня складності моделі і можливості верифікації прийнятих положень.

Отже, загальна вартість капіталу визначається під час використання коефіцієнта кореляції на основі обсягу коштів, встановлених для кожного із видів фінансового ризику. Так, наприклад, у підході, викладеному у директиві Європейського Союзу, ринковий ризик характеризується як похідна від шести підмодулів ризику: відсоткової ставки, інвестування в акції, інвестування в нерухомість, концентрації інвестицій, зміни валютного курсу та показника кореляції між ними. Для визначення обсягу капіталу, зваженого на ринковий ризик, в європейському проекті пропонується використовувати факторний підхід для підмодулів: концентрації інвестицій, для решти – сценарний підхід.

Моделі, сформовані для потреб органів нагляду, забезпечують кількісну інформацію про загрозу неплатоспроможності страхової компанії в першу чергу. З огляду на обмежений доступ до даних про діяльність будь-якого страховика, детальний аналіз може бути здійснений лише всередині організації. Базові форми проведення розрахунків на основі таких показників, якими можуть забезпечуватись інтереси внутрішніх користувачів, пропонують у своїх дослідженнях фахові організації CEA, GDV.

Для учасників страхового ринку актуальним є впровадження методики розрахунку капіталу на основі ризиків, які б відповідали можливостям та інформаційній забезпеченості зовнішніх користувачів. За умови її рекомендації Нацкомфінпослуг,

страховики матимуть можливість застосовувати для обчислення коштів стандартний підхід або ж власну модель. Невеликі компанії, вочевидь, використовуватимуть стандартний підхід, з огляду на собівартість обслуговування процесу. Перевагою розробки власної моделі є можливість глибокого та індивідуального визначення обсягу складових капіталу виходячи із власної карти ризиків. Під час оцінки та аналізу страховика слід зауважити індивідуальні якісні та кількісні характеристики щодо активів і зобов'язань, страхових резервів, власних коштів, платоспроможності.

Так, запровадження на практиці ризикового підходу до розрахунку капіталу обумовлює: гармонізацію методів і стандартів нагляду за суб'єктами страхового підприємництва відповідно до європейських норм; мотивацію страховиків до ідентифікації, квантифікації та управління власними фінансовими ризиками; оцінку активів та пасивів на основі економічного підходу.

Серед фахівців існують різні погляди щодо перспектив такого механізму на вітчизняному ринку, зокрема вказується, що його застосування поки що є передчасним [19]. Підхід, що існує в Україні до визначення необхідного обсягу капіталу варто поступово адаптувати до тих європейських норм, які вже підтвердили свою результативність. В інноваційній системі пріоритетне місце повинна займати надбавка до капіталу, розрахована на основі фінансових ризиків, характерних діяльності страхової компанії в певний проміжок часу.

Вітчизняна оцінка базується на виконанні компанією законодавчих вимог покриття маржі платоспроможності власними коштами. Система ризикового капіталу ґрунтується головним чином на регуляторній звітності. Проте на вітчизняному ринку відсутні достатні оприлюднені дані, на основі яких можливо оцінити потребу наділення страховика капіталом, залежно від ризиків, на які він наражається під час функціонування. Вітчизняні закони та інші нормативні акти не у повній мірі відповідають завданням нагляду на основі оцінки ризиків.

Зазначимо про важливість дотримання принципу конфіденційності під час розрахунку капіталу, ґрунтованого на рівні ризиків. З одного боку, страховики, як правило, виступають за те, щоб результати проведення оцінок їхнього фінансового стану не оприлюднювалися та використовувалися лише регулятором для виконання покладених функцій. З іншого боку, для відкритості та підтримання довіри до страхового ринку доцільно відкривати інформацію, яка свідчить про рівень його надійності та перспективи існування.

Перехід на економічно зорієнтовану, побудовану на фінансових ризиках модель регулювання, спрямований не лише на вдосконалення корпоративного управління страховиками, а й повинен створити умови, в яких якомога точніше відобразатимуться загрози, властиві їхній діяльності.

В умовах ринкової економіки страхування є важливим чинником активізації інвестиційної діяльності. Страхові компанії виступають у двох якостях. По-перше, в процесі здійснення своєї основної діяльності вони страхують економічні інтереси інвесторів від імовірних інвестиційних ризиків і цим стимулюють інвестиційну активність, по-друге – виступають безпосередніми інвесторами.

Враховуючи той факт, що на страховому ринку перетинаються інтереси багатьох економічних суб'єктів, у тому числі державні, інвестиційна діяльність страхових компаній виступає об'єктом регулювання з боку держави.

Державне регулювання інвестиційної діяльності страхових компаній являє собою поєднання стратегічних і тактичних заходів держави з урахуванням особливостей розвитку страхового ринку, спрямованих на забезпечення умов для здійснення інвестиційної діяльності страховиків з метою узгодження інтересів суб'єктів економічних відносин і мінімізації ризику.

Така точка зору включає три аспекти, які поглиблено розкривають сутність поняття «державне регулювання інвестиційної діяльності страхових компаній». По-перше, державне регулювання інвестиційної діяльності ми розглядаємо як двоєдине начало, в основі якого закладені стратегія і тактика держави щодо розробки інвестиційної політики. Поєднання

стратегії і тактики допомагає виділити довгострокові цілі і пріоритети, реалізувати їх шляхом застосування різноманітних механізмів і забезпечити успішність прийняття рішень. Якщо державне регулювання не має стратегічних орієнтирів, а спрямоване лише на вирішення тактичних завдань, воно, як правило, неефективне. Відображена динамічність процесу державного регулювання, що означає проведення комплексного системного аналізу розвитку страхового ринку, навколишнього економічного та соціального середовища, і на цій основі побудова адекватної моделі державного регулювання. Аксиомою економічної теорії з питань державного регулювання є поєднання економічних інтересів держави, бізнесу та населення. Часто вони бувають прямо протилежними. Інтереси страхувальників впливають із сутності страхування як виду діяльності: фінансовий захист майнових інтересів. З цією метою вони сплачують страхові платежі, намагаючись їх мінімізувати, і очікують, що держава створить необхідні умови для забезпечення їхніх прав на отримання страхової виплати.

Інтереси страховиків дещо інші. Як комерційні структури, страхові компанії зацікавлені в отриманні прибутку, використовуючи якомога вищі страхові тарифи, особливо це стосується добровільних видів страхування для накопичення капіталу. Стратегічні інтереси держави полягають у нівелюванні цих суперечностей.

Порушення державою балансу економічних інтересів у бік невиправданої лібералізації або надмірного посилення державного втручання у діяльність страховиків спричиняє негативні наслідки. У першому випадку послаблюється контроль за дотриманням інтересів страхувальників, у другому – можливе скорочення обсягів страхової діяльності. Роль держави з позицій страховиків полягає в забезпеченні їм необхідних умов для подальшого використання фінансових ресурсів. Мається на увазі обґрунтоване оподаткування, захист від конкуренції з боку зарубіжних інвесторів, збереження страхових фондів тощо.

Існують дві принципові моделі державного регулювання страхового ринку – континентальна та ліберальна. Характерними ознаками континентальної моделі є регламентація і деталізація діяльності страхових компаній. Ліберальна модель

визначає лише загальні умови діяльності страхової компанії. Основну увагу зосереджено на контролі фінансового стану страхових компаній. Відсутні жорстка регламентація страхових операцій і затвердження страхових тарифів. У межах цієї моделі розрізняють дві підсистеми – централізовану і децентралізовану, використання яких залежить від державного устрою.

Централізована модель є уніфікованою: усі страховики повинні дотримуватися загальних правил і нормативів. Такий підхід досить зручний для держави як суб'єкта регулювання діяльності страхових компаній. Суттєве значення в цих умовах поряд з державними формами регулювання мають механізми саморегулювання. Децентралізована модель відповідає принципам економічного федералізму, вона створює умови, в яких працюють страховики.

Існуючі моделі універсальні в частині визначальних параметрів: формування галузевого законодавства, створення спеціалізованого органу нагляду, встановлення правил і критеріїв допуску до здійснення страхових операцій, здійснення контролю за поточною діяльністю страхових компаній. Кожна країна на основі розглянутих моделей розвиває свою систему, яка може поєднувати риси цих моделей та власні особливості.

Загальносвітовою тенденцією є перехід від нагляду, заснованого на спостереженні за дотриманням нормативних вимог, до моделей економічних ризиків, притаманним компаніям. Нагляд відповідно до ризиків враховує як ризики активів, так і пасивів, а також спирається на відкритий підхід до зміни ризиків і мінімізацію системного ризику за рахунок прозорості, а не за рахунок пруденційного підходу до формування резервів і встановлення лімітів за інвестуванням. Такий підхід до нагляду використовується, зокрема у США, Канаді, Австралії, Японії, тоді як Нідерланди, Швейцарія, Велика Британія та інші країни перебувають на стадії розробки такого типу нагляду.

Американська система оцінки платоспроможності страхових компаній Risk Based Capital набула чинності у 1993 році для страхування життя і у 1994 році для ризикових видів страхування. Система спирається на звітність, що подається до наглядового органу та складається за суворішими правилами, ніж стандарти US GAAP для звітності перед акціонерами.

Нормативний капітал розраховується за складною методикою для кожної з основних категорій ризиків для страхування життя – це ризик активів, страховий ризик, відсотковий ризик, ризик бізнесу. Наприклад, додатковий капітал, що відповідає певному класу активів, розраховується як добуток розміру активу та ризикового фактору – 0,1 % для державних облігацій, 4–30 % для акцій, що визначається статистично за даними спостереження за відповідними індексами. Загальний нормативний капітал розраховується шляхом об'єднання цих капіталів для кожного ризику. Залежно від співставлення нормативного ризикового капіталу та фактичного капіталу визначається п'ять рівнів можливого втручання органів нагляду.

Європейська система контролю за платоспроможністю страхових організацій представлена директивою «*Solvency I*», що набула чинності у 2004 році. У порівнянні з попередніми документами – Директиви Ради ЄС від 1973 та 1979 років зі змінами, внесеними Директивами 2002/12/ЄС та 2002/13/ЄС, було збільшено мінімальний гарантійний фонд, граничні значення під час розрахунку маржі платоспроможності у ризикових видах страхування, змінено структуру ліквідного капіталу, посилено контроль за дотриманням вимог.

Переваги «*Solvency I*» полягають у простоті та зрозумілості, можливості порівняти результати різних страхових компаній. Водночас їй притаманна низка недоліків: оцінка активів і зобов'язань не ґрунтується на ринкових принципах; неможливість коректно оцінити андеррайтинговий ризик; не враховується диверсифікація ризиків, форми їх передачі, залежність між активами та зобов'язаннями; обмеженість урахування перестраховування, у тому числі кредитоспроможності перестраховика.

Необхідним є перехід до системи контролю за платоспроможністю, заснованій на ризиковому підході – «*Solvency II*», як і «*Basel II*», передбачає використання трьохкомпонентного підходу: компонент I пов'язаний з фінансовими показниками: розрахунком резервів, визначенням вимог до фінансової стійкості капіталу, мінімального розміру капіталу, правил інвестування; компонент II концентрується на методах контролю з боку органів державного регулювання, розробці стандартів для

ефективного управління ризиками; компонент III формулює вимоги до розкриття ризиків і прозорості інформації для учасників ринку.

Основна суть змін, які вносить «*Solvency II*» до оцінки платоспроможності страхових компаній, полягає в тому, що визначення платоспроможності страхової компанії здійснюється на основі індивідуальних ризиків, притаманних конкретному страховикові.

Досвід країн з розвиненою ринковою економікою свідчить про існування різних моделей та органів державного регулювання інвестиційної діяльності страхових компаній. Світовою тенденцією є нагляд за ризиками, перехід до якого відбувається і в межах ЄС. Практика функціонування страхових ринків доводить, що жорстка регламентація розміщення страхових резервів сприяє захисту інтересів усіх суб'єктів страхових відносин. Не повинна бути виключенням і Україна з огляду на історичні умови формування страхового ринку та реалії його функціонування.

Модель державного регулювання інвестиційної діяльності страхових компаній, що функціонує сьогодні в Україні, зокрема фінансовий контроль з боку Національної комісії, що здійснює регулювання у сфері ринків фінансових послуг, передбачає нагляд за дотриманням вимог чинного законодавства кожною страховою компанією, який характеризується регуляторними правилами.

