

**Буковинський С.А.,**

кандидат економічних наук, доцент,  
заслужений економіст України,  
дійсний член Академії економічних наук України

### **ФІНАНСОВА КРИЗА В УКРАЇНІ: ВПЛИВ НА РОЗВИТОК ЕКОНОМІКИ ТА ДЕЯКІ ЗАХОДИ З ДОСЯГНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СТАБІЛІЗАЦІЇ**

*Проаналізовано причини виникнення фінансово-економічної кризи в Україні, виявлено основні проблеми у формуванні бюджету та виконанні взятих державою зобов'язань. Сформульовано рекомендації стосовно забезпечення збалансованості бюджетної системи, зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.*

*The author analyzes causes for emerging financial and economic crisis in Ukraine, reveals the main problems in forming the budget and execution of liabilities taken by the state; formulates recommendations to provide balance in the budgetary system, strengthening financial independence by the local self-governance organs.*

**Ключові слова:** фінансова криза, бюджетна система, державний борг, економічне зростання, соціальна політика, місцеве самоврядування, реформування бюджетного сектору.

Глобальна економіка переживає важку рецесію, викликану великомасштабною фінансовою кризою. За оцінками Світового банку обсяг виробництва у світі у 2009 році скоротився на 2,2 %. Прогнозується, що фінансові умови на розвинутих ринках поліпшуватимуться, водночас потоки капіталу у країни з ринками, які формуються, залишатимуться на низькому рівні. Слід зазначити, що виникнення кризи є закономірним: в умовах штучної макроекономічної стабільності останніх років у світі відбувалося накопичення зайвих і надлишкових інституційних ланок, слабких конструкцій, спостерігався гіпертрофований розвиток окремих ринків. Завдяки новим фінансовим інституціям та інструментам інвестори отримали можливість занижувати оцінку ризиків до таких розмірів, якими можна було нехтувати при виборі глобальних напрямів і форм інвестування. Через це було істотно спотворено сприйняття економічної реальності, яка слугувала основою для нібито раціональної й ефективної структури глобальних фінансових потоків. Накопичення результатів зазначеної діяльності мало знайти вихід у вигляді руйнівних процесів.

Вплив світової економічної кризи на Україну зумовлений дією низки зовнішніх і внутрішніх шоків, до яких економіка країни виявилася не готовою, що пов'язано з незавершеністю важливих процесів ринкової трансформації, вузькістю внутрішнього ринку, сильною залежністю від зовнішньої кон'юнктури, низьким рівнем економічного суверенітету в умовах прискорення темпів монетизації й рівня доларизації, а також випереджальним зростанням фінансового сектору у відриві від реального, відсталою структурою економіки та її надмірною енергоємністю. Все це супроводжувалося швидким зростанням валового зовнішнього боргу, який

переважно спрямовувався не на зміцнення експортного потенціалу, а на збільшення споживчого кредитування. В умовах сприятливої зовнішньої кон'юнктури орієнтація економіки України на зовнішні ринки компенсувала її інституційну, технологічну і структурну відсталість, створюючи своєрідний важіль прискореного зростання, але не стимулюючи необхідних процесів модернізації виробництва, еволюції структури власності, розбудови фінансового ринку тощо.

Світова економічна й фінансова криза зачепила Україну за декількома напрямками. По-перше, восени 2008 року відбулося стрімке падіння зовнішнього попиту на товари, які експортувалися, що призвело до зниження цін на світових ринках. У цих умовах почав реалізовуватися ризик не вигідної зовнішньої спеціалізації економіки України. Вартісні обсяги експортних поставок у листопаді — грудні 2008-го знизилися на 19 % порівняно з відповідним періодом 2007 року. Обсяги експорту металургійної продукції в IV кварталі 2008-го зменшилися на 50,7 % порівняно із III кварталом. Експорт машинобудівної продукції, сягнувши максимального значення у III кварталі 2008 року (3,3 млрд дол. США), у IV кварталі повернувся на рівень I кварталу (2,4 млрд дол.). Водночас підвищення цін світових ринків на енергоносії, сировину й матеріали призвело до зростання вартісних обсягів імпорту. Навіть у IV кварталі 2008-го, коли проявились основні симптоми кризи, частка споживчого імпорту й далі збільшувалася, що було спричинено ажіотажним попитом на тлі девальваційних очікувань.

У цілому за 2008 рік від'ємне сальдо платіжного балансу збільшилося до 12,9 млрд дол., або до 7,1 % ВВП. Унаслідок кризи різко погіршилася збалансованість зовнішньоекономічного сектору економіки країни: коефіцієнт покриття імпорту товарів експортом впав до 80 %, тоді як у 2004 році він становив 112,6 %. Безпосереднім фінансовим наслідком цього стало істотне послаблення обмінного курсу гривні: за жовтень — грудень 2008 року спостерігалось три наростаючі хвилі девальвації гривні. Офіційний курс знизився на 58,9 % — з 4,8 грн до 7,7 грн за 1 дол. США.

По-друге, різко скоротилося зовнішнє фінансування, припинився приплив дешевих іноземних запозичень. Варто зауважити, що економічне зростання останніх років відбувалося значною мірою за рахунок кредитних джерел, які забезпечували збільшення попиту, передусім споживчого. Ефективне обслуговування зовнішнього боргу обсягом 103,2 млрд дол. США (на 01.01.2009) було неможливим. Виникнення дефіциту ліквідності на світових фінансових ринках через масову втрату довіри призвело в IV кварталі 2008 року до відпливу коштів у сумі 6,1 млрд дол., що сталося вперше за останніх два з половиною роки. Скоротився приплив довгострокових ресурсів, натомість почався відплив короткострокових ресурсів (за рахунок масового повернення короткострокових кредитів нерезидентам) та іноземної готівки з банківської системи.

Внаслідок цього значні обсяги ресурсів, зокрема, банківської системи втратили ліквідність, що не можна було компенсувати за рахунок внутрішніх джерел. Намітилася тенденція до скорочення грошової маси й міжнародних резервів Національного банку України. На тлі високих кредитних зобов'язань це означало

неминуче зростання загального фінансового ризику, який вплинув на найвразливіші сегменти реального й фінансового секторів, а також на домогосподарства.

По-третє, зменшився внутрішній попит через скорочення обсягів споживчого кредитування та уповільнення надходження інвестицій у основний капітал. Своєчасному перегрупуванню наявних економічних, фінансових і трудових ресурсів завадили інституційні недоліки, відсутність належних каналів міжгалузевого переливу капіталу.

По-четверте, збільшилося навантаження на бюджетну систему, що вимагало від влади своєчасного маневру для збереження основ стабільності державних фінансів. Але в умовах глибокої політичної кризи тодішній уряд надав перевагу популістській політиці, яка призводить до необхідності дефіцитного фінансування бюджетних витрат. Це, у свою чергу, не лише погіршило загальний стан фінансової системи держави, а й породило додаткові макроекономічні й фінансові диспропорції, які обмежують можливості виходу із кризи.

Поряд із цим слід назвати ряд внутрішніх чинників, що зумовили вразливість економіки до впливу глобальної кризи. За роки економічного зростання не відбулося розвитку виробничого й технологічного потенціалу національної економіки. В основному збережено застарілу структуру економіки, яка характеризується аномально високою часткою енергоємних виробництв, загальним низьким технологічним рівнем, високим ступенем зношення виробничих фондів. Наслідком цього є сильна залежність від зовнішніх поставок енергоносіїв та рівня цін на них, низька конкурентоспроможність вітчизняних виробників, переважна орієнтація експорту на сировинні й низькотехнологічні сегменти світового ринку. Будь-які шоки зовнішньої кон'юнктури відразу відбиваються на темпах зростання, платіжному балансі й фінансовій стабільності.

Останніми роками з політичних причин фактично припинилося реформування економіки, що насамперед унеможливило адекватний розвиток малого й середнього бізнесу, подальше становлення національної моделі підприємництва. Недостатній розвиток власного виробництва товарів і послуг для споживчого ринку є прихованим структурним чинником інфляції, веде до погіршення торговельного балансу та породжує високу залежність ринку праці від зовнішньої кон'юнктури. Внаслідок цього економіка не змогла напрацювати необхідні механізми структурної гнучкості, ліквідувати найнебезпечніші макроекономічні диспропорції, успадковані від радянської економіки.

У 2005—2008 роках відбувалася прискорена розбудова фінансового сектору економіки. Але вона не супроводжувалася адекватним розвитком виробничого потенціалу й інвестиційної інфраструктури, що спричинило зсув у бік споживчої моделі економічного зростання. Накопичення зовнішнього боргу, передусім корпоративного, не компенсувалося створенням відповідних внутрішніх фінансових і виробничих можливостей для його ефективного використання й обслуговування. За цих умов зовнішній борг став самостійним чинником фінансової нестабільності. Розвиток споживчого кредитування у 2005—2008 роках набув характеру кредитного буму, обсяг кредитів у цей період збільшився в 7,9 раза. Ситуація погіршилася після

дозволу на валютне кредитування, що в умовах стабільності обмінного курсу гривні та стійкої різниці у процентних ставках за кредитами в національній та іноземній валюті містило в собі приховану можливість валютно-кредитного арбітражу. Отож швидке зростання фінансового ризику домогосподарств було підсилене чинником доларизації їхніх зобов'язань за відсутності джерел надходження валюти. Сформувався сильний кредитний важіль, який уможливив прискорене зростання споживання населення, але водночас прирікав його на стрімке падіння життєвого рівня в разі будь-якого зниження доходів.

Банківська система в передкризовий період не змогла призупинити розвиток небезпечних фінансових тенденцій у національній економіці. Високі процентні ставки за кредитами й депозитами тільки сприяли зростанню загального кредитного ризику. Доступність зовнішніх джерел фінансування призвела до погіршення якості банківського менеджменту, що повною мірою проявилось восени 2008 року. Свою недостатню спроможність виявила система фінансового моніторингу. Вимоги МВФ щодо фінансової стабільності не враховували належним чином інституційне середовище, макроекономічні чинники, рівень менеджменту підприємств. Політична нестабільність наприкінці 2008-го й у 2009 році набрала форми гострого інституційного конфлікту повноважень, у тому числі щодо формування й реалізації грошово-кредитної політики. Намагання уряду взяти на себе деякі виключні повноваження центрального банку можуть не лише істотно дестабілізувати грошово-кредитний ринок у поточному періоді, а й закласти довготермінові умови низької ефективності грошово-кредитної політики.

Кризові явища викликали значне скорочення реального ВВП і промислового виробництва. Так, за 2009 рік реальний ВВП зменшився на 15,1 %, а обсяг промислового виробництва — на 21,9 % порівняно з 2008-им (табл. 1).

Таблиця 1. Основні макроекономічні показники, 2008—2010 роки

Показник	2008		2009	2010		
	січень — вересень	січень — грудень		січень — березень	січень — червень	січень — вересень
ВВП (реальна зміна порівняно з відповідним періодом попереднього року), %	6,9	2,3	-15,1	4,9	5,9*	3,5*
Промислове виробництво (реальна зміна порівняно з відповідним періодом попереднього року), %	5,1	-3,1	-21,9	10,8	12,0	10,8
Інвестиції в основний капітал (реальна зміна порівняно з відповідним періодом попереднього року), %	4,7	-2,6	-41,5	-12,5	-7,4	-2,9
Індекс споживчих цін (зміна до грудня попереднього року), %	16,1	22,3	12,3	4,7	3,3	7,4
Дефіцит зведеного бюджету, % до ВВП	-1,7	1,5	2,1	2,0	5,2	—
Поточний рахунок платіжного балансу, сальдо, млн дол. США	-9 053	-12 763	-1 732	-190	224	-826

\* За відповідний квартал.

Джерело: інформація Держкомстату та НБУ.

Для пом'якшення впливу світової кризи на українську економіку урядом і Національним банком наприкінці 2008-го й на початку 2009 року було намічено

та реалізовано ряд невідкладних антикризових заходів. Зокрема, здійснювалося рефінансування банків, процентна політика спрямовувалася на підвищення вартості грошей, проводилися валютні аукціони на умовах загальної конкуренції та доступу всіх їх учасників. Позитивні результати дало введення тимчасових адміністрацій до окремих банків, що зазнали істотних проблем у своїй діяльності. Успішна співпраця із МВФ сприяла відновленню окремих програм зовнішнього фінансування та підвищенню рівня довіри населення до банківської системи країни.

У 2010 році, завдяки зусиллям урядів і центральних банків розвинутих країн із підтримки фінансового сектору за рахунок державного фінансування, спад світової економіки припинився й почалося повільне відновлення. Але воно має нестійкий характер та може уповільнитись унаслідок високого державного боргу в багатьох країнах і надмірного боргового навантаження на їхні бюджети. Фінансовий сектор розвинутих країн також залишається досить вразливим та залежним від бюджетних грошей і державних програм. Тому не можна виключати можливість другої хвилі глобальної рецесії.

В Україні падіння виробництва припинилося, відновлюється довіра до банківської системи. Втім, причини виникнення кризи залишаються, відповідно спостерігаються й деякі кризові явища. Експортна орієнтація найбільших галузей української економіки та її сильна залежність від імпорту й сьогодні зумовлюють значну вразливість до зовнішніх шоків. Накопичено досить великий корпоративний і державний зовнішній борг. Подальший перебіг економічної ситуації в Україні значною мірою залежить від подій у світі. В найближчих 2—3 роки, навіть після поновлення економічного зростання, країни, що розвиваються, вже не матимуть доступу до легких і дешевих грошей, як це було до літа 2008-го.

Визнаючи важливість своєчасного реагування з боку держави на поточні проблеми, слід зазначити, що проведені антикризові заходи підпорядковані тільки логіці швидкого реагування та без урахування можливих тривалих наслідків можуть затягувати або підсилювати кризові прояви. Позитивного ефекту від здійснення антикризових заходів слід чекати лише тоді, коли вони розроблятимуться виходячи з єдиної стратегії, побудованої на правильному баченні природи й каналів поширення кризових явищ. Безсистемний набір регулюючих заходів може призвести до загострення ситуації у фінансовому й реальному секторах економіки.

Головною складовою антикризової стратегії повинна стати інституційно-структурна корекція механізмів економічного зростання, що сформувались упродовж останнього десятиріччя, відповідно до середньострокових цілей та з окресленням чітких меж втручання держави і пріоритетів такого втручання в економічну діяльність. Необхідно переосмислити підходи до визначення пріоритетів економічного розвитку з урахуванням змін і процесів в Україні і світі. Водночас треба намітити комплекс заходів тимчасового характеру, спрямованих на досягнення певного ефекту, визначивши орієнтовні строки припинення того чи іншого заходу.

Успішна реалізація довгострокової економічної стратегії держави великою мірою залежить від фінансових джерел, які можуть забезпечити досягнення поставленої мети. Питання стабільності державних фінансів повинне бути пріоритетом

урядової політики. Цьому має бути підпорядкована декларація цілей і завдань бюджету на відповідний рік (бюджетна декларація).

Слід зазначити, що в останні роки основні напрями бюджетної політики мають загальний декларативний характер та не передбачають кардинальних рішень щодо здійснення відповідальної й реалістичної соціально-економічної політики, формування більш ефективної й адекватної сучасним умовам бюджетної системи. Це певною мірою стосується й положень бюджетної резолюції на 2011 рік, схваленої постановою КМУ від 19.04.2010 № 315. Так, стверджуючи, що проект Державного бюджету України на 2011 рік має формуватися на реалістичних макропоказниках економічного й соціального розвитку держави з урахуванням зміни податкової бази шляхом ліквідації адміністративних перешкод розвитку бізнесу, розробники основних напрямів бюджетної політики не вказують, які саме макропоказники враховано, які саме перешкоди бізнесу існують та яких заходів із їх ліквідації планується вжити. Між тим ст. 33 Бюджетного кодексу України визначено, що основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період повинні містити показники номінального й реального обсягу ВВП, індекси споживчих цін та цін виробників, офіційний обмінний курс гривні в середньому за рік і на кінець року, рівень безробіття.