На недостатню ефективність діючої системи фінансового контролю вказує низка фактів. Трапляються випадки, коли страховики обходять установлені вимоги. Наприклад, напередодні подання звітності здійснюються короткострокові запозичення в активи на підтримку технічних резервів, а після звітної дати ці активи продаються для повернення кредиту. Нагляд за дотриманням вимог потребує значної чисельності працівників, що зумовлює відповідні витрати бюджету на утримання державного наглядового органу.

Для завчасного виявлення страхових компаній, що загрожують фінансовій стійкості, Національна комісія з регулювання ринків фінансових послуг розробила Тести

раннього попередження – систему порівняння фактичних фінансових показників діяльності страховиків з визначеним органом нагляду, узагальнення та оцінки ризиків страховиків на основі порівняння розрахованих значень показника з відповідною шкалою значень і розрахунку загальної оцінки від одного до чотирьох. Система складається з одинадцяти показників, з них тільки один відноситься до інвестиційної діяльності – рентабельність інвестицій.

Для порівняння наведемо структуру рахунку прибутків у частині доходів від інвестицій за європейським законодавством: доходи від участі в інших організаціях, у тому числі окремим рядком – доходи від участі в дочірніх організаціях. Інші доходи від інвестицій – доходи від участі в дочірніх організаціях: доходи від земельних ділянок та нерухомості; доходи від інших об'єктів інвестування. Зміна вартості інвестицій. Доходи від реалізації інвестицій.

Відповідно витрати на здійснення інвестицій згідно з Директивами ЄС групуються таким чином: витрати на управління інвестиціями; переоцінка вартості інвестицій; втрати від реалізації інвестицій.

Система поділу доходів від інвестицій відповідно до вітчизняної форми звітності на фінансові доходи та інші доходи суперечить не тільки системі обліку страхових організацій в країнах ЄС, а й позбавлена наочності та значно послаблює аналітичну цінність даної частини Звіту. Врахування європейського досвіду у розробці форм спеціалізованої звітності не тільки сприятиме підвищенню її якості, а й повинно стати черговим кроком до інтеграції України в європейське співтовариство.

Значення інвестиційної діяльності у забезпеченні платоспроможності страхових компаній та потреби нагляду відповідно до ризиків вимагають ґрунтовного аналізу. Для страхових компаній це: аналіз інвестиційних ресурсів; аналіз розміщення інвестиційних ресурсів і, зокрема, страхових резервів; аналіз результатів інвестиційної діяльності; аналіз відповідності показників інвестиційної діяльності нормативним вимогам.

Розрахунок інтегрального показника оцінки стану інвестиційної діяльності страхової компанії здійснюється в декілька етапів. На першому етапі визначаються основні напрями оцінювання, які з різних точок зору характеризують інвестиційну діяльність. Спираючись на визначений перелік спеціалізованих напрямів аналізу інвестиційної діяльності страхових компаній, показник інтегральної оцінки повинен включати аналіз інвестиційних ресурсів, їх розміщення і результати інвестиційної діяльності.

На етапі вибору основних показників за кожним напрямом інтегральної оцінки вирішальну роль відіграє апріорний аналіз сутності інвестиційної діяльності страхових компаній. Показники, які використовуються під час розрахунку інтегральної оцінки, повинні: відображати основні напрями аналізу інвестиційної діяльності; виключати дублювання, щоб уникнути викривлення отриманих результатів; обчислюватися на базі фінансової звітності, яка повинна бути достатньою для проведення повноцінного аналізу.

Інвестиційні можливості страхових компаній як фінансових посередників уповні характеризує коефіцієнт фінансового потенціалу. Для оцінки розміщення інвестиційних активів пропонуємо використати такі показники: питома вага коротко-строкових фінансових інвестицій, питома вага довгострокових фінансових інвестицій, коефіцієнт відповідності інвестиційних активів прийнятим страховим зобов'язанням, питома вага інвестиційних активів у загальному обсязі капіталу. Ефективність інвестиційної діяльності можна оцінювати за допомогою дохідності або рентабельності інвестицій.

Слід відзначити, що наглядовий орган не повинен абсолютизувати контрольну функцію. Необхідно взяти під опіку популяризацію страхових послуг. Для цього потрібно ліквідувати нестачу інформаційно-аналітичних матеріалів про діяльність страхових компаній. Недостатня інформованість населення та юридичних осіб про існуючі види страхування, напрями та результати інвестиційної діяльності страховиків зумовлює низьку страхову культуру, яка негативно впливає на формування інвестиційного ресурсу страхового ринку.

Потребує вдосконалення діяльність Національної комісії, що здійснює регулювання у сфері ринків фінансових послуг у сфері інформаційного забезпечення безпосередньо страхового ринку. Інформаційні матеріали не містять фінансових результатів інвестиційної діяльності в розрізі страхових компаній, відсутні також показники, які надають інформацію про макроекономічне середовище, загальну ситуацію на інших сегментах фінансового ринку.

З цієї точки зору корисним є досвід інформаційної діяльності Національного банку України, який здійснює видання щомісячного науково-практичного журналу, збірника нормативних документів і щомісячного аналітично-статистичного видання, в якому послідовно надається інформація щодо загальноєкономічного розвитку України, стану фінансового ринку, показники функціонування банківської системи. Використання такого підходу для інформаційного забезпечення страхової галузі дасть змогу підвищити аналітичну цінність інформації, транспарентність страхового ринку.

6.2. Інституціональні засади регулювання лізингової діяльності

Необхідною умовою застосування лізингу як інструменту розвитку інноваційної економіки є його інституційні засади, визначення меж, методів і форм здійснення, встановлення правового статусу, обсягу прав і обов'язків учасників лізингових договорів. Водночас інституційні засади лізингу є однією із важливих умов його розвитку. Крім того, важливе значення на ринку лізингових послуг має інституціональне регулювання лізингової діяльності, що передбачає обов'язкове страхування та має здійснювати контроль за забезпеченням фінансової стійкості лізингових компаній. Важливим фактором такого втручання є помірне застосування державних важелів управління для запобігання гальмування розвитку ринкових процесів і максимізації ефективності державного управління.

Для вітчизняної економіки запровадження інновацій та інноваційний розвиток є необхідною домінантою, здатною забезпечити належний рівень конкурентоспроможності України на світовому ринку. Процес інноваційного розвитку економіки потребує регулювання на державному рівні, а також здійснення державної підтримки, зокрема шляхом регулювання лізингової діяльності.

Лізинг знаходиться в межах економічної діяльності, тому до нього цілком правомірно застосувати загальну систему економічних понять. Ступінь втручання державних органів у регулювання лізингової діяльності визначається досягнутим рівнем економічного розвитку країни. В країнах, де рівень основних економічних показників досяг високого рівня, ступінь втручання держави в розвиток економіки стає дедалі меншим, тому окремі напрями регулюються переважно ринковими механізмами. Проте можливість державного регулювання існує не завжди, а з'являється лише з досягненням певного рівня економічного розвитку визначеної галузі чи окремого ринку за умов достатньої концентрації капіталу і обсягів виробництва.

Державне регулювання економічних процесів характерне для всіх країн, але змішана економіка передбачає різний ступінь втручання держави в окремі сфери господарювання шляхом впливу на них переважно економічними та організаційно-правовими методами.

Сам механізм регулювання будь-якого ринку умовно можна поділити на два види, а саме саморегулювання і державне регулювання. На сучасному етапі вітчизняний лізинг ще не достатньо зрілий і розвинутий ринок, щоб виключно саморегулюватися, але вже досяг рівня ефективного застосування механізму державного регулювання. Обидва види механізму регулювання мають свої переваги, якщо застосовані своєчасно або у найефективнішій комбінації. Саморегулювання ефективне, бо його здійснюють самі учасники ринку, які найкраще знають потреби і проблеми останнього. Переваги ж державного регулювання в його універсальності відносно сфери застосування, зокрема закони та інші нормативно-правові акти поширюються на всю територію країни і на всіх учасників

ринків. Треба зауважити, що застосування обох видів регулювання відбувається послідовно: саморегулювання завжди базується на державному регулюванні, адже відбувається з обов'язковим врахуванням існуючих законодавчих норм.

Державне регулювання – це форма цілеспрямованого впливу держави через систему економічних, правових та адміністративних методів, шляхом прийняття нормативно-правових актів і організації діяльності державних органів, з метою забезпечення або підтримки тих чи інших економічних процесів, створення сприятливих умов для розвитку усіх інституціональних одиниць.

В теорії держави і права існує досить широкий перелік класифікаційних ознак державних функцій. Внутрішні функції держави спрямовано на забезпечення її внутрішньої політики. До внутрішніх функцій належать політична, економічна, соціальна, екологічна, охоронна, культурно-освітня функції.

Розвиток інноваційної діяльності доцільно відносити до економічної функції держави, хоча, безперечно, ступінь інноваційного розвитку економіки, у свою чергу, безпосередньо впливає на всі сфери державного функціонування.

Ефективна система державного регулювання забезпечить сталий розвиток ринку лізингу в країні за сприятливих умов. Основним прямим методом державного регулювання лізингової діяльності є правове регулювання, яке здійснюється за допомогою розробки та прийняття законодавчих та нормативно-правових актів, що створюють правові умови розвитку лізингу. В умовах ринкових відносин органи державної влади мають низку функцій, успішне виконання яких забезпечить гармонійний, стрімкий та стабільний розвиток ринку лізингу в Україні.

Зовнішні функції держави на відміну від внутрішніх забезпечують зовнішню політику держави, а тому спрямовані за межі країни. У цьому аспекті виділяють зовнішньополітичні та зовнішньоекономічні функції.

Взаємовигідна торгівля полягає в реалізації інтересів країни в сфері економіки, торгівлі, бізнесу шляхом інтеграції у світову економіку. Згідно зі змістом такої функції, держави можуть вступати у світові та регіональні організації й підписувати між собою міжнародні договори щодо торгівлі, технологій тощо.

Регулювання митної справи полягає у діяльності органів державної влади щодо регулювання питань, пов'язаних з переміщенням товарів і транспортних заходів через державний кордон.

Зазначені функції тісно взаємопов'язані між собою, що передбачає їхню комплексну реалізацію задля забезпечення належних умов розвитку лізингового бізнесу та регулювання впливу останнього на економіку країни. В результаті такого втручання повинно зрости внутрішнє споживання товарів і послуг та виникнути позитивний ефект «снігової кулі», за якого з'являться відповідні умови для забезпечення відтворювальних процесів в економіці.

Державне регулювання лізингової діяльності полягає у здійсненні державою комплексних заходів щодо упорядкування, контролю, нагляду за ринком лізингу та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері з метою захисту інтересів споживачів лізингових послуг та підвищення ефективності лізингового бізнесу, а також попередження кризових явищ.

Основним регулятором на лізинговому ринку є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, яка створена згідно із Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» та Указом Президента України від 23 листопада 2011 року № 1070 і є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Систему регулювання можна визначити як сукупність норм, правил, положень, інститутів, що значною мірою впливають на розвиток ринку лізингу та діяльність його окремих учасників. Завдання державних органів полягає у пошуку та застосуванні засобів, які допомагатимуть суб'єктам ринку лізингу здійснювати ринкові відносини якомога ефективніше для вітчизняної економіки. Зокрема, норми і принципи правового регулювання ринкової взаємодії, за якої держава повинна взяти на себе те, що не під силу ринку для забезпечення гармонійного функціонування і взаємодії суб'єктів ринку з метою стимулювання позитивних зрушень в національній економіці.

Водночас, державна підтримка лізингової діяльності обумовлена необхідністю розвитку національної економіки в ринкових умовах господарювання, з розвитком останнього виникли нові та загострилися давні економічні проблеми, які не можуть бути вирішені без державного втручання.

Державне регулювання лізингової діяльності повинно здійснюватися шляхом забезпечення ключових напрямів: нормативно-правовий, економічний, організаційний.

Слід зауважити, що такі складові, як податкове регулювання та ліцензування, взаємопов'язані з напрямками державного регулювання під безпосереднім впливом державної регуляторної політики та правового середовища. Адже саме рівень якості та ефективності правового середовища, дієвість методів і засобів державного регулювання визначають характер і складові організаційно-економічного забезпечення лізингу. Правове забезпечення лізингу безпосередньо впливає на стан формування та розвитку ринку лізингу в умовах перехідної економіки та політичної нестабільності. Процес розвитку лізингу і державне регулювання лізингової діяльності перебувають у безпосередньому взаємозв'язку. За виваженого підходу лізинг може бути використаний як інструмент, що забезпечує реалізацію низки завдань державного регулювання економіки, але на його становлення впливають засоби державного регулювання.