Тоді як найважливішим завданням бюджету є можливість виконання державою зобов'язань перед громадянами, в бюджетній резолюції пропонується новий, не передбачений Бюджетним кодексом, “принцип забезпечення їх надання з урахуванням реальних державних ресурсів”. Оскільки бюджетних коштів недостатньо для задоволення потреб, що випливають із чинного законодавства, слід було б розробити та прийняти нормативно-правові акти з урахуванням реальних можливостей країни.

Також у бюджетній резолюції не визначено граничного обсягу державного боргу та його структури. Запропоноване “утримання обсягу державного боргу на економічно безпечному рівні (не більше як 40 % валового внутрішнього продукту) шляхом здійснення державних запозичень з метою забезпечення економічної та фінансової стабільності” не відповідає поставленій вимозі. Крім того, аналізований документ не надає обґрунтування частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни. Замість цього передбачене посилення стимулюючої складової міжбюджетного регулювання шляхом забезпечення взаємозв'язку коефіцієнта вирівнювання альфа та середнього індексу виконання розрахункових показників місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, за три останніх бюджетних періоди для підтримання стабільного обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на цю мету.

Передбачаються окремі заходи, які в сучасних умовах із об'єктивних причин не можуть бути реалізовані, що дезорієнтує суспільство. Так, намічено зниження дефіциту Пенсійного фонду України й забезпечення його збалансованості шляхом скорочення обсягу пільг зі сплати страхових внесків, оптимізацію максимальної величини заробітної плати (доходу), з якої сплачуються страхові внески, та розміру пенсій, поетапний перехід до єдиних правил призначення пенсій. Утім,

забезпечити збалансованість доходів і видатків Пенсійного фонду України у 2011 році навряд чи можливо.

Бюджетна політика, що виходить із реалістичної ситуації та спрямована на забезпечення оптимального поєднання антикризових заходів і середньо- й довгострокових програмних цілей, має велике значення для досягнення і збереження соціально-економічної стабільності у країні. Тому потрібно зробити наголос на достовірності й надійності економічного прогнозування, що має мінімізувати кількість і значимість змін, які вноситимуться в уже затверджені показники бюджету. Чіткі дії, спрямовані на досягнення намічених цілей, можуть принести бажані результати. Водночас аналіз виконання бюджету в останні роки показує, що прогнозні оцінки вихідних економічних показників, на основі яких ведуться розрахунки основних параметрів бюджету, були недостатньо аргументованими (табл. 2). Значні розбіжності між прогнозними й фактичними показниками потребують уточнень і змін раніше розрахованих бюджетних показників. Тому доцільно скласти прогноз мобілізації коштів для бюджетної системи для різних макроекономічних умов та сценаріїв економічного розвитку (консервативний, базовий, оптимістичний). А також визначати пріоритетність видатків і строки їх здійснення залежно від можливих обсягів бюджетних надходжень.

Таблиця 2. Прогнозні й фактичні макропоказники у 2006—2009 роках

Показник	2006		2007		2008		2009	
	Враховано при затвердженні бюджету	факт	Враховано при затвердженні бюджету	факт	Враховано при затвердженні бюджету	факт	Враховано при затвердженні бюджету	факт
ВВП (номінальний), млрд грн	512,5	544,2	594,1	720,7	959,2	948,1	1 046,5	914,7
ВВП (реальний), %	107,0	107,3	106,5	107,9	106,8	102,3	100,4	84,9
Індекс споживчих цін (грудень до грудня попереднього року), %	108,7	111,6	107,5	116,6	115,9	122,3	109,5	112,3
Індекс цін виробників (грудень до грудня попереднього року), %	111,8	114,1	114,4	123,3	131,2	123,0	112,0	114,3
Прибуток прибуткових підприємств, млрд грн	100,0	110,7	—	183,0	219,1	193,7	247,6	144,1
Збитки збиткових підприємств, млрд грн	35,0	34,4	—	47,1	48,3	184,7	76,5	186,5
Фонд оплати праці робітників, службовців, військових, працівників малих підприємств та галузей сільського господарства, млрд грн	159,3	162,0	191,1	209,3	320,2	287,3	313,0	249,8*
Середньомісячна зарплата працівників, грн	995,0	1 041,4	1 233,0	1 351,1	1 864,0	1 806,0	2 093,0	1 906,0
Індекс реальної зарплати працівників (рік до року), %	111,9	118,3	107,9	112,5	111,5	106,3	100,9	90,8
Баланс товарів і послуг, млн дол. США	166	-3 068	163	-8 152	-15 416	-14 350	-7 084	-2 022
Експорт товарів і послуг, млн дол. США	46 503	50 239	54 179	64 001	83 359	85 612	82 418	54 253
Імпорт товарів і послуг, млн дол. США	-46 337	-53 307	-54 016	-72 153	-98 775	-99 962	-89 502	-56 275

\* Дані наведено без урахування найманих працівників статистично малих підприємств та підприємств — фізичних осіб.

Актуальною залишається проблема підвищення ефективності здійснюваних державних видатків. Аналіз ситуації в бюджетній сфері свідчить, що на початку нинішнього десятиріччя відбулося істотне зростання видатків бюджетної системи країни й державних позабюджетних фондів: якщо у 2002 році їх обсяг становив 37,7 % до ВВП, то у 2009-му — 48,3 % (табл. 3).

**Таблиця 3. Доходи й видатки зведеного бюджету та державних позабюджетних фондів у 2002—2010 роках**

Показник	2002	2005	2006	2008	2009	2010 (прогноз)
ВВП, млн грн	225 810,0	441 452,0	544 153,0	949 864,0	914 720,0	1 083 100,0
<b>Зведений бюджет України</b>						
Доходи, млн грн	61 954,3	134 183,2	171 811,5	297 893,0	272 967,0	320 059,8
у % до ВВП	27,4	30,4	31,6	31,4	29,8	29,6
Видатки, млн грн	60 489,5	141 698,8	175 284,3	309 203,7	307 399,4	372 974,3
у % до ВВП	26,8	32,1	32,2	32,6	33,6	34,4
Кредитування, млн грн	-170,6	290,7	227,9	2 813,8	2 825,8	1 180,9
у % до ВВП	-0,1	0,1	0,0	0,3	0,3	0,1
Дефіцит "—" / профіцит "+", млн грн	1 635,4	-7 806,3	-3 700,7	-14 124,5	-37 258,2	-54 095,4
у % до ВВП	0,7	-1,8	-0,7	-1,5	-4,1	-5,0
<b>Пенсійний фонд</b>						
Доходи (без трансфертів із державного бюджету), млн грн	19 877,6	42 502,3	54 293,7	101 950,6	99 821,2	124 815,0
Видатки (за винятком тих, що здійснені за рахунок державного бюджету), млн грн	20 259,4	40 833,9	56 104,0	106 398,1	117 134,9	127 043,2
Дефіцит "—" / профіцит "+", млн грн	-381,8	1 668,4	-1 810,3	-4 447,5	-17 313,7	-2 228,2
<b>Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності</b>						
Доходи (без трансфертів із державного бюджету), млн грн	2 077,8	4 887,1	6 305,6	7 212,5	6 812,5	7 355,1
Видатки (за винятком тих, що здійснені за рахунок державного бюджету), млн грн	2 045,4	5 065,9	6 430,5	7 228,5	7 504,2	7 849,6
Дефіцит "—" / профіцит "+", млн грн	32,4	-178,8	-124,9	-16,0	-691,7	-494,5
<b>Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття</b>						
Доходи (без трансфертів із державного бюджету), млн грн	1 491,0	2 612,9	2 798,9	4 758,7	5 805,0	6 957,5
Видатки (за винятком тих, що здійснені за рахунок державного бюджету), млн грн	1 396,6	2 493,8	2 937,2	4 709,7	5 882,4	7 224,8
Дефіцит "—" / профіцит "+", млн грн	94,4	119,1	-138,3	49,0	-77,4	-267,3
<b>Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань</b>						
Доходи (без трансфертів із державного бюджету), млн грн	1 018,6	2 037,7	2 383,0	3 994,0	3 158,8	3 904,7
Видатки (за винятком тих, що здійснені за рахунок державного бюджету), млн грн	1 032,8	20 021,9	2 346,4	3 672,8	3 533,7	4 383,8
Дефіцит "—" / профіцит "+", млн грн	-14,2	15,8	36,6	276,2	-374,9	-479,1
<b>Всього</b>						
Доходи, млн грн	86 419,3	186 223,2	237 592,7	415 763,8	388 564,5	463 092,1
у % до ВВП	38,3	42,2	43,7	43,8	42,5	42,8
Видатки (з урахуванням кредитування), млн грн	85 053,1	192 114,3	243 102,4	431 212,8	441 454,6	519 475,7
у % до ВВП	37,7	43,5	44,7	45,4	48,3	48,0

*Джерело:* розраховано за даними Міністерства фінансів України.



Це свідчить про різке збільшення втручання держави в економіку, відсутність кардинальних змін у структурі державних видатків, затримку з формуванням відповідних інститутів ефективної пенсійної системи, страхової медицини тощо. Нарощування державних видатків не сприяло підвищенню конкурентоспроможності галузей економіки, забезпечивши зростання обсягу виплат із соціального захисту й соціального забезпечення, які у 2010 році збільшилися порівняно з 2002-им у 8,6 раза, а їх відношення до ВВП — з 5,6 % до 10,0 %. При цьому бюджетні видатки за статтею “соціальний захист пенсіонерів” (по суті, дотація Пенсійного фонду) зросли з 4,8 млрд грн до 67,8 млрд, або більш ніж у 14 разів, а відносно ВВП — на 4,1 в. п. Унаслідок тривалого нарощування соціальних видатків та відповідної політики стала помітною тенденція до відносного скорочення в бюджеті частки інших видатків. На жаль, держава уникає серйозних соціальних реформ, націлених на перегляд соціальних зобов’язань із урахуванням фінансових можливостей їх забезпечення та платоспроможності ринкового попиту на окремі види соціальних послуг.

Баланс економічної й соціальної політики являє собою співвідношення цілей розвитку суспільства та засобів їх досягнення, конкретними формами чого є співвідношення накопичення і споживання, економічної ефективності й соціальної справедливості. При цьому соціальна політика залежить від проголошуваних різними партіями і громадськими об’єднаннями програм щодо вибору шляхів розвитку країни, тому модель соціального розвитку має будуватися шляхом досягнення суспільно-політичного балансу, забезпечення рівноваги інтересів різних груп і прошарків суспільства.

Важливим у соціальній політиці є формування системи соціального захисту. Для цього необхідно насамперед оцінити рівень життя, сімейні бюджети з урахуванням усіх одержувачів доходів як у грошовій, так і в натуральній формах, на основі чого згрупувати верстви населення, які потребують соціального захисту. Втім, в Україні обсяг державних соціальних зобов’язань, унаслідок прийняття популістських рішень (як правило, не забезпечених фінансовими можливостями), досяг рівня, що не може бути профінансований.

Основним недоліком системи пільг є завищений обсяг соціальних зобов’язань держави для сучасного економічного розвитку країни, що об’єктивно породжує їх неповне фінансування. За показниками 2008 року для забезпечення видатків, визначених законодавством на одноразову допомогу ветеранам війни, допомогу сім’ям із дітьми, санаторно-курортне лікування або виплату компенсацій замість путівок чи самостійного санаторно-курортного оздоровлення, додаткові пенсійні виплати, на надання пільг окремим категоріям громадян за професійною ознакою на житло, комунальні послуги, користування квартирним телефоном, надання безпроцентних позик та забезпечення житлом, пільговий проїзд, інших соціальних гарантій бракує понад 57 млрд грн. Крім цього, на оплату праці (з нарахуваннями) працівників бюджетних установ, освіти, науки, культури, охорони здоров’я для доведення розмірів посадових окладів до рівня, передбаченого відповідними законодавчими актами, потрібно додатково понад 55 млрд грн. Недостатнє врахування довгострокових наслідків рішень, що приймаються, запізніла реакція на появу

викликів — усе це призводить до накопичення проблем, розв'язати які доволі складно й дорого.

Декларація Всесвітньої зустрічі на найвищому рівні в інтересах соціального розвитку (Копенгаген, 1995) передбачає, що у XXI столітті вектор соціального розвитку визначатиметься орієнтацією економік країн на інтереси людини, ефективніше задоволення її потреб, розгляд питань соціального розвитку з позицій поваги до людської гідності, рівності й соціальної справедливості. Метою політики держави у сфері соціального захисту має бути забезпечення рівня та якості життя громадян виходячи із критеріїв постіндустріального суспільства, одним із принципів якого є поєднання двох методів розв'язання соціальних завдань: адаптаційного — для працездатних, які можуть заробити на себе й на сім'ю, та захисного — для непрацездатних і соціально вразливих, котрі не мають можливості забезпечити своє існування без державної допомоги.

Оптимізація державних видатків із метою досягнення соціально значущих результатів вимагає попереднього вирішення питань політичного характеру, а саме визначення стратегічних цілей і пріоритетів економічної політики. Тут повинні враховуватися наслідки рішень, що приймаються як у поточному періоді, так і в перспективі, а також їх непрямий вплив на соціально-економічний розвиток. На першому плані має бути забезпечення стійкого економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності національної економіки, підвищення рівня освіти і кваліфікації робочої сили, вдосконалення системи пенсійного й медичного забезпечення, поліпшення соціального захисту, демографічної ситуації, охорони навколишнього природного середовища (табл. 4).

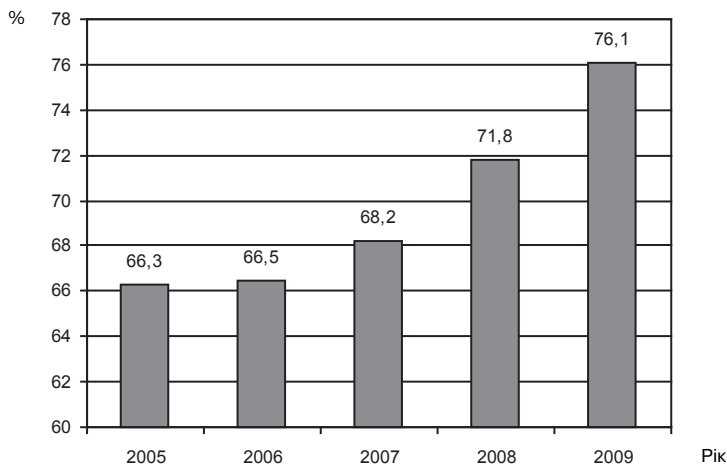
**Таблиця 4. Видатки зведеного бюджету України (без видатків на обслуговування державного боргу), 2002—2010 роки**

Видатки	2002	2006	2007	2008	2009	2006—2009	2010 (план)
Всього видатків, млн грн	57 364,8	172 072,5	223 959,3	304 951,4	297 528,3	996 927,8	375 418,1
З них:							
на освіту, млн грн	12 643,9	33 792,8	44 348,7	60 954,9	66 770,3	205 851,5	79 843,7
% до загальної суми	22,0	19,6	19,8	20,0	22,4	20,5	21,3
на охорону здоров'я, млн грн	7 537,9	19 737,7	26 717,6	33 550,8	36 557,9	116 564,0	43 557,2
% до загальної суми	13,1	11,5	11,9	11,0	12,3	11,7	11,6
на соціальний захист і соціальне забезпечення, млн грн	12 643,9	41 535,8	48 640,0	74 038,2	78 769,9	242 861,3	108 436,1
% до загальної суми	22,0	24,1	21,7	24,3	26,5	24,2	28,9

*Джерело:* розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

Підвищення ефективності витрачання державних коштів можливе за умови вирішення принципових питань вибору пріоритетів для формування цільових державних програм, що вимагає їх скорочення, визначення обмеженого переліку важливих, критично значимих об'єктів програмної державної підтримки з метою запобігання розпорошуванню коштів, недофінансуванню окремих намічених заходів.