Ринкове регулювання проявляється через співвідношення попиту та пропозиції на ринку лізингових послуг, а це, відповідно, визначає і формує рівень цін, що дає змогу визначити вартість, а отже, і доступність кредитних ресурсів. Фінансове стимулювання реалізовується через заохочення банківського сектору, а саме: зміна відсоткових ставок, норм амортизації основних коштів, створення лізингових і страхових фондів. Інвестиційне регулювання створює сприятливе середовище до залучення додаткових коштів для здійснення лізингової діяльності. Податкове стимулювання є найважливішою складовою регулювання, оскільки лізингова операція, як і будь-який інший вид господарської діяльності, обкладаються податками, від рівня яких, а також від наявності податкових

пільг, залежить розвиток лізингової діяльності. Законодавче регулювання проявляється через створення системи нормативно-правового забезпечення лізингу, відображення в законодавчих і нормативних документах особливостей лізингової діяльності. Антимонопольне регулювання сприяє розвитку чесної конкуренції, адже дозволяє усунути монополії в тій чи іншій області лізингу. Суть ліцензування лізингової діяльності полягає у тому, що перш ніж здійснювати лізингові операції, потенційна лізингова компанія обов'язково повинна отримати ліцензію на здійснення цього виду операцій – документ, що дозволяє здійснення лізингової діяльності протягом установленого строку з дотриманням ліцензійних умов і чинного законодавства. Інформаційне забезпечення спрямоване на забезпечення повною та якісною інформацією, необхідною для успішного проведення лізингових угод. Щодо кадрового забезпечення, то для здійснення такого специфічного виду діяльності, як лізингова, необхідні фахівці з глибокими знаннями й професійною підготовкою в області лізингу та суміжних з ним операцій.

Організаційне забезпечення лізингу ґрунтується на заходах, спрямовані на формування комплексної системи розвитку ринку лізингових послуг, тобто умов для більшості господарюючих суб'єктів, адекватною реакцією яких буде активна участь у лізинговому процесі. До системи організаційного забезпечення лізингу належать: центральні органи влади; недержавні структури управління лізинговою діяльністю; суб'єкти лізингу; інфраструктура лізингового ринку.

Ефективним інструментом регулювання лізингової діяльності справедливо можна вважати різного роду пільги та гарантії. Найдієвішим важелем справедливо вважати податкові пільги, адже податкова система виконує не лише фіскальну, а й функцію регулювання і стимулювання. Сутність податкових пільг полягає у зниженні певного виду загальних ставок податків для лізингодавців. Останні зацікавлені у такій мотивації, адже мають можливість таким чином заощадити кошти, які, в свою чергу, будуть недоотримані державою. Причому слід розробляти

відповідні норми законодавства так, щоб унеможливити зловживання з боку суб'єктів господарювання, яким були адресовані пільги, тобто обов'язково повинна бути регламентовано запровадження санкцій за нецільове використання останніх.

Пільговий режим інвестиційної інноваційної діяльності необхідно надавати не іноземним чи вітчизняним інвесторам, а суб'єктам, які інвестують кошти у стратегічно важливі галузі.

Однак будь-яке надмірне втручання спроможне спричинити негативні наслідки. Якщо державні органи гарантуватимуть відшкодування всіх збитків, що можуть бути завдані через використання різних, зокрема ризикових засобів розвитку, то суб'єкт ще більше схилиться до ризику. Держава не може перманентно у необмеженій кількості надавати пільги та гарантії для розвитку лізингового ринку.

Система регулювання може значною мірою обмежити входження або вихід з лізингового ринку. Певною мірою – це позитивна тенденція, бо виключає або суттєво зменшує кількість випадків входження на ринок з метою шахрайства. Але, з іншого боку, це призводить до монополізації стану окремих компаній і, на противагу цьому, – до обмеження малих компаній у масштабах і сферах діяльності через систему ліцензування. Ще одна проблема зарегульованих ринків фінансових послуг з надмірними витратами часу та коштів на підтримку належного функціонування органів контролю та нагляду, що є досить обтяжливим для платників податків.

Тому перед суб'єктами законодавчої ініціативи постає складний вибір: збільшити податкове навантаження, збільшуючи державне фінансування управлінських, соціальних та інших програм, чи навпаки – зменшувати його, надаючи можливість розвиватися підприємствам, які стануть джерелом коштів до бюджету у майбутньому, а також забезпечать створення робочих місць.

Державне регулювання передбачає використання різних методів, основним з яких є законодавчо-нормативний. На сьогодні відсутній єдиний підхід до визначення сутності державного регулювання лізингової діяльності.

Законодавство України передбачає два державні суб'єкти, що здійснюють регулювання ринку лізингових послуг. Ними є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України, та Національний банк України.

Правову базу, за допомогою якої здійснюється державне регулювання лізингової діяльності в Україні, формує низка законодавчих актів та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють вітчизняну лізингову діяльність.

Однією з основних проблем державного регулювання лізингової діяльності в Україні є те, що вітчизняне законодавство містить низку суперечливих і неузгоджених між собою положень щодо організації та здійснення лізингових операцій.

Законодавством передбачено два види лізингу: фінансовий та оперативний. Відмінностями між оперативним та фінансовим лізингом є те, що при оперативному заборонено сублізинг і не встановлено жодних обмежень щодо термінів користування предметом лізингу, тоді як при фінансовому термін користування майном не може бути меншим одного року.

Господарський кодекс України визначає загальні питання оренди майна та лізингу. Положеннями Цивільного кодексу України визначено суть лізингової операції, організаційно-правові норми здійснення останньої, зазначено, що може, а що не може бути предметом лізингу, також відповідальність продавця предмета лізингу. Таким чином, оскільки договір лізингу є різновидом договору оренди, з цього випливає застосування загальних положень про найм до договорів лізингу з урахуванням спеціальних вимог.

Дещо особливий підхід до поняття фінансового лізингу сформульовано податковим законодавством. Лізинг визначається як фінансовий у випадку, якщо договір містить такі умови: предмет лізингу передається на строк, протягом якого амортизується не менше 75 % його первинної вартості, а орендатор зобов'язується придбати об'єкт лізингу у власність протягом строку дії лізингової угоди чи після закінчення останньої за ціною, визначеною у такому договорі; балансова вартість об'єкта лізингу на момент закінчення дії лізингового

договору, передбаченого таким договором, становить не більше 25 % первісної вартості ціни такого об'єкта лізингу, що діє на початок строку дії лізингового договору; сума лізингових платежів на початку періоду лізингу дорівнює або перевищує первинну вартість предмета лізингу; майно, що передається у фінансовий лізинг, придбане чи виготовлене на замовлення лізингоотримувача і по закінченні дії договору не може бути використане іншими суб'єктами, крім лізингоотримувача, згідно з технологічною і якісною характеристиками першого; якщо в лізинг надається об'єкт, який є частиною основних засобів лізингодавця, протягом строку перших 50 % амортизації його первинної вартості, то загальна сума лізингових платежів повинна дорівнювати чи перевищувати 90 % вартості від звичайної ціни на такий об'єкт, яка була на початку строку дії договору, збільшеної на суму відсотків, розрахованих згідно з обліковою ставкою Національного банку України, визначеною на дату початку дії лізингового договору на весь період.

Отже, якщо договір лізингу не містить жодної з перерахованих вище умов, то згідно з податковим законодавством, а саме нормами Податкового кодексу України, такий лізинг слід ідентифікувати як оперативний.

З іншого боку, згідно з нормами цього ж закону незалежно від того, чи відноситься лізингова операція до фінансового лізингу відповідно до зазначених вище умов чи ні, сторони договору можуть визначити під час укладення договору таку операцію, як оперативний лізинг без права подальшої зміни статусу такої операції до закінчення дії відповідного договору.

У Цивільному кодексі України присутні поняття «прямого» і «непрямого» лізингу. Непрямий лізинг передбачає, що майно, яке виступає предметом лізингу, придбане лізингодавцем за специфікацією лізингоодержувача. За формою здійснення лізинг може бути пайовим, зворотним, міжнародним тощо.

Досить нечітко відбувається регулювання операцій фінансового лізингу, що здійснюються банківськими установами, адже будь-який банк має право здійснювати операції з фінансового лізингу без отримання спеціальних ліцензій та додаткових письмових дозволів Національного банку, оскільки для здійснення операцій лізингу комерційному банку цілком

достатньо стандартної банківської ліцензії. Окрім того, згідно з положеннями статті 49 Закону України «Про банки і банківську діяльність» лізинг відноситься до кредитних операцій банку.

Також низка суперечностей виникає щодо об'єкта лізингу. Під час фінансового лізингу, окрім земельних ділянок та інших природних об'єктів, не можуть бути предметом лізингу єдині майнові комплекси всіх підприємств та їхні відокремлені структурні підрозділи. А згідно з положеннями Господарського кодексу України – цілісні майнові комплекси лише державних і комунальних підприємств та їхніх структурних підрозділів.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, виділяє п'ять груп предметів лізингу: транспорт; техніка, машини та устаткування для сільського господарства; друкарське та поліграфічне обладнання; комп'ютерна техніка і телекомунікаційне обладнання.

Щодо суб'єктів лізингу, то суперечностей не виникає лише між лізингоодержувачем та продавцем. Важливим є питання оподаткування лізингових операцій. Оподаткування операцій лізингу в частині оподаткування прибутку підприємств здійснюється у такому порядку: передавання майна в оперативний лізинг не змінює податкових зобов'язань орендодавця та орендаря. У свою чергу, передавання майна у фінансовий лізинг для цілей оподаткування прирівнюється до його продажу в момент такої передачі. Щодо податку на додану вартість, то під час фінансового лізингу об'єктом оподаткування є операція з передавання предмета лізингу лізингоотримувачу, а сума винагороди лізингодавця не оподатковується, якщо остання не перевищує подвійну облікову ставку Національного банку України на день таких нарахувань. Під час оперативного лізингу навпаки: об'єктом оподаткування є лише орендна плата за користування предметом лізингу.

Щодо податку на прибуток підприємств, то датою отримання доходів у вигляді орендних платежів без урахування частини лізингового платежу, що надається в рахунок компенсації частини вартості об'єкта фінансового лізингу за майно, що передано платником податку в оренду, є дата нарахування таких доходів, яка встановлена відповідно до укладених договорів. Під час визначення об'єкта оподаткування

враховуються такі витрати подвійного призначення: будь-які витрати зі страхування ризиків загибелі об'єкта фінансового та оперативного лізингу, якщо це передбачено договором, в межах звичайної ціни страхового тарифу відповідного виду страхування, що діє на момент укладення такого страхового договору. Витрати платника податку, понесені у вигляді сплати процентів за операціями фінансового лізингу, визначаються відповідно до ставок, визначених у договорі, але не вищих від звичайної процентної ставки, на дату укладення в договорі. Доходи платника податку, отримані у вигляді процентів за операціями фінансового лізингу, визначаються відповідно до ставок процента, зазначених у договорі, але не нижчих від звичайної процентної ставки, на дату укладення договору. Оподаткування операцій лізингу здійснюється в такому порядку: передання майна в оперативний лізинг не змінює податкових зобов'язань лізингодавця та лізингоотримувача, але лізингодавець збільшує суму доходів, а лізингоотримувач збільшує суму витрат на суму нарахованого лізингового платежу за наслідками податкового періоду, в якому здійснюється нарахування. Передання майна у фінансовий лізинг для цілей оподаткування прирівнюється до його продажу. Причому лізингодавець збільшує доходи, а в разі передачі у фінансовий лізинг майна, що на момент такої передачі перебувало у складі основних засобів лізингодавця, – прирівнює до нуля балансову вартість відповідного об'єкта основних засобів згідно з правилами визначення вартості об'єктів амортизації для їхнього продажу, а лізингоотримувач включає вартість об'єкта фінансового лізингу без урахування відсотків, нарахованих або таких, що будуть нараховані відповідно до договору до складу основних засобів з метою амортизації, за наслідками податкового періоду, в якому відбувається передача.