Об'єктивною закономірністю сьогодення є пріоритетний розвиток сфери освіти, підвищення й активізація освітнього потенціалу нації. Потрібні конкурентоспроможні на ринку праці спеціалісти, добре підготовлені до активної життєдіяльності та здатні до саморозвитку і творчої самореалізації, а також адаптуватися до швидких змін. При формуванні програми фінансування освітніх заходів треба виходити з позиції збільшення заробітної плати, стимулюючи таким чином підвищення рівня освіти, що має стати однією з форм державних інвестицій у людський капітал. Законом України “Про освіту” визначено гарантії педагогічним, науково-педагогічним працівникам та іншим категоріям працівників навчальних закладів, серед яких держава має забезпечити встановлення середніх посадових окладів (ставок заробітної плати) науково-педагогічним працівникам вищих навчальних закладів III і IV рівнів акредитації на рівні подвійної середньої заробітної плати працівникам промисловості та педагогічним працівникам вищих навчальних закладів I і II рівнів акредитації та інших навчальних закладів на рівні, не нижчому від середньої заробітної плати працівників промисловості. Втім, виконання цих вимог закону не забезпечується. Незважаючи на незначне поліпшення, у 2009 році рівень середньомісячної заробітної плати працівників освітніх закладів країни становив лише 76,1 % від середньої зарплати у промисловості (рис).



**Рис. Середньомісячна заробітна плата в галузі освіти відносно заробітної плати у промисловості (в розрахунку на одного штатного працівника), 2005—2009 роки**

Фінансування соціальної сфери в Україні здійснюється за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів, державних позабюджетних фондів: Пенсійного фонду, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, Фонду соціального страхування від нещасних випадків та професійних захворювань.

Пенсійне забезпечення є основною складовою системи соціального захисту населення та охоплює непрацездатних громадян похилого віку, інвалідів, осіб, що втратили годувальника, виплати яким проводяться у формі пенсій, надбавок

і підвишень до пенсій, компенсаційних виплат, додаткових пенсій та державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію. Реалізація державної пенсійної програми здійснюється за рахунок обов'язкових внесків підприємств, установ і організацій та громадян, коштів державного бюджету й державних фондів соціального страхування, інших надходжень.

За рахунок коштів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності застрахованим особам (працюючим) та членам їхніх сімей надається допомога з тимчасової непрацездатності, вагітності й пологів, на поховання та забезпечення оздоровчих заходів (оплата путівок на санаторно-курортне лікування, лікування в реабілітаційних відділеннях санаторних закладів, часткове фінансування оздоровлення дітей).

Кошти Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття використовуються на виплату матеріального забезпечення безробітним (допомога по безробіттю, матеріальна допомога в період професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації безробітного, допомога на поховання в разі смерті безробітного або особи, яка перебуває на його утриманні) та надання соціальних послуг у сприянні працевлаштуванню незайнятого населення (професійна підготовка або перепідготовка, підвищення кваліфікації і профорієнтація; пошук роботи та сприяння у працевлаштуванні; інформаційні й консультативні послуги, пов'язані із працевлаштуванням).

Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань забезпечує фінансовими ресурсами проведення профілактичних заходів, спрямованих на усунення шкідливих і небезпечних виробничих факторів, запобігання нещасним випадкам на виробництві, професійним захворюванням та іншим випадкам загрози здоров'ю застрахованих, викликаним умовами праці; сприяння створенню умов для відновлення здоров'я і працездатності потерпілих на виробництві від нещасних випадків; відшкодування матеріальної шкоди застрахованим і членам їхніх сімей.

Державна статистика доходів і видатків домогосподарств передбачає статтю доходів "соціальні допомоги та інші одержані поточні трансферти", до складу якої входять соціальні допомоги, інші поточні трансферти, соціальні трансферти в натурі. Соціальні допомоги включають обсяг коштів, які виплачуються з державного й місцевих бюджетів, Пенсійного фонду, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, коштів підприємств, організацій і профспілок. До соціальних трансфертів у натурі належить вартість витрат органів державного управління та некомерційних організацій на товари й індивідуальні послуги, що надаються безкоштовно або за пільговими цінами фізичним особам, зокрема в галузі житлового господарства, охорони здоров'я, соціального забезпечення, спорту, освіти, культури та мистецтва.

У структурі доходів населення країни соціальні допомоги та інші одержувані поточні трансферти у 2009 році сягнули 39,6 %, їх загальний обсяг становив

355,4 млрд грн. Минулого року приріст вказаних виплат становив 10 %, а номінальний ВВП скоротився на 3,5 %, внаслідок чого їх відношення до ВВП збільшилося за рік із 34 % до 38,9 %. При цьому вищими темпами зростали виплати за статтею “соціальні допомоги” (12,4 %). В регіональному розрізі спостерігаються істотні розбіжності між розмірами соціальних допомог і трансфертів у розрахунку на одну особу (табл. 5, 6). Якщо наявні диспропорції в розмірах соціальних виплат можна пояснити відмінностями в пенсійному забезпеченні громадян, що мешкають на відповідних територіях, то різницю в доходах за статтею “інші поточні трансферти та соціальні трансферти в натурі” важко пояснити.

**Таблиця 5. Відношення розмірів соціальних допомог та інших одержуваних трансфертів на одну особу в розрізі адміністративно-територіальних утворень до середніх по Україні, %**

Region	2007 рік			2008 рік			2009 рік		
	Соціальні допомоги та інші одержані поточні трансферти	у т. ч.		Соціальні допомоги та інші одержані поточні трансферти	у т. ч.		Соціальні допомоги та інші одержані поточні трансферти	у т. ч.	
		соціальні допомоги	інші поточні трансферти та соціальні трансферти в натурі		соціальні допомоги	інші поточні трансферти та соціальні трансферти в натурі		соціальні допомоги	інші поточні трансферти та соціальні трансферти в натурі
<b>Україна</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Автономна Республіка Крим	101,1	90,8	113,5	97,6	89,8	107,3	90,9	88,9	93,6
Вінницька обл.	87,2	87,9	86,5	83,0	74,9	93,0	86,5	89,8	82,2
Волинська обл.	84,9	85,9	83,7	81,6	82,5	80,6	82,4	83,6	80,9
Дніпропетровська обл.	97,9	110,0	83,6	100,7	114,4	83,8	102,5	112,7	89,2
Донецька обл.	102,6	122,5	78,9	107,5	131,3	78,2	111,0	130,3	86,1
Житомирська обл.	96,8	102,2	90,3	93,0	99,3	85,2	92,1	97,5	85,0
Закарпатська обл.	80,1	70,0	92,1	75,4	66,9	85,9	75,5	69,2	83,5
Запорізька обл.	94,9	102,1	86,2	97,1	103,2	89,5	98,6	103,7	92,0
Івано-Франківська обл.	90,5	83,6	98,7	88,3	80,3	98,3	84,3	80,4	89,3
Київська обл.	90,8	96,4	84,2	94,0	104,8	80,8	97,6	107,9	84,2
Кіровоградська обл.	90,0	94,7	84,3	91,8	92,9	90,5	88,6	92,8	83,2
Луганська обл.	99,8	116,9	79,5	104,2	125,1	78,5	109,0	125,6	87,4
Львівська обл.	93,2	90,7	96,1	90,5	87,2	94,5	89,2	85,3	94,3
Миколаївська обл.	91,5	92,0	90,8	91,7	91,2	92,3	89,1	91,1	86,5
Одеська обл.	93,9	88,1	100,8	92,7	86,8	100,0	92,1	87,4	98,1
Полтавська обл.	95,1	103,2	85,5	96,0	104,2	85,8	96,3	101,8	89,2
Рівненська обл.	88,4	86,3	91,0	85,6	82,7	89,1	84,4	84,0	85,0
Сумська обл.	92,9	99,2	85,3	91,1	97,0	83,8	88,6	94,3	81,2
Тернопільська обл.	92,6	81,5	105,8	87,1	76,5	100,2	84,3	76,3	94,7
Харківська обл.	98,2	97,5	98,9	102,4	96,5	109,6	96,4	94,9	98,3
Херсонська обл.	88,2	88,0	88,4	87,6	86,0	89,4	85,7	83,2	88,9
Хмельницька обл.	93,9	96,9	90,3	91,0	91,6	90,2	88,1	91,0	84,3
Черкаська обл.	95,3	99,6	90,1	96,2	97,0	95,1	92,0	96,5	86,2
Чернівецька обл.	90,2	78,6	103,9	85,7	74,1	99,9	73,2	74,4	71,6
Чернігівська обл.	92,6	102,7	80,5	94,0	99,8	86,9	95,7	100,1	90,1
м. Київ	187,8	130,1	256,4	183,0	127,4	251,6	184,6	124,7	261,9
м. Севастополь	99,9	87,5	114,8	101,8	99,7	104,3	154,8	109,6	213,1

*Джерело:* розраховано за даними Держкомстату України про доходи й витрати населення.

Таблиця 6. Соціальні допомоги та інші одержувані населенням поточні трансферти

Регіон	Всього, млн грн																									
	2009 рік						2009 рік						2007 рік						2008 рік						2009 рік	
	у т. ч.		у т. ч.		у т. ч.		у т. ч.		у т. ч.		у т. ч.		у т. ч.		у т. ч.		у т. ч.		у т. ч.		у т. ч.					
	Соціальні опомоти та інші одержані трансферти	інші поточні трансферти в натурі	Соціальні опомоти та інші одержані трансферти	інші поточні трансферти в натурі	Соціальні опомоти та інші одержані трансферти	інші поточні трансферти в натурі	Соціальні опомоти та інші одержані трансферти	інші поточні трансферти в натурі	Соціальні опомоти та інші одержані трансферти	інші поточні трансферти в натурі	Соціальні опомоти та інші одержані трансферти	інші поточні трансферти в натурі	Соціальні опомоти та інші одержані трансферти	інші поточні трансферти в натурі	Соціальні опомоти та інші одержані трансферти	інші поточні трансферти в натурі	Соціальні опомоти та інші одержані трансферти	інші поточні трансферти в натурі	Соціальні опомоти та інші одержані трансферти	інші поточні трансферти в натурі	Соціальні опомоти та інші одержані трансферти	інші поточні трансферти в натурі				
Україна	229 040	124 472	104 568	322 952	178 337	144 615	355 425	200 362	155 063	4 924	2 676	2 248	6 982	3 855	3 126	7 718	4 351	3 367								
Автономія Республіка Крим	9 833	4 798	5 036	13 422	6 817	6 605	13 799	7 603	6 196	4 981	2 430	2 551	6 816	3 462	3 354	7 018	3 867	3 151								
Вінницька обл.	7 216	3 951	3 265	9 653	4 809	4 844	11 049	6 465	4 584	4 295	2 352	1 944	5 794	2 886	2 907	6 675	3 906	2 769								
Волинська обл.	4 338	2 386	1 952	5 906	3 295	2 611	6 594	3 770	2 824	4 181	2 300	1 882	5 699	3 180	2 520	6 362	3 638	2 725								
Дніпропетровська обл.	16 446	10 037	6 409	23 809	14 940	8 869	26 606	16 495	10 111	4 821	2 942	1 879	7 031	4 412	2 619	7 907	4 902	3 005								
Донецька обл.	23 034	14 945	8 089	33 917	22 872	11 045	38 415	25 415	13 000	5 051	3 277	1 774	7 504	5 061	2 444	8 568	5 668	2 889								
Житомирська обл.	6 253	3 589	2 663	8 437	4 975	3 462	9 166	5 473	3 693	4 766	2 736	2 030	6 491	3 828	2 663	7 105	4 243	2 863								
Закарпатська обл.	4 903	2 329	2 574	6 542	3 205	3 337	7 246	3 748	3 498	3 943	1 873	2 070	5 263	2 578	2 685	5 824	3 013	2 812								
Запорізька обл.	8 595	5 028	3 567	12 382	7 271	5 111	13 819	8 194	5 625	4 671	2 732	1 938	6 777	3 980	2 797	7 607	4 511	3 097								
Івано-Франківська обл.	6 165	3 095	3 070	8 523	4 277	4 246	8 979	4 829	4 150	4 454	2 236	2 218	6 168	3 095	3 073	6 502	3 497	3 005								
Київська обл.	7 803	4 501	3 303	11 373	6 999	4 374	12 988	8 098	4 890	4 472	2 579	1 893	6 564	4 040	2 525	7 530	4 695	2 835								
Кіровоградська обл.	4 637	2 653	1 984	6 624	3 701	2 923	6 894	4 129	2 865	4 430	2 535	1 895	6 410	3 581	2 829	6 841	4 039	2 802								
Луганська обл.	11 639	7 408	4 231	17 054	11 305	5 749	19 524	12 689	8 335	4 913	3 127	1 786	7 277	4 824	2 453	8 409	5 465	2 944								
Львівська обл.	11 767	6 224	5 543	16 145	8 590	7 555	17 569	9 467	8 102	4 588	2 427	2 161	6 316	3 360	2 955	8 886	3 711	3 176								
Миколаївська обл.	5 441	2 975	2 466	7 677	4 217	3 460	8 201	4 729	3 472	4 504	2 462	2 041	6 399	3 515	2 884	6 876	3 965	2 911								
Одеська обл.	11 066	5 643	5 422	15 491	8 011	7 480	16 998	9 098	7 900	4 623	2 358	2 265	6 472	3 347	3 125	7 107	3 804	3 303								
Полтавська обл.	7 182	4 234	2 948	10 173	6 100	4 073	11 187	6 665	4 522	4 685	2 762	1 923	6 701	4 018	2 683	7 431	4 427	3 004								
Рівненська обл.	5 023	2 665	2 359	6 878	3 671	3 207	7 500	4 205	3 295	4 355	2 310	2 045	5 973	3 188	2 785	6 514	3 652	2 862								
Сумська обл.	5 508	3 197	2 310	7 569	4 319	3 119	8 055	4 404	3 221	4 573	2 655	1 918	6 358	3 738	2 620	6 837	4 103	2 734								
Тернопільська обл.	5 026	2 405	2 621	6 666	3 232	3 434	7 100	3 622	3 478	4 560	2 182	2 378	6 082	2 949	3 133	6 507	3 320	3 188								
Харківська обл.	13 553	7 319	6 235	19 934	10 377	9 557	20 649	11 466	9 183	4 834	2 610	2 224	7 147	3 720	3 426	7 439	4 131	3 308								
Хмельницька обл.	4 830	2 619	2 211	6 744	3 680	3 084	7 248	3 967	3 281	4 341	2 354	1 987	6 113	3 317	2 795	6 611	3 619	2 993								
Хмельницька обл.	6 269	3 516	2 753	8 548	4 751	3 797	9 091	5 294	3 797	4 622	2 593	2 030	6 352	3 530	2 821	6 796	3 958	2 838								
Черкаська обл.	6 203	3 525	2 677	8 797	4 901	3 896	9 228	5 454	3 774	4 691	2 666	2 025	6 716	3 742	2 974	7 100	4 196	2 904								
Чернівецька обл.	4 020	1 906	2 115	5 408	2 585	2 823	5 107	2 926	2 181	4 440	2 105	2 335	5 980	2 859	3 122	5 648	3 236	2 412								
Чернігівська обл.	5 217	3 145	2 073	7 408	4 342	3 066	8 242	4 857	3 385	4 558	2 748	1 811	6 564	3 847	2 717	7 389	4 354	3 035								
м. Київ	25 206	9 492	15 714	35 174	13 524	21 650	39 529	15 057	24 472	9 246	3 482	5 764	12 777	4 913	7 864	14 243	5 425	8 818								
м. Севастополь	1 867	888	979	2 698	1 460	1 238	4 542	1 813	2 729	4 921	2 941	2 580	7 104	3 844	3 260	11 943	4 767	7 176								

Джерело: розраховано за даними Держкомстату України про доходи й витрати населення.