Під час нарахування лізингового платежу лізингодавець збільшує доходи, а лізингоотримувач збільшує витрати на частину лізингового платежу, яка дорівнює сумі процентів або комісій, що є винагородою лізингодавця без урахування частини лізингового платежу, що надається в рахунок компенсації частини вартості об'єкта фінансового лізингу, за наслідками податкового періоду, у якому здійснюється нарахування. У разі

якщо в майбутніх податкових періодах лізингоотримувач поверне об'єкт фінансового лізингу лізингодавцю без придбання предмета лізингу у власність за залишковою вартістю, то ця передача прирівнюватиметься для цілей оподаткування до зворотного продажу лізингоотримувачем об'єкта лізингу лізингодавцю за ціною, яка визначається на рівні суми лізингових платежів у частині компенсації вартості об'єкта фінансового лізингу, що несплачені за об'єкт лізингу на дату повернення. У разі якщо вартість об'єкта фінансового лізингу, що вперше або повторно вводиться в експлуатацію, визначається договором у сумі, що є меншою від вартості витрат на його придбання або спорудження, орган Державної податкової служби має право провести позапланову перевірку для визначення рівня звичайної ціни. Слід зауважити, що перехід права власності на об'єкт лізингу від лізингодавця, тобто власника майна до іншої особи – нового власника майна із збереженням відповідних прав та обов'язків лізингодавця за договором фінансового лізингу не змінює податкових зобов'язань лізингодавця, лізингоотримувача та нового власника майна, сформованих до моменту передачі у власність об'єкта лізингу іншій особі.

Щодо оподаткуванням лізингу податком на додану вартість, то датою виникнення податкових зобов'язань орендодавця для операцій фінансової оренди є дата фактичної передачі об'єкта фінансової оренди у користування орендарю. У випадку постачання товарів за договором фінансового лізингу базою оподаткування є договірна вартість, але не нижча від ціни придбання об'єкта лізингу. Не є об'єктом оподаткування операції з передачі майна у лізинг, крім передачі у фінансовий лізинг; повернення майна, попередньо переданого в лізинг лізингодавцю, крім переданого у фінансовий лізинг; нарахування та сплати процентів або комісій у складі орендного платежу у межах договору фінансового лізингу. Право на віднесення сум податку до податкового кредиту виникає у разі здійснення операцій з ввезення необоротних активів на митну територію України за договорами оперативного або фінансового лізингу. Датою виникнення права орендаря на збільшення податкового кредиту для операцій фінансової

оренди є дата фактичного отримання об'єкта фінансового лізингу таким орендарем. Під час переміщення товарів через митний кордон, у разі тимчасового ввезення на митну територію України та подальшого вивезення повітряних суден, які ввозяться українськими авіакомпаніями за договорами оперативного лізингу, застосовується повне умовне звільнення від податку на додану вартість.

Щодо укладення та виконання угод фінансового та оперативного лізингу, слід враховувати низку нормативних аспектів, які містить чинне законодавство України. Вибір продавця може здійснюватися як лізингоотримувачем, так і лізингодавцем. Під час вибору постачальника предмета лізингу лізингоотримувачем, відповідальність перед останнім за якість, комплектність, справність, доставку, заміну, ремонт, установку, запуск в експлуатацію майна несе виключно постачальник. А під час вибору продавця предмета лізингу лізингодавцем постачальник та лізингодавець несуть солідарну відповідальність перед лізингоотримувачем.

Щодо встановлення специфікацій та умов придбання предмета лізингу, то це за чинним законодавством віднесено виключно до компетенції лізингоотримувача. Останній навіть має право відмовитися від предмета лізингу, який не відповідає умовам договору та специфікаціям.

Лізингоодержувач зможе захистити своє право вимоги у суді безпосередньо до продавця щодо якості, комплектності, справності предмета лізингу, його доставки, заміни, безоплатного усунення недоліків, монтажу та запуску в експлуатацію тощо лише за умови наявності у нього оригіналу відповідного договору купівлі-продажу предмета лізингу. Що ж стосується захисту інтересів лізингоодержувача, то найбільшою гарантією незмінності обсягу зобов'язань продавця перед лізингоодержувачем за відповідним договором купівлі-продажу предмета лізингу може бути лише участь лізингоодержувача як сторони такого договору.

Що стосується ринку лізингових послуг у сфері інновацій, то правове регулювання, яке має місце в Україні, не враховує у повній мірі потреб і можливостей для розвитку вітчизняного ринку інноваційного лізингу.

Подальшому зниженню лізингових комісій може сприяти заміна щорічного разового збору єдиноразовим податком. Крім того ж, відміна податку на додану вартість для договорів фінансового лізингу, за якими комісія перевищує подвійну облікову ставку Національного банку України, могла б стати для учасників лізингового ринку вагомим важелем у розвитку діяльності останніх. Корисною для суб'єктів лізингу може стати відсутність необхідності сплачувати податок на додану вартість у випадку передачі автомобіля у подальший лізинг після повернення автівки від першого клієнта-фізичної особи.

Важливо, що лізингові платежі відносяться на валові затрати, що зменшує обсяг податку на прибуток, за договором лізингу. Також у зв'язку з прийняттям податкового кодексу почав застосовуватися метод прискореного зменшення залишкової вартості як легкових, так і вантажних автомобілів, придбаних у лізинг, що дозволяє за три роки амортизувати практично повністю їхньої вартості.

Щодо форми лізингових договорів, то згідно з чинним законодавством України для угод фінансового лізингу встановлено обов'язкову письмову форму, яка є обов'язковою і для переважної більшості угод оперативного лізингу, щодо яких діють загальнообов'язкові вимоги законодавства, відповідно до яких письмова форма є обов'язковою у випадках: укладення договору оперативного лізингу між юридичними особами; укладення договору оперативного лізингу між фізичною та юридичною особами; укладення договору оперативного лізингу між фізичними особами на суму, що перевищує у двадцять та більше разів розмір неоподаткованого розміру доходів громадян.

Однак як у випадку з фінансовим лізингом, так у випадку з оперативним лізингом недотримання письмової форми договору не тягне за собою його недійсності – оскільки згідно з Цивільним кодексом України недотримання письмової форми договору тягне за собою його недійсність лише у прямо передбачених законом випадках. Щодо лізингових угод таких випадків законом не встановлено.

Зовсім іншою є ситуація з приводу лізингових угод, для яких чинним законодавством встановлено обов'язкове нотаріальне посвідчення. Такі угоди вважаються укладеними з моменту їхнього нотаріального посвідчення. У разі недотримання сторонами лізингової угоди вимог закону щодо обов'язкового нотаріального посвідчення відповідного договору такий договір буде вважатися недійсним.

На сьогодні нотаріальному посвідченню підлягають такі угоди фінансового та оперативного лізингу: капітальної споруди на три та більше років; транспортних засобів за участі фізичної особи. Причому у разі, якщо згідно з вимогами закону угоди підлягають і державній реєстрації, і нотаріальному посвідченню, вони вважаються укладеними з моменту їхньої державної реєстрації. Це стосується договорів фінансового та оперативного лізингу капітальних споруд на три і більше років.

Що стосується вимог до документального оформлення, то чинне законодавство України містить також перелік вимог для оформлення лізингових угод. Відповідно до них лізингову угоду доцільно укладати у формі єдиного документа; прізвища, імена та по-батькові громадян повинні бути написані повністю із зазначенням місць їхнього проживання; договори, укладені юридичними особами, повинні бути підписані особами, уповноваженими на це його установчими документами, довіреністю, законом або іншими актами цивільного законодавства та скріплені печаткою; угода, укладена на двох і більше аркушах, повинна бути прошитою, а її аркуші пронумерованими та скріплені печаткою.

Видами забезпечення зобов'язань за лізинговими угодами, як і за будь-якими іншими угодами, можуть бути: неустойка; порука; гарантія; застава; притримання; завдаток. Важливо, що чинне законодавство встановлює обов'язкову форму для усіх без виключення видів забезпечення зобов'язань. Причому недотримання письмової форми правочину щодо будь-якого виду забезпечення здійснення зобов'язань матиме своїм наслідком його нідійсність.

Види забезпечення зобов'язань зазвичай мають похідну від основного зобов'язання юридичну природу: як правило, нідійсність основного зобов'язання має своїм наслідком

і недійсність правочину щодо його забезпечення. Виключенням є гарантія – зобов'язання гаранта перед кредитором не залежить від основного зобов'язання.

Неоднозначним також є питання, чи припиняється забезпечення виконання зобов'язання у зв'язку зі зміною основного зобов'язання, не санкціонованого особою, яка прийняла зобов'язання щодо забезпечення виконання відповідного зобов'язання. Порука припиняється з припиненням забезпеченого нею зобов'язання, а також у разі зміни зобов'язання без згоди поручителя, внаслідок чого збільшується обсяг його відповідальності.

Сторони лізингової угоди можуть збільшувати розмір неустойки, встановлений законом. Також сторони можуть домовитися про зменшення розміру неустойки, встановленого актом цивільного законодавства, крім випадків, передбачених законом.

Таким чином, стратегічним завданням держави на сучасному етапі розвитку є стабілізація та сталий розвиток національної економіки шляхом суттєвого збільшення обсягів інвестицій, оновлення технічної бази та здійснення інноваційної діяльності на вітчизняних підприємствах і забезпечення конкурентоспроможності їхньої продукції, розвитку малого та середнього підприємництва, збереження існуючих і створення нових робочих місць з метою підвищення життєвого рівня населення.

Проте в умовах обмежених можливостей залучення фінансових ресурсів держава не в достатній мірі спроможна підтримувати інноваційну та інвестиційну діяльність на відповідному рівні. Для ефективного оновлення основного капіталу підприємствам необхідно здійснювати пошук нових механізмів, форм фінансування. Одним із сучасних і перспективних фінансових інструментів інвестування є лізинг. Застосування лізингу як фінансового інструменту в умовах дефіциту власних коштів, обмеженості доступу до банківських позик, недостатності бюджетного фінансування інноваційної діяльності дозволить вітчизняним підприємствам здійснити ефективно оновлення виробничих і технологічних потужностей, що сприятиме розвитку економіки країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Афанасьев М.П. Модернизация государственных финансов / М.П. Афанасьев, И.В. Кривоногов. – 2-е изд. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – 440 с.
2. Адаменко І.П. Фінансова політика як інструмент соціально-економічного розвитку країни / І.П. Адаменко // Бізнес-Інформ. – 2014. – № 3. – С. 341–345.
3. Б'юкенен Дж. Суспільні фінанси і суспільний вибір / Дж. Б'юкенен, М. Масгрейв, А. Ричард ; [пер. з англ. А.В. Іщенко] – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська Академія», 2004. – 176 с.
4. Бабич Л.М. Оптимізаційна модель фінансового механізму соціального страхування України / Л.М. Бабич, Л.І. Васечко // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 1 (91). – С. 158–169.
5. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії : вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт; [пер. з нім., передм. та наук. ред. В. М. Федосова]. – К. : Либідь, 2000. – 654 с.
6. Боголіб Т.М. Місцеві фінанси / Т.М. Боголіб. – К. : Корпорація, 2013. – 464 с.
7. Борейко В.І. Державне регулювання соціально-економічного розвитку (теорія, методологія, проблеми) : [монографія] / В.І. Борейко. – Рівне : НУВГП, 2008. – 379 с.
8. Борецька Н.П. Соціальний захист населення на сучасному етапі: стан і проблеми : [монографія] / Н.П. Борецька–Донецьк : Янтра.– 2001. – 352 с.
9. Булавинець В. Місцеві бюджети як джерело фінансування людського розвитку / В. Булавинець // Світ фінансів. – 2008. – №4 (17). – С. 166–174.
10. Буряченко А.Є. Фінансовий потенціал регіонального розвитку : монографія / А.Є. Буряченко. – К. : КНЕУ, 2013. – 342 с.
11. Бюджетна система України та Євросоюзу : монографія / [С.О. Булгакова, О.І. Барановський, Г.В. Кучер та ін.] ; за заг. ред. А.А. Мазаракі. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2010. – 409 с.
12. Бюджетний кодекс України. – Х. : Право, 2013. – 159 с.

13. Вагнер А. Теория финансов / А. Вагнер. – Л. : Петроком, 1993. – 231 с.
14. Василенко А.В. Формування податкової культури в Україні / А.В. Василенко // Економічний вісник Переяслав-Хмельницького університету. – 2011. – № 17/1. – С. 189–192.
15. Василик О.Д. Бюджетна система України / О.Д. Василик. – К : Центр навч. л-ри, 2004. – 544 с.
16. Василик О.Д. Теорія фінансів. / О.Д. Василик – К. : НІОС. – 2000. – 416 с.
17. Волгин Н.А. Социальная политика / Н.А. Волгин. – М. : Экзамен, 2002. – 736 с.
18. Волосович С.В. Страхування ризиків кредитної сфери : монографія / С.В. Волосович. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2013. – 388 с.
19. Гаманкова О.О. Ринок страхових послуг: теорія, методологія, практика : [монографія] / О.О. Гаманкова. – К. : КНЕУ, 2009. – 283 с.
20. Гансова Е.А. Сучасна соціальна та гуманітарна політика в контексті соціологічної науки / Е.А. Гансова. – Одеса : Видавництво ОФ УАДУ, 2000. – 63 с.
21. Гараджа М.Ю. Мониторинг результативности бюджетных расходов: основные этапы внедрения на местном уровне / М.Ю. Гараджа. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2002. – 48 с.
22. Господарський кодекс України : станом на 16 січ. 2003 р. № 436-IV зі змінами та допов. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
23. Гриценко А.А. Інституційна архітектоніка бюджетно-монетарного простору / А.А. Гриценко // Наукові праці НДФІ. – 2004. – № 6 (29). – С. 67 – 75.
24. Гриценко А.А. Институциональная архитектоника и динамика экономических преобразований : [монографія] / под. ред. А.А. Гриценко. – Х. : Форт, 2008. – 928 с.
25. Гуменюк І. Страхові внески та єдиний соціальний внесок: соціально-правові аспекти порівняння / І. Гуменюк // Юридичний журнал. – 2007. – № 3. – С. 66–71.

26. Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти / Д. Делмон. – Мировой банк. PPIAF. – Изд-во «ООО «ГЕО-ТЭК», г. Красноармейск, Московская обл. – 2010 – 153 с.
27. Демчишак Н. Інвестиційний та фінансовий потенціал в умовах відкритості економіки: специфіка формування та співвідношення / Н. Демчишак // Вісник Львів. Ун-ту. Серія екон. – 2009. – Вип. 41. – С. 156–164.
28. Європейська соціальна хартія : Хартія, Міжнародний документ від 18.10.1961р. № ETS N 35. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_062
29. Єрмошенко А.М. Механізм інтеграції страхових компаній з банками у системі взаємодії учасників фінансового ринку / А.М. Єрмошенко // Бізнес-Інформ. – 2012. – № 6. – С. 152–155.
30. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн / В.В. Зайчикова. – К. : НДФІ, 2007. – 299 с.
31. Запатрина И.В. Публично-частное партнерство: потенциал для развивающихся экономик : [монографія] / И.В. Запатрина. – Німеччина, Lambert Academic Publishing – Saarbrucken. – 2013. – 197 с.
32. Запатрина І.В. Бюджетний механізм економічного зростання : [монографія] / І.В. Запатрина. – К. : Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. – 528 с.
33. Запатрина І.В. Формування фінансової політики держави: євроінтеграційний вимір / І.В. Запатрина // Вісник КНТЕУ. – 2012. – № 2. – С. 59–73.
34. Зенченко С.В. Формирование и оценка регионального финансового потенциала устойчивого развития экономики территории: теория и методология / С.В. Зенченко. – Режим доступу : <http://dibase.ru>
35. Зомбарт В. Идеалы социальной политики / В. Зомбарт. – СПб. : Типография Вольфа, 1906. – 63 с.
36. Інформаційне забезпечення державного та регіонального соціального управління : [монографія] / О.Г. Осауленко, О.Ф. Новікова, Н.С. Власенко, І.В. Качалова та ін. // НАН України. Інститут економіки промисловості; Держкомстат України. – К. ; Донецьк, 2004. – 656 с.

37. Канєва Т.В. Облік основних засобів державного сектора України: стан і перспективи / Т.В. Канєва, С.О. Шевченко // Казна України. – 2011. – № 1 – С. 3–8.
38. Канєва Т.В. Сучасний стан і проблеми обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів / Т.В. Канєва // Казна України. – 2011. – № 4. – С. 6–7.
39. Карлін М.І. Бюджетна система України / М.І. Карлін. – К. : Знання, 2008. – 432 с.
40. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости процента и денег. Избранное / Дж.М. Кейнс. – М. : Эксмо, 2008. – 960 с.
41. Кириленко О.П. Місцеві фінанси. – К. : Знання, 2007. – 677 с.
42. Кір'ян Т. Насущні проблеми соціальної політики та шляхи їх вирішення / Т. Кір'ян, М. Шаповал // Україна: аспекти праці. – 2006. – № 8. – С. 3–6.
43. Кондратьев Н.Д. Проблемы экономической динамики / Н.Д. Кондратьев. – М. : Экономика, 1989. – 523 с.
44. Конституція України: закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
45. Концепція соціального забезпечення населення України Постанова Верховної Ради України від 21.12.1993 р. № 3758-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3758-12>
46. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України / В.І. Кравченко. – К. : Знання, 1999. – 487 с.
47. Крикун Т.І. Розвиток системи формування державних видатків в Україні / Т.І. Крикун // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту КНТЕУ. – 2012. – № 1 (45). Економічні науки. – С. 321–327.
48. Крупка М.І. Фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку економіки України : [монографія] / М.І. Крупка. – Л. : Вид. центр Львівського нац. ун-ту ім. Івана Франка, 2001. – 608 с.
49. Куценко В. Зміцнення соціальної бази реформ – шлях до подолання бідності / В. Куценко // Економіка України. – 2002. – №2. – С. 27–33.

50. Куценко В.І. Розвиток соціальної сфери в умовах формування ринкових відносин (питання теорії і практики) / [В.І. Куценко] ; за ред. Б.М. Данилишина. – НАН України ; Рада з вивчення продуктивних сил України. – К. : РВПС України НАН України, 2007. – 100 с.
51. Кучер Г.В. Ефективність системи управління державним боргом в Україні // Фінанси України. – 2012. – № 6. – С. 44–57
52. Лавров А.М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами : [монографія] / А.М. Лавров. – М. : КомКнига, 2005. – 555 с.
53. Лагутін В.Д. Пріоритети координації бюджетної та монетарної політики в Україні / В.Д. Лагутін // Фінанси України. – 2011. – № 10. – С. 13–14.
54. Лазебник Л.Л. Аналіз дефініцій поняття фінансових механізмів / Л.Л. Лазебник // Наукові праці НДФІ. – 2005. – № 4. – С. 96–101.
55. Левкович А.О. Формирование рынка лизинговых услуг / А.О. Левкович. – М. : Изд-во деловой и учеб. лит., 2004. – 336 с.
56. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л.В. Лисяк. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
57. Лук'яненко І.Г. Моделювання впливу змін фіскальної політики на економіку України / І.Г. Лук'яненко // «Бізнес Інформ». – 2012. – № 4 (411). – С. 197–201.
58. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : [монографія] / І.О. Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.
59. Луніна І.О. Проблеми й перспективи розвитку системи державних фінансів в Україні / І.О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – № 2. – С. 3–12.
60. Луніна І.О. Ризики державних фінансів України та шляхи їх мінімізації / І.О. Луніна // Фінанси України. – 2012. – № 2. – С. 4–15.
61. Людський розвиток в Україні: можливості та напрями соціальних інвестицій [колективна науково-аналітична монографія] / за ред. Е.М. Лібанової. – НАН України; Інститут демографії та соціальних досліджень; Державний комітет статистики України. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2006. – 356 с.

62. Лютий І.О. Державний кредит та боргова політика України : монографія / І.О. Лютий, Н.В. Зражевська, О.Д. Рожко. – К. : Центр навч. л-ри, 2008. – 352 с.
63. Лютий І.О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики / І.О. Лютий // Фінанси України. – 2009. – № 12. – С. 13–19.
64. Мазаракі А.А. Філософія грошей / А.А. Мазаракі, В.В. Ільїн. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2004. – 718 с.
65. Мазаракі А. Економіка України в умовах кризи / А. Мазаракі, Т. Мельник // Вісник КНТЕУ. – К., 2010. – № 4. – С. 5–14.
66. Макарова О.В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки / О.В. Макарова. – К. : Ліра-К, 2004. – 328 с.
67. Макогон В. Бюджетна політика у країнах ЄС / В. Макогон // Вісник КНТЕУ. – 2011. – № 6. – С. 36–46.
68. Макогон В.Д. Пріоритети сучасної бюджетної України / В.Д. Макогон // Вісник КНТЕУ. – 2011. – № 3. – С. 50–57.
69. Мельниченко С.І. Рентна плата в нафтогазовому комплексі / С.І. Мельниченко // Фінанси України. – 2006. – № 9. – С. 87–92.
70. Міняйло О.Л. Державне реформування системи соціальних послуг / О.Л. Міняйло // Економіка та держава. – 2007. – №4. – С. 67–69.
71. Мярковський А.І. Бюджетна політика як складова соціально-економічного розвитку країни / А.І. Мярковський, І.Я. Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2010. – № 5. – С. 5–15.
72. Науменкова С. Основні напрями координації грошово-кредитної та бюджетно-податкової політики / С. Науменкова, С. Міщенко // Вісник Національного банку України. – 2012. – № 5. – С. 13–21.
73. Національна система загальнообов'язкового державного соціального страхування: сучасні проблеми та стратегія розвитку / за ред. Е.М. Лібанової ; Ін-т демографії та соціол. дослідж. – К., 2006. – 178 с.
74. Никулина Н.Н. Финансовый менеджмент страховой организации / Н.Н. Никулина, С.В. Березина. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 431 с.

75. Новікова О.Ф. Соціальна захищеність населення України / [О.Ф. Новікова, О.Г. Осауленко, І.В. Калачева] ; за ред. О.Ф. Новікової. – Донецьк ; К. : ІЕП НАН України, Держкомстат України, 2001. – 360 с.
76. Олейнікова Л.Г. Підвищення фіскальної й економічної результативності податкового адміністрування в Україні / Л.Г. Олейнікова // Фінанси України. – 2010. – № 10. – С. 47–59.
77. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 14.01.98 р. № 16/98–ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80>
78. Осовська Г.В. Економічний словник / Г.В. Осовська, О.О. Юшкевич, Й.С. Заважський. – К. : Кондор, 2007. – 358 с.
79. П'ятаченко Г.О. Становлення та розвиток фінансів України. 1917–2003 / Г.О. П'ятаченко, Л.В. Кухарець. – К. : НДФІ, 2005. – 784 с.
80. Пасічний М.Д. Бюджетне регулювання соціально-економічного розвитку країни в період посткризового відновлення / М.Д. Пасічний // Бізнес-Інформ. – 2012. – № 5. – С. 219–223.
81. Пасічний М.Д. Механізм управління дефіцитом бюджету в умовах соціально-економічних перетворень / М.Д. Пасічний // Економіка та держава. – 2011. – № 9. – С. 46–50.
82. Пищуліна О. Соціальне значення мінімальної заробітної плати та її роль у формуванні ціни робочої сили на ринку праці України / О. Пищуліна // Соціальна політика. – 2008. – №2. – С.54 – 58.
83. Плиса В.Й. Державне регулювання фондового ринку в Україні : [монографія] / В.Й. Плиса, Н.В. Блага. – Л. : АТБ, 2007. – 168 с.
84. Податковий кодекс України. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>
85. Полозенко Д.В. Фінансова політика в умовах трансформаційної економіки України (1992 – 2008) / Д.В. Полозенко. – К. : НДФІ, 2008. – 392 с.