Аналіз наведеного вище показує необхідність удосконалення практики визначення обсягів бюджетних видатків у регіональному розрізі з метою забезпечення максимально можливого їх зближення в розрахунку на одну особу, об'єктивності і прозорості. Для цього потрібно, зокрема, доповнити й уточнити затверджену урядом формулу розподілу міжбюджетних трансфертів щодо порядку і способу визначення “фінансового нормативу бюджетної забезпеченості”.

Недостатньо виважена політика щодо запозичень призвела до різкого зростання державного боргу (табл. 7).

**Таблиця 7. Динаміка державного боргу України протягом 2007—2010 років (у абсолютних розмірах на кінець періоду, відносно ВВП)**

Показник	2007	2008	2009	2010	2010
				9 міс.	очікуване
Державний борг, млрд грн	71,3	130,7	227,0	307,0	315,7
у % до ВВП	9,9	13,8	24,8	28,3	29,1
Внутрішній борг, млрд грн	17,8	44,7	91,1	134,2	—
у % до ВВП	2,5	4,7	10,0	12,4	—
Зовнішній борг, млрд грн	53,5	86,0	135,9	172,8	—
у % до ВВП	7,4	9,1	14,9	16,0	—
Гарантований борг, млрд грн	17,4	58,7	90,9	97,3	—
у % до ВВП	2,4	6,2	9,9	9,0	—
Внутрішній борг, млрд грн	1,0	2,0	14,1	13,9	—
Зовнішній борг, млрд грн	16,4	56,7	76,8	83,4	—

З метою визначення безпечних обсягів державного боргу широко використовується ряд показників, що мають відповідні порогові значення. Для оцінки боргової стійкості проводиться комплексний аналіз зміни основних показників, які характеризують обсяг і структуру державного боргу, платежів із його обслуговування й погашення, доходів і видатків державного бюджету, ВВП (табл. 8).

Основні напрями боргової політики на наступний рік представлені у складі Основних напрямів бюджетної політики на 2011 рік, схвалених постановою Верховної Ради України від 04.06.2010 № 2318-VI, згідно з якими політика щодо державного боргу має бути виваженою та забезпечити утримання його обсягу на економічно безпечному рівні (не більш ніж 40 % ВВП) шляхом здійснення державних запозичень. Передбачено, що залучення кредитів міжнародних фінансових установ для реалізації проектів економічного й соціального розвитку повинне відбуватися в межах, визначених дефіцитом бюджету розвитку, а гарантії, що надаються Кабінетом Міністрів України, не можуть перевищувати 3 % ВВП для реалізації інвестиційних та інноваційних проектів, спрямованих, зокрема, на розвиток експортного потенціалу національної економіки.

Останнім часом багато говорять про необхідність посилення фінансової самостійності і зміцнення економічної незалежності місцевого самоврядування. Незважаючи на вжиті заходи, невирішеним залишається ряд питань, головним із яких є незабезпеченість органів місцевої влади фінансовими ресурсами для виконання покладених на неї повноважень. Розвиток бюджетного федералізму та реформа

**Таблиця 8. Основні показники ступеня боргової стійкості,  
які застосовуються в міжнародній практиці, стосовно України  
у 2007—2010 роках**

Показник	2007	2008	2009	2010 (9 міс.)
<b>Структурні показники накопичення боргу</b>				
Державний та гарантований державою борг, % до ВВП (граничне значення — 60—80 % до ВВП)	12,30	19,90	34,80	37,30
Державний та гарантований державою борг, % до доходів державного бюджету (граничне значення — 250 %)	53,50	81,80	151,60	169,10
Відношення державного зовнішнього боргу до обсягу експортної виручки, у % (граничне значення — 220 %; помірне — менше 220 %, але не вище 132 %; невелике — 132 %)	27,40	42,20	75,0	78,0
<b>Показники платоспроможності та ліквідності за державними борговими зобов'язаннями</b>				
Відношення витрат на обслуговування й погашення боргу до доходів державного бюджету, % (граничне значення — 10 %)	4,68	3,83	15,40	12,88
Відношення обсягу платежів із обслуговування й погашення зовнішнього державного боргу до обсягу експортної виручки, % (граничне значення — перевищення розрахункової суми річних платежів 25 % експорту товарів і послуг)	5,48	8,44	9,62	9,87
Відношення обсягу платежів із погашення й обслуговування зовнішнього державного боргу до міжнародних резервів, % (граничне значення — 100 %)	8,66	11,92	13,74	12,45
Витрати на обслуговування й погашення державного боргу до витрат бюджету, % (граничне значення — 20—30 % до витрат бюджету)	4,60	3,70	13,70	10,60

міжбюджетних відносин сьогодні мають бути одними з найважливіших складових соціально-економічної політики держави. В Декларації цілей та завдань бюджету на 2011 рік наголошується на необхідності підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування й місцевих органів виконавчої влади, створення належних умов для виконання покладених на них функцій. Шляхами досягнення поставленої мети визначено розширення дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок закріплення за ними додаткових дохідних джерел, підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні обсягу надходжень до них, удосконалення системи надання й використання субвенцій, систематизацію видаткових повноважень, використання важелів подолання диспропорцій соціально-економічного розвитку територій. Слід зазначити, що аналогічні цілі й завдання ставилися також на 2010-ий і попередні роки, проте не були виконані. Тому на часі не формулювання проблем і шляхів їх подолання, а практична реалізація намічених завдань. Окрім того, треба поступово, разом із політикою щорічного вирівнювання дохідної спроможності бюджету, фінансувати проведення заходів із вирівнювання територій у соціально-економічному розвитку, створюючи таким чином передумови для нових можливостей громадян незалежно від місця їх проживання.

Фундаментом місцевого самоврядування є фінансові ресурси, формування яких значною мірою залежить від законодавчо встановленого розмежування



податків та інших обов'язкових платежів між державним і місцевими бюджетами, головними критеріями чого є стабільність надходжень, економічна ефективність їх закріплення за відповідними рівнями бюджетної системи, соціальна справедливість, рівномірність розподілу податкової бази. Хоча це питання є дискусійним, без його вирішення проблема бюджетного регулювання лише поглиблюється (табл. 9).