86. Полозенко Д.В. Видатки бюджету на розвиток людського капіталу / Д.В. Полозенко // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 15–23.
87. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404–VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
88. Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 р. № 279.
89. Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 р. № 318. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
90. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000р. № 1602-III.
91. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III.
92. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV.
93. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV.
94. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які призвели до втрати працездатності : Закон України від 23.04.1999 р. № 1105.
95. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>
96. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 02.03.2000 р. № 1533–III.
97. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням : Закон України від 18.01.2001 р. № 2240–III. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2240-14>

98. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF>
99. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України від 09.07.2003 р. № 1057–IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF>
100. Про приєднання України до Конвенції УНІДРУА про міжнародний фінансовий лізинг : Закон України від 11.01.2006 р. № 3301-IV.
101. Про фінансовий лізинг : Закон України від 16.12.1997 р. № 723/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3301-15>
102. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3301-15>
103. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18 вересня 1991 р. № 1560-XII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3301-15>
104. Про прожитковий мінімум : Закон України від 15.07.1999 р. № 966-XIV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF>
105. Про фінансовий лізинг : Закон України від 16 груд. 1997 р. № 723/97-ВР. / – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/723/97-%D0%B2%D1%80>
106. Рева Т.В. Податковий менеджмент / Т.В. Рева. – К. : Центр навч. л-ри. – 2003. – 282 с.
107. Регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні : навч. посіб. / А. А. Мазаракі [та ін.] ; заг. ред. А.А. Мазаракі ; Київ нац. торг.-екон. ун-т. – К. : КНИГА, 2003. – 272 с.
108. Сабітова Н.М. О понятии фінансового потенціала региона и методологии его оценки / Н.М. Сабитова // Финансы. – 2003. – №2. – С. 63–65.
109. Савченко Н.Г. Соціальне страхування / Н.Г. Савченко. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2009. – 172 с.

110. Савченко Н.Г. Сучасні тенденції формування та використання фінансових ресурсів системи соціального страхування України / Н.Г. Савченко // Вісник КНТЕУ. – 2010. – № 1. – С. 110–118.
111. Савченко Н.Г. Теоретичні засади формування та розвитку системи соціального захисту населення / Н.Г. Савченко // Вісник КНТЕУ. – 2008. – № 2. – С. 15–24.
112. Свищук А.С. Роль та місце оподаткування у фінансовому регулюванні економіки / А.С. Свищук // Економіка та держава. – 2014. – № 1. – С. 64–68
113. Сенчагов В.О. Формирование новой парадигмы бюджетной политики / В.О. Сенчагов // Вопросы экономики. – 2013. – № 6. – С. 152–158.
114. Сирота І.М. Право соціального забезпечення в Україні / І.М. Сирота. – Х. : Одісей, 2001. – 384 с.
115. Сіленков Б. Впровадження програмно-цільового планування розвитку регіону / Б. Сіленков // Світ фінансів. – 2007. – Вип. 1 (10). – С. 195–201.
116. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – М. : Эксмо, 2007. – 960 с.
117. Соколовська А.М. Основи теорії податків / А.М. Соколовська. – К. : Кондор, 2010. – 326 с.
118. Соціальні ризики : у 2 т. / [Ю.І. Саєнко, Ю.О. Приважов та ін.] ; НАН України. Інститут соціології. Центр соціальних експертиз. – К. : Фоліант, 2004. – Т.2. – 2004. – 568 с.
119. Соціальні трансформації: міжнародний і вітчизняний досвід / [В.М. Новіков, Н.П. Сітнікова, Л.А. Мусіна, В.В. Семенов] ; за ред. В.М. Новікова. ; Інститут економіки НАН України; Програма розвитку ООН в Україні . – К., 2003. – 254 с.
120. Соціально-економічні дослідження в перехідний період: проблеми формування і реалізації політики сприяння розвитку підприємництва в Україні: відп. ред. академік НАН України М.І. Долішній. – Л. : НАН України, Ін-т регіон. Досліджень, 2002. – Випуск 1(XXXII). – 352 с.
121. Стігліц Дж.Е. Економіка державного сектору / Дж.Е. Стігліц. – К. : Основи, 1998. – 854 с.

122. Стійкість фінансових ринків України та механізми її забезпечення / за ред. О.І. Барановського ; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2010. – 492 с.
123. Стратегія «Європа–2020» // Євробюлетень. – 2010. – № 4 (квітень). – 16. – Режим доступу : <http://eeas.europa.eu/delegations>
124. Страховий ринок України: стан та перспективи розвитку : [монографія] / [С.О. Булгакова, А.В. Василенко, Л.І. Василенко, С.В. Волосович та ін.] ; за ред. А.А. Мазаракі. – К. : Київ.нац. торг.-екон. ун-т, 2007. – 460 с.
125. Тарангул Л.Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика) : [монографія] / Л.Л. Тарангул. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2003. – 286 с.
126. Тарасюк М.В. Вимоги до формування бюджетної політики України в посткризовий період / М.В. Тарасюк // Економіка, фінанси, право. – 2012. – № 9. – С. 57–62.
127. Ткаченко Л. Резерви збільшення доходів пенсійної системи України / Л. Ткаченко // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 5. – С. 15 – 20.
128. Тропіна В.Б. Фіскальне регулювання соціального розвитку суспільства / В.Б. Тропіна; НДФІ. – К., 2008. – 368 с.
129. Тропіна В.Б. Перспективи запровадження єдиного соціального внеску в Україні / В.Б. Тропіна // Світ фінансів. – 2007. – Вип. 2 (11). – лип. – С. 102–111.
130. Україна і Європейський банк реконструкції та розвитку / В.М. Пинзеник, І.Я. Чугунов, В.П. Колосова та ін.; за ред. В.М. Пинзеника. – К. : НДФІ, 2008. – 176 с.
131. Фінанси / за ред. Т.М. Боголіб.– К. : ФОП, 2013. – 574 с.
132. Фінанси / С.І. Юрій, В.М. Федосов, Л.М. Алексєнко та ін. ; за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.
133. Толуб'як В.С. Фінансові механізми пенсійного забезпечення : монографія / В.С. Толуб'як ; Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – Тернопіль, 2011. – 336 с.
134. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку : В 3 т., Фінансова політика та податково-бюджетні важелі економічного розвитку / за ред. чл.-кор. НАН України А.І. Даниленка. – Т.1 – К. : Фенікс, 2008, – 468 с.

135. Формування і функціонування бюджетної системи України : [монографія] / С.О. Булгакова [та ін.] ; заг. ред. А.А. Мазаракі ; Київський національний торговельно-економічний ун-т. – К. : КНИГА, 2003. – 343 с.
136. Холод Н.М. Напрями підвищення рівня добробуту населення в Україні в контексті інституційних реформ / Н.М. Холод // Науковий вісник НЛТУ України. – 2009. – Вип. 19.7. – С. 212–219.
137. Черенько Л.М. Рівень життя населення України : [монографія] / за ред. Л.М. Черенько. – НАН України; Ін-т демографії та соц. дослід.; Держ. ком. стат. України. – К. : Консультант, 2006. – 428 с.
138. Чугунова І.Я. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку / за ред. І.Я. Чугунова. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.
139. Чугунов І.Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / І.Я. Чугунов. – К. : НІОС. – 2003. – 488 с.
140. Чугунов І.Я. Інституційна архітектура бюджетної системи / І.Я. Чугунов // Фінанси України. – 2008. – № 11. – С. 3–10.
141. Чугунов І.Я. Теоретичні засади розвитку бюджетних відносин / І.Я. Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2011. – № 4. – С. 13–22.
142. Чугунов І.Я. Довгострокова бюджетна стратегія у системі економічної циклічності // Вісник КНТЕУ. – 2014. – № 5. – С. 64–77.
143. Шахова Г.Я. Долгосрочная устойчивость бюджетной системы / Г.Я. Шахова, П.Г. Крадинов, П.Л. Маненок // Финансовый журнал. – 2012. – № 4. – С. 5–18.
144. Шумська С.С. Фінансовий потенціал України: методологія визначення та оцінки // Фінанси України. – 2007. – №5. – 18-е изд. – С. 55–64.
145. Экономика / [Самуэльсон Пол Э., Нордхаус Вильям, Д.]. – М. : Вильямс, 2010. – 1360 с.
146. Юрій С.І. Казначейська система / С.І. Юрій, В.І. Стоян, О.С. Даневич. – Т. : Карт-бланш, 2006. – 818 с.
147. Юрій С.І. Соціальне страхування / С.І. Юрій, М.П. Шаварина, Н.В. Шаманська. – К. : Кондор, 2004. – 464 с.

148. Яременко О.О. Соціальна політика: теоретико-методологічні основи дослідження процесів формування та ефективною реалізації : монографія / О.О. Яременко. – К., 2006. – 408 с.
149. G.Hamilton. The challenges of capacity building in PPP in Central Asia: speech on the III Astans Economic Forum, Kazakhstan, 1–2 July, 2010.
150. Krugman P. R. The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008 / P.R. Krugman. – WW Norton, 2008. – 224 p.
151. Laffer A. The Ellipse: An Explication of the Laffer Curve in a Two-Factor Model / A. Laffer // The Financial Analyst's Guide to Fiscal Policy. – N.Y. : Greenwood Press. 1986. – P. 1–35.
152. Public-Private Partnerships in Infrastructure. – Days 2008, December 15–18. – 2008. – Washington, D.C. : Edited by Periklis Saragiotis, PPP Program, World Bank Institute.
153. Sachs J.D. Macroeconomics in the global economy / J.D. Sachs. – Harvard University – 1993. – 778 p.
154. Shumpeter J.A. History of Economic Analysis / J.A. Shumpeter. – L. : George Allen Unwin, 1995. – 1260 p.
155. Stiglitz J. Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development / J. Stiglitz, J.A. Ocampo, S. Spiegel et.al. – Oxford: Oxford University Press, 2006 – 352 p.
156. Tanzi V. Fiscal policies in economies in transition / V. Tanzi. – Washington DC : International Monetary Fund, 2004 – 359 p.
157. Taxation and employment. – Paris : OECD, cop. 2011. – 165 p.
158. The Financial Development Report 2011 // World Economic Forum, Geneva, Switzerland. – 2011. – 346 p.
159. The Global Competitiveness Report 2012 – 2013. – Режим доступу : <http://www3.weforum.org/docs/WEF>
160. White W. Procyclicality in the Financial System: Do We Need a New Macrofinancial Stabilization Framework / W. White // BIS Working Papers. – 2006. – № 193. – P. 2–20.

ДОДАТКИ

Додаток 1

Динаміка доходів Зведеного бюджету України у 2001–2013 роках, млрд грн

358

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податкові надходження	36,7	45,4	54,3	63,2	98,1	125,7	161,3	227,2	208,1	234,4	334,7	360,6	354,0
Неподаткові надходження	16,4	14,7	18,2	24,6	31,8	40,5	48,5	60,5	58,4	73,8	60	80,9	84,9
Доходи від операцій з капіталом	0,5	1,1	1,8	2,5	2,8	3,2	6,4	6,7	3,7	3,1	2,3	3,0	1,6
Офіційні трансферти від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій	0,2	0,3	0,2	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,6	0,3	0,5	0,2	1,5
Цільові фонди	1,1	0,5	0,8	0,8	1,3	2,1	3,6	3,3	2,2	2,8	1,0	0,8	0,7
Всього	54,9	62	75,3	91,5	134,2	171,8	219,9	297,9	273	314,5	398,6	445,5	442,7

**Структура доходів Зведеного бюджету України
у 2001–2013 роках, %**

359

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податкові надходження	66,85	73,23	72,11	69,07	73,10	73,17	73,35	76,27	76,23	74,53	83,97	80,94	79,96
Неподаткові надходження	29,87	23,71	24,17	26,89	23,70	23,57	22,06	20,31	21,39	23,47	15,05	18,16	19,18
Доходи від операцій з капіталом	0,91	1,77	2,39	2,73	2,09	1,86	2,91	2,25	1,36	0,99	0,58	0,67	0,36
Офіційні трансферти від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій	0,37	0,48	0,27	0,44	0,14	0,12	0,05	0,03	0,22	0,10	0,13	0,04	0,34
Цільові фонди	2,00	0,81	1,06	0,87	0,97	1,23	1,63	1,14	0,80	0,88	0,24	0,19	0,19

**Частка доходів Зведеного бюджету України
у ВВП за 2001–2013 роки, %**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податкові надходження	17,97	20,11	20,31	18,31	22,22	23,10	22,38	23,96	22,79	21,65	25,70	25,55	24,33
Неподаткові надходження	8,03	6,51	6,81	7,13	7,20	7,44	6,73	6,38	6,39	6,82	4,61	5,73	5,84
Доходи від операцій з капіталом	0,24	0,49	0,67	0,72	0,63	0,59	0,89	0,71	0,41	0,29	0,18	0,21	0,11
Офіційні трансферти від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій	0,10	0,13	0,07	0,12	0,05	0,04	0,01	0,01	0,07	0,03	0,04	0,01	0,10
Цільові фонди	0,54	0,22	0,30	0,23	0,29	0,39	0,50	0,35	0,24	0,26	0,08	0,06	0,05
Всього	26,89	27,46	28,17	26,51	30,40	31,57	30,51	31,42	29,89	29,05	30,61	31,57	30,43

Частка доходів Зведеного бюджету України у ВВП, %

	2001–2013	2001–2005	2006–2010	2011–2013
Податкові надходження	22,18	19,78	22,78	25,19
Неподаткові надходження	6,59	7,14	6,75	5,39
Доходи від операцій з капіталом	0,47	0,55	0,58	0,17
Офіційні трансферти від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій	0,06	0,09	0,03	0,05
Цільові фонди	0,27	0,32	0,35	0,06
Всього	29,58	27,89	30,49	30,87

Динаміка основних податків Зведеного бюджету України у 2001–2013 роках, млрд грн

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податок на додану вартість	10,3	13,5	12,6	16,7	33,8	50,4	59,4	92,1	84,6	86,3	130,1	138,8	128,3
частка у доходах зведеного бюджету, %	18,76	21,77	16,73	18,25	25,19	29,34	27,01	30,92	30,99	27,44	32,64	31,16	28,98

Продовження дод. 5

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
частка у валовому внутрішньому продукті, %	5,04	5,98	4,71	4,84	7,66	9,26	8,24	9,71	9,26	7,97	9,99	9,84	8,82
Податок на доходи фізичних осіб	8,8	10,8	13,5	13,2	17,3	22,8	34,8	45,9	44,5	51	60,2	68,1	72,2
частка у доходах зведеного бюджету, %	16,03	17,42	17,93	14,43	12,89	13,27	15,83	15,41	16,30	16,22	15,10	15,29	16,31
частка у валовому внутрішньому продукті, %	4,31	4,78	5,05	3,82	3,92	4,19	4,83	4,84	4,87	4,71	4,62	4,83	4,96
Податок на прибуток підприємств	8,3	9,4	13,2	16,2	23,5	26,2	34,4	47,9	33	40,4	55	55,8	55
частка у доходах зведеного бюджету, %	15,12	15,16	17,53	17,70	17,51	15,25	15,64	16,08	12,09	12,85	13,80	12,53	12,42

Закінчення дод. 5

363

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
частка у валовому внутрішньому продукті, %	4,06	4,16	4,94	4,69	5,32	4,81	4,77	5,05	3,61	3,73	4,22	3,95	3,78
Акцизний податок	2,7	4,1	5,2	6,7	7,9	8,6	10,6	12,8	21,6	28,3	34	38,4	36,7
частка у доходах зведеного бюджету, %	4,92	6,61	6,91	7,32	5,89	5,01	4,82	4,30	7,91	9,00	8,53	8,62	8,29
частка у валовому внутрішньому продукті, %	1,32	1,82	1,95	1,94	1,79	1,58	1,47	1,35	2,37	2,61	2,61	2,72	2,52
Плата за землю	1,6	1,8	2	2,3	2,7	3,1	3,9	6,7	8,4	9,5	11	12,6	12,8
частка у доходах зведеного бюджету, %	2,91	2,90	2,66	2,51	2,01	1,80	1,77	2,25	3,08	3,02	2,76	2,83	2,89
частка у валовому внутрішньому продукті, %	0,78	0,80	0,75	0,67	0,61	0,57	0,54	0,71	0,92	0,88	0,84	0,89	0,88

**Частка основних податків у загальному обсязі доходів
Зведеного бюджету України та ВВП, %**

	2001–2005	2006–2010	2001–2010	2011–2013
Податок на додану вартість				
частка у доходах зведеного бюджету, %	20,14	29,14	24,64	30,93
частка у валовому внутрішньому продукті, %	5,65	8,89	7,27	9,55
Податок на доходи фізичних осіб				
частка у доходах зведеного бюджету, %	15,74	15,41	15,57	15,57
частка у валовому внутрішньому продукті, %	4,38	4,69	4,53	4,80
Податок на прибуток підприємств				
частка у доходах зведеного бюджету, %	16,60	14,38	15,49	12,92
частка у валовому внутрішньому продукті, %	4,63	4,39	4,51	3,98
Акцизний податок				
частка у доходах зведеного бюджету, %	6,33	6,21	6,27	8,48
частка у валовому внутрішньому продукті, %	1,76	1,88	1,82	2,62
Плата за землю				
частка у доходах зведеного бюджету, %	2,60	2,38	2,49	2,83
частка у валовому внутрішньому продукті, %	0,72	0,72	0,72	0,87

Видатки Зведеного бюджету України у 2001–2013 роках, млрд грн

Функціональна класифікація	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальнодержавні функції	9,4	8,6	10,1	12,3	15,5	19,9	24,3	30,9	33,2	44,9	49,7	54,6	61,7
Оборона	3,4	3,5	5,3	6,2	5,9	6,4	9,6	11,7	9,7	11,3	13,2	14,5	14,8
Громадський порядок, безпека та судова влада	4,2	5	5,8	7,9	10,2	12,7	18,4	27,1	24,3	28,8	32,6	36,7	39,4
Економічна діяльність	7	7,2	12,2	19,6	19,3	27,6	41,8	53,8	42,4	45,1	61,6	65,8	50,8
Охорона навколишнього природного середовища	0,7	0,7	0,9	1,2	1,3	1,6	2,2	2,8	2,5	2,9	3,9	5,3	5,2
Житлово-комунальне господарство	1,6	1,4	1,8	2,7	3,9	8	5,9	9	7,5	5,5	8,8	20,4	8,1
Охорона здоров'я	6,5	7,5	9,7	12,2	15,5	19,7	26,7	33,6	36,6	44,7	48,9	58,5	61,6
Духовний та фізичний розвиток	1,2	1,4	2,1	2,7	3,4	4,3	5,7	7,9	8,3	11,5	10,8	13,6	13,7
Освіта	9,9	12,3	15	18,3	26,8	33,8	44,4	60,9	66,8	79,8	86,3	101,6	105,5
Соціальний захист та соціальне забезпечення	11,6	12,7	12,9	19,4	40,1	41,5	48,6	74,3	78,9	104,7	105,6	125,3	145,2
Всього	55,5	60,3	75,8	102,5	141,9	175,5	227,6	312	310,2	379,2	421,4	496,3	506,3

Структура видатків Зведеного бюджету України у 2001–2013 роках, %

Функціональна класифікація	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальнодержавні функції	16,94	14,26	13,32	12,00	10,92	11,34	10,68	9,90	10,70	11,84	11,79	11,00	12,19
Оборона	6,13	5,80	6,99	6,05	4,16	3,65	4,22	3,75	3,13	2,98	3,13	2,92	2,92
Громадський порядок, безпека та судова влада	7,57	8,29	7,65	7,71	7,19	7,24	8,08	8,69	7,83	7,59	7,74	7,39	7,78
Економічна діяльність	12,61	11,94	16,09	19,12	13,60	15,73	18,37	17,24	13,67	11,89	14,62	13,26	10,03
Охорона навколишнього природного середовища	1,26	1,16	1,19	1,17	0,92	0,91	0,97	0,90	0,81	0,76	0,93	1,07	1,03
Житлово-комунальне господарство	2,88	2,32	2,37	2,63	2,75	4,56	2,59	2,88	2,42	1,45	2,09	4,11	1,60
Охорона здоров'я	11,71	12,44	12,80	11,90	10,92	11,23	11,73	10,77	11,80	11,79	11,60	11,79	12,18
Духовний та фізичний розвиток	2,16	2,32	2,77	2,63	2,40	2,45	2,50	2,53	2,68	3,03	2,56	2,74	2,72
Освіта	17,84	20,40	19,79	17,85	18,89	19,26	19,51	19,52	21,53	21,04	20,48	20,47	20,85
Соціальний захист та соціальне забезпечення	20,90	21,06	17,02	18,93	28,26	23,65	21,35	23,81	25,44	27,61	25,06	25,25	28,70

Частка видатків Зведеного бюджету України у ВВП за 2001–2013 роки, %

Функціональна класифікація	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальнодержавні функції	4,60	3,81	3,78	3,56	3,51	3,66	3,37	3,26	3,64	4,15	3,82	3,87	4,24
Оборона	1,67	1,55	1,98	1,80	1,34	1,18	1,33	1,23	1,06	1,04	1,01	1,03	1,02
Громадський порядок, безпека та судова влада	2,06	2,21	2,17	2,29	2,31	2,33	2,55	2,86	2,66	2,66	2,50	2,60	2,71
Економічна діяльність	3,43	3,19	4,56	5,68	4,37	5,07	5,80	5,67	4,64	4,17	4,73	4,66	3,49
Охорона навколишнього природного середовища	0,34	0,31	0,34	0,35	0,29	0,29	0,31	0,30	0,27	0,27	0,30	0,38	0,36
Житлово-комунальне господарство	0,78	0,62	0,67	0,78	0,88	1,47	0,82	0,95	0,82	0,51	0,68	1,45	0,56
Охорона здоров'я	3,18	3,32	3,63	3,54	3,51	3,62	3,70	3,54	4,01	4,13	3,76	4,15	4,23
Духовний та фізичний розвиток	0,59	0,62	0,79	0,78	0,77	0,79	0,79	0,83	0,91	1,06	0,83	0,96	0,95
Освіта	4,85	5,45	5,61	5,30	6,07	6,21	6,16	6,42	7,31	7,37	6,63	7,20	7,26
Соціальний захист та соціальне забезпечення	5,68	5,62	4,83	5,62	9,08	7,63	6,74	7,84	8,64	9,67	8,11	8,88	9,98
Всього	27,18	26,71	28,36	29,70	32,14	32,25	31,58	32,91	33,96	35,03	32,36	35,17	34,80

Частка видатків Зведеного бюджету України у ВВП, %

Функціональна класифікація	2001–2005	2006–2010	2001–2010	2011–2013
Загальнодержавні функції	3,85	3,62	3,73	3,98
Оборона	1,67	1,17	1,42	1,02
Громадський порядок, безпека та судова влада	2,21	2,61	2,41	2,60
Економічна діяльність	4,25	5,07	4,66	4,29
Охорона навколишнього природного середовища	0,33	0,29	0,31	0,35
Житлово-комунальне господарство	0,75	0,91	0,83	0,90
Охорона здоров'я	3,44	3,80	3,62	4,05
Духовний та фізичний розвиток	0,71	0,88	0,79	0,91
Освіта	5,46	6,69	6,08	7,03
Соціальний захист та соціальне забезпечення	6,17	8,10	7,14	8,99
Всього	28,82	33,15	30,98	34,11

368

Динаміка доходів Державного бюджету України у 2006–2013 роках, млрд грн

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податкові надходження	94,8	116,7	167,9	148,9	166,9	261,6	274,7	262,8
Неподаткові надходження	35,8	42,1	52,9	50,7	65,1	49,1	68,3	72,8
Доходи від операцій з капіталом	0,6	1,8	2,1	1,1	0,6	0,5	1,2	0,3
Цільові фонди	0,7	0,9	1,0	0,6	1,2	0,2	0,3	0,2
Офіційні трансферти від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій	0,1	0,1	0,1	0,6	0,3	0,5	0,2	1,6
Офіційні трансферти від органів державного управління	1,5	4,3	7,7	7,8	6,5	2,7	1,3	1,6
Всього	133,5	165,9	231,7	209,7	240,6	314,6	346,0	339,2

Структура доходів Державного бюджету України за 2006–2013 роки, %

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податкові надходження	71,01	70,34	72,46	71,01	69,37	83,15	79,39	77,48
Неподаткові надходження	26,82	25,38	22,83	24,18	27,06	15,61	19,74	21,46
Доходи від операцій з капіталом	0,45	1,08	0,91	0,52	0,25	0,16	0,35	0,09
Цільові фонди	0,52	0,54	0,43	0,29	0,50	0,06	0,09	0,06
Офіційні трансферти від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій	0,07	0,06	0,04	0,05	0,25	0,10	0,14	0,47
Офіційні трансферти від органів державного управління	1,13	2,60	3,33	3,71	2,70	0,86	0,38	0,47

Частка доходів Державного бюджету України у ВВП за 2006–2013 роки, %

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податкові надходження	17,42	16,19	17,71	16,30	15,42	20,09	19,47	18,06
Податок на прибуток підприємств	4,76	4,72	5,01	3,57	3,69	4,20	3,92	0,00
Податок на додану вартість	9,26	8,24	9,71	9,26	7,97	9,99	9,84	0,00
Акцизний податок	1,58	1,46	1,34	2,33	2,55	2,53	2,64	0,00
Неподаткові надходження	6,58	5,84	5,58	5,55	6,01	3,77	4,84	5,00
Доходи від операцій з капіталом	0,11	0,25	0,22	0,12	0,06	0,04	0,09	0,02
Цільові фонди	0,13	0,12	0,11	0,07	0,11	0,02	0,02	0,01
Офіційні трансферти від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій	0,02	0,01	0,01	0,07	0,03	0,04	0,01	0,11
Офіційні трансферти від органів державного управління	0,28	0,60	0,81	0,85	0,60	0,21	0,09	0,11
Всього	24,53	23,02	24,44	22,96	22,22	24,16	24,52	23,31

Видатки державного бюджету України у 2006–2013 роках, млрд грн

Функціональна класифікація	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальнодержавні функції	14,2	16,9	21,9	24,9	34,7	40,0	44,0	50,1
Оборона	6,4	9,6	11,7	9,7	11,3	13,2	14,5	14,8
Громадський порядок, безпека та судова влада	12,6	18,3	24,9	24,2	28,6	32,4	36,5	39,2
Економічна діяльність	20,6	31,0	41,2	35,9	37,2	49,3	52,8	41,4
Охорона навколишнього природного середовища	1,3	1,8	2,2	1,8	2,3	3,0	4,1	4,6
Житлово-комунальне господарство	0,2	0,7	0,4	0,3	0,9	0,4	0,7	0,4
Охорона здоров'я	4,1	6,3	7,4	7,5	8,8	10,2	11,4	12,9
Духовний та фізичний розвиток	1,4	2,0	2,9	3,2	5,2	3,8	5,5	5,1
Освіта	12,1	15,2	21,5	23,9	28,8	27,2	30,2	30,9
Соціальний захист та соціальне забезпечення	30,3	29,3	51,0	51,6	69,3	63,8	75,3	88,6
Разом	103,2	131,1	185,1	183,0	227,1	243,3	275,0	287,6
Всього	137,3	175,8	244,2	245,2	304,9	338,2	395,7	403,9

370

Структура видатків Державного бюджету України у 2006–2013 роках, %

Функціональна класифікація	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальнодержавні функції	10,34	9,61	8,97	10,15	11,38	11,83	11,12	12,40
Оборона	4,66	5,46	4,79	3,96	3,71	3,90	3,66	3,66
Громадський порядок, безпека та судова влада	9,18	10,41	10,20	9,87	9,38	9,58	9,22	9,71
Економічна діяльність	15,00	17,63	16,87	14,64	12,20	14,58	13,34	10,25
Охорона навколишнього природного середовища	0,95	1,02	0,90	0,73	0,75	0,89	1,04	1,14

Закінчення дод. 15

Функціональна класифікація	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Житлово-комунальне господарство	0,15	0,40	0,16	0,12	0,30	0,12	0,18	0,10
Охорона здоров'я	2,99	3,58	3,03	3,06	2,89	3,02	2,88	3,19
Духовний та фізичний розвиток	1,02	1,14	1,19	1,31	1,71	1,12	1,39	1,26
Освіта	8,81	8,65	8,80	9,75	9,45	8,04	7,63	7,65
Соціальний захист та соціальне забезпечення	22,20	16,67	20,88	21,04	22,73	18,86	25,20	21,94
Разом	75,16	74,57	75,80	74,63	74,48	71,94	69,50	71,21
Всього	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Додаток 16

Частка видатків Державного бюджету України у ВВП за 2006–2013 роки, %

Функціональна класифікація	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальнодержавні функції	2,61	2,34	2,31	2,73	3,21	3,07	3,12	3,44
Оборона	1,18	1,33	1,23	1,06	1,04	1,01	1,03	1,02
Громадський порядок, безпека та судова влада	2,32	2,54	2,63	2,65	2,64	2,49	2,59	2,69
Економічна діяльність	3,79	4,30	4,35	3,93	3,44	3,79	3,74	2,85
Охорона навколишнього природного середовища	0,24	0,25	0,23	0,20	0,21	0,23	0,29	0,32
Житлово-комунальне господарство	0,04	0,10	0,04	0,03	0,08	0,03	0,05	0,03
Охорона здоров'я	0,75	0,87	0,78	0,82	0,81	0,78	0,81	0,89
Духовний та фізичний розвиток	0,26	0,28	0,31	0,35	0,48	0,29	0,39	0,35
Освіта	2,22	2,11	2,27	2,62	2,66	2,09	2,14	2,12
Соціальний захист та соціальне забезпечення	5,57	4,07	5,38	5,65	6,40	4,90	5,34	6,09
Разом	18,96	18,19	19,52	20,04	20,98	18,69	19,49	19,77
Всього	25,23	24,39	25,76	26,85	28,16	25,97	28,04	27,76

Динаміка доходів місцевих бюджетів України у 2006–2013 роках, млрд грн

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податкові надходження	30,9	44,6	59,3	59,2	67,6	73,1	85,9	91,2
Неподаткові надходження	4,8	6,4	7,7	7,8	8,8	10,9	12,5	12,1
Доходи від операцій з капіталом	2,7	4,6	4,6	2,6	2,6	1,8	1,8	1,4
Цільові фонди	1,5	2,7	2,3	1,5	1,6	0,8	0,6	0,5
Офіційні трансферти від органів державного управління	34,2	44,7	59,1	62,2	77,8	94,9	124,4	115,8
Всього	75,9	107,1	137,5	134,6	159,4	181,5	225,2	221,0

Структура доходів місцевих бюджетів України у 2006–2013 роках, %

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податкові надходження	40,7	41,6	43,1	44,0	42,4	40,3	38,1	41,3
Неподаткові надходження	6,3	6,0	5,6	5,8	5,5	6,0	5,6	5,5
Доходи від операцій з капіталом	3,6	4,3	3,3	1,9	1,6	1,0	0,8	0,6
Цільові фонди	2,0	2,5	1,7	1,1	1,0	0,4	0,3	0,2
Офіційні трансферти від органів державного управління	44,9	41,9	43,0	46,2	48,8	52,3	55,2	52,4

Частка доходів місцевих бюджетів України у ВВП за 2006–2013 роки, %

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податкові надходження	5,68	6,19	6,25	6,48	6,24	5,61	6,09	6,27
Неподаткові надходження	0,88	0,89	0,81	0,85	0,81	0,84	0,89	0,83
Доходи від операцій з капіталом	0,50	0,64	0,49	0,28	0,24	0,14	0,13	0,10
Цільові фонди	0,28	0,37	0,24	0,16	0,15	0,06	0,04	0,03
Офіційні трансферти від органів державного управління	6,28	6,20	6,23	6,81	7,19	7,29	8,82	7,96
Всього	13,95	14,86	14,50	14,74	14,72	13,94	15,96	15,19

Видатки місцевих бюджетів України у 2006–2013 роках, млрд грн

Функціональна класифікація	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальнодержавні функції	5,7	7,4	9,1	8,3	10,2	9,9	10,6	11,6
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,1	0,1	2,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Економічна діяльність	6,9	10,8	12,6	6,5	7,8	12,4	13	9,5
Охорона навколишнього природного середовища	0,3	0,4	0,5	0,7	0,6	0,9	1,2	1
Житлово-комунальне господарство	7,9	5,2	8,5	7,2	4,6	8,4	19,7	7,6
Охорона здоров'я	15,6	20,4	26,2	29	36	38,7	47,1	48,7
Духовний та фізичний розвиток	2,9	3,7	5	5,1	6,4	6,9	8,2	8,5
Освіта	21,7	29,2	39,4	42,8	51	59	71,2	74,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення	11,3	19,3	23,4	27,4	35,2	41,9	50	56,5
Разом	72,4	96,5	126,9	127,2	152,1	178,3	221,2	218,2
Всього	75,8	104,9	139,1	136,3	159,8	181,0	222,5	219,9

Структура видатків місцевих бюджетів України у 2006–2013 роках, %

Функціональна класифікація	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальнодержавні функції	7,52	7,05	6,54	6,09	6,38	5,47	4,76	5,28
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,13	0,10	1,58	0,15	0,19	0,11	0,09	0,09
Економічна діяльність	9,10	10,30	9,06	4,77	4,88	6,85	5,84	4,32
Охорона навколишнього природного середовища	0,40	0,38	0,36	0,51	0,38	0,50	0,54	0,45
Житлово-комунальне господарство	10,42	4,96	6,11	5,28	2,88	4,64	8,85	3,46
Охорона здоров'я	20,58	19,45	18,84	21,28	22,53	21,38	21,17	22,15
Духовний та фізичний розвиток	3,83	3,53	3,59	3,74	4,01	3,81	3,69	3,87
Освіта	28,63	27,84	28,32	31,40	31,91	32,60	32,00	33,92
Соціальний захист та соціальне забезпечення	14,91	18,40	16,82	20,10	22,03	23,15	22,47	25,69
Разом	95,51	91,99	91,23	93,32	95,18	98,51	99,42	99,23

Частка видатків місцевих бюджетів України у ВВП за 2006–2013 роки, %

Функціональна класифікація	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальнодержавні функції	1,05	1,03	0,96	0,91	0,94	0,76	0,75	0,80
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,02	0,01	0,23	0,02	0,03	0,02	0,01	0,01
Економічна діяльність	1,27	1,50	1,33	0,71	0,72	0,95	0,92	0,65
Охорона навколишнього природного середовища	0,06	0,06	0,05	0,08	0,06	0,07	0,09	0,07
Житлово-комунальне господарство	1,45	0,72	0,90	0,79	0,42	0,65	1,40	0,52
Охорона здоров'я	2,87	2,83	2,76	3,18	3,33	2,97	3,34	3,35
Духовний та фізичний розвиток	0,53	0,51	0,53	0,56	0,59	0,53	0,58	0,58
Освіта	3,99	4,05	4,16	4,69	4,71	4,53	5,05	5,13

Закінчення дод. 22

Функціональна класифікація	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Соціальний захист та соціальне забезпечення	2,08	2,68	2,47	3,00	3,25	3,22	3,54	3,88
Разом	13,30	13,39	13,38	13,93	14,05	13,69	15,67	15,00
Всього	13,93	14,56	14,67	14,92	14,76	13,90	15,77	15,11

Додаток 23

Державний та гарантований державний борг України у 2006–2013 роках, млрд грн

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Державний борг	66,1	71,3	130,7	227,0	323,5	357,3	399,2	480
Внутрішній борг	16,6	17,8	44,7	91,1	141,7	161,5	190,3	257,0
Зовнішній борг	49,5	53,5	86,0	135,9	181,8	195,8	208,9	223,0
Гарантований державний борг	14,4	17,5	58,7	90,9	108,8	115,8	116,3	104,1
Внутрішній борг	0,0	1,0	2,0	14,1	13,9	12,2	16,2	27,1
Зовнішній борг	14,4	16,5	56,7	76,8	94,9	103,6	100,1	77,0

375

Додаток 24

Структура державного та гарантованого державного боргу України у 2006–2013 роках, %

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Державний борг	82,11	80,29	69,01	71,41	74,83	75,52	77,44	82,18
Внутрішній борг	25,11	24,96	34,20	40,13	43,80	45,20	47,67	53,54
Зовнішній борг	74,89	75,04	65,80	59,87	56,20	54,80	52,33	46,46
Гарантований державний борг	17,89	19,71	30,99	28,59	25,17	24,48	22,56	17,82
Внутрішній борг	0,00	5,71	3,41	15,51	12,78	10,54	13,93	26,03
Зовнішній борг	100,00	94,29	96,59	84,49	87,22	89,46	86,07	73,97

Наукове видання

**ДЕРЖАВНЕ
ФІНАНСОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ЕКОНОМІЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ**

Монографія

Редактор Н.Ю. Тихоновська
Дизайн обкладинки Т.В. Матвієнко
Комп'ютерне верстання Г.В. Поліщук

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 19,43. Тираж 300 пр. Зам. 228.

Видавець і виготовлювач

Київський національний торговельно-економічний університет
вул. Кіото, 19, м. Київ-156, Україна, 02156

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи серія ДК № 4620 від 03.10.2013