**Таблиця 9. Розподіл податкових і неподаткових надходжень між державним і місцевими бюджетами у 2006—2009 роках, %**

Види надходжень	2006		2007		2008		2009	
	Державний	Місцеві	Державний	Місцеві	Державний	Місцеві	Державний	Місцеві
<b>Податкові надходження</b>								
Всього	76,8	23,2	73,5	26,5	73,9	26,1	71,6	28,4
Податок з доходів фізичних осіб	—	100,0	—	100,0	—	100,0	—	100,0
Податок на прибуток підприємств	98,8	1,2	98,7	1,3	99,2	0,8	98,6	1,4
Збір за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду	77,5	22,5	76,5	23,5	79,9	20,1	81,9	18,1
Збір за спеціальне водокористування	98,8	1,2	98,7	1,3	98,6	1,4	98,7	1,3
Збір за користування надрами	87,1	12,9	88,2	11,8	84,1	15,9	85,4	14,6
Плата за землю	—	100,0	—	100,0	—	100,0	—	100,0
Податок на додану вартість	100,0	—	100,0	—	100,0	—	100,0	—
Акцизний збір з вироблених в Україні товарів	99,1	0,9	99,1	0,9	99,0	1,0	98,0	2,0
<b>Неподаткові надходження</b>								
Всього	88,2	11,8	86,7	13,3	87,3	12,7	89,5	10,5
Рентна плата	100,0	—	100,0	—	100,0	—	100,0	—
Державне мито	60,8	39,2	60,0	40,0	60,5	39,5	58,8	41,2

*Джерело:* розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Як видно з наведених даних, лише чверть загальної суми податкових надходжень, що мобілізуються на території країни, зараховується до доходів місцевих бюджетів. Водночас у зв'язку з невідповідністю темпів приросту податкових надходжень до місцевих бюджетів видаткам, які з них здійснюються, різко зростає залежність органів місцевого самоврядування від державного бюджету. Ситуація, що склалася, суперечить принципу самостійності місцевих бюджетів, не сприяє розвитку місцевої ініціативи, породжує фінансове утриманство.

Нині реальний баланс між доходами й видатками місцевих бюджетів забезпечується не за рахунок приросту податкових надходжень, адекватних зростанню видатків, а за рахунок фінансової допомоги з державного бюджету. Головну роль

у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів відіграють міжбюджетні трансферти у формі субсидій, субвенцій і дотацій, що створює високу залежність адміністративно-територіальних утворень від рішень центральних органів державної влади (табл. 10).

Таблиця 10. Доходи місцевих бюджетів у 2007—2010 роках

Види надходжень	2007	2008		2009		2010 (план)	
	Сума, млн грн	Сума, млн грн	Приріст до попереднього року, %	Сума, млн грн	Приріст до попереднього року, %	Сума, млн грн	Приріст до попереднього року, %
Всього доходів	107 050,5	137 455,3	28,4	134 552,4	-2,1	162 164,4	20,5
Податкові надходження, разом	44 593,4	59 281,4	32,9	59 157,6	-0,2	68 313,5	15,5
Податки з доходів фізичних осіб	34 782,1	45 895,8	32,0	44 485,3	-3,1	51 656,2	16,1
Податок на прибуток підприємств	443,2	400,5	-9,6	478,2	19,4	455,4	-4,8
Податок з власників транспортних засобів	1 354,6	1 558,4	15,0	1 538,3	-1,3	1 632,0	6,1
Збори за спеціальне використання природних ресурсів	4 006,8	6 922,1	72,8	8 606,3	24,3	10 240,1	19,0
Місцеві податки і збори	729,9	820,0	12,3	808,6	-1,4	845,9	4,6
Фіксований сільськогосподарський податок	133,0	128,9	-3,1	122,9	-4,7	120,9	-1,6
Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	1 592,6	1 854,4	16,4	1 766,3	-4,8	1 789,4	1,3
Неподаткові надходження, разом	6 441,4	7 689,4	19,4	7 752,0	0,8	7 029,5	-9,3
Доходи від операцій із капіталом	4 603,5	4 577,1	-0,6	2 593,1	-43,3	4 899,2	88,9
Цільові фонди	2 710,7	2 324,2	-14,3	1 526,0	-34,3	1 797,1	17,8
Офіційні трансферти	44 655,9	59 112,7	32,4	63 523,7	7,5	80 125,1	26,1
частка у всіх доходах, %	41,7	43,0	—	42,2	—	49,4	—
Дотації	23 306,4	30 438,3	30,6	36 058,5	18,5	43 851,7	21,6
частка у всіх доходах, %	21,8	22,1	—	26,8	—	27,8	—
Субвенції	21 348,6	28 674,4	34,3	26 121,6	-8,9	35 449,6	35,7
частка у всіх доходах, %	19,9	20,9	—	19,4	—	21,9	—

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Майже половина всіх доходів місцевих бюджетів формується за рахунок офіційних трансфертів із державного бюджету. Надходження таких ресурсів перевищує обсяги доходів від податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Разом із тим слід зазначити, що в умовах великої диференціації бюджетної забезпеченості практично неможливо надати кожному місцевому бюджету абсолютну самостійність і цілковиту незалежність від бюджету вищого рівня, однак це не означає, що збалансування переважної більшості місцевих бюджетів має здійснюватися лише шляхом трансфертів із державного бюджету. Бюджетне законодавство повинне бути націлене на вирівнювання економічного потенціалу й соціальних відмінностей адміністративно-територіальних утворень із допомогою податкової системи.

Нагальною потребою є вжиття заходів із розширення власних і закріплення за місцевими бюджетами інших дохідних джерел. Треба добиватися збалансованості

доходів і видатків місцевих бюджетів шляхом побудови оптимальної моделі розподілу податків, зборів та інших обов'язкових платежів між рівнями бюджетної системи, а не надавати перевагу різним формам перерозподілу бюджетних коштів. Останнє не обходиться без суб'єктивного втручання представників владних структур, які прагнуть коригувати рух бюджетних коштів на власний розсуд.

Одним із джерел розширення дохідної бази може бути закріплення податку на прибуток підприємств не лише комунальної, а й інших форм власності. У зв'язку з цим доцільно розглянути питання розширення дохідної бази місцевих бюджетів шляхом встановлення відрахувань із державного бюджету коштів залежно від обсягу податку на додану вартість, який мобілізується на відповідній території, що сприятиме підвищенню зацікавленості органів місцевого самоврядування в розширенні виробництва й реалізації продукції, яка оподатковується. Істотно поповнити доходи місцевих бюджетів міг би податок на нерухомість, про запровадження якого довгий час точаться дискусії. Цей податок характеризується стабільністю й рівномірним розподілом по території, крім того, органи місцевого самоврядування зможуть активно впливати на формування його бази.

Міжбюджетні відносини повинні стати вагомим чинником підвищення зацікавленості з боку місцевих органів влади в розширенні їхньої фінансової бази. Для зміцнення фінансової самостійності місцевого самоврядування необхідно забезпечити стабільність податкового законодавства й міжбюджетних відносин із метою достовірного й об'єктивного середньострокового бюджетного планування.

Також не слід відкладати роботу з реформування бюджетного сектору. Такі реформи складні, зачіпають практично всі політичні, економічні й соціальні інтереси та обмеження, їх результати можуть бути отримані після тривалої, послідовної роботи. Фінансування мережі бюджетних установ організоване всупереч принципам ефективного розподілу коштів. Утримання установ за рахунок бюджету не за результатами їхньої діяльності стимулює утриманські настрої, не сприяє розвитку якості послуг, що ними надаються. Головною метою реформування мережі отримувачів коштів із бюджету має бути вдосконалення управління мережею установ, запровадження нових механізмів бюджетного фінансування з урахуванням специфіки конкретних видів суспільних послуг, розширення можливостей залучення організацій різних форм до надання визначених законодавством послуг за рахунок бюджетного фінансування. Для досягнення вказаної мети необхідно провести перепідпорядкування ряду бюджетних установ відповідно до галузевої спрямованості основного виду діяльності, ліквідувати чи об'єднати установи й заклади, діяльність яких дублюється, припинити практику виконання функцій головного розпорядника бюджетних коштів організаціями, які не є органами державної влади або влади місцевого самоврядування.

Не варто затягувати впровадження перспективного бюджетного планування. Безперечно, за існуючої невизначеності неможливо досягти високої якості такого планування, проте його впровадження формуватиме засади довгострокової бюджетно-податкової політики, орієнтуватиме суспільство на можливості фінансового забезпечення намічених заходів соціального розвитку.

Проблема прозорості дій влади, основною умовою якої є відкритість рішень владних структур, становлення демократії, також є актуальною для України. Тенденції відкритості і прозорості державного управління характерні для країн із усталеною демократією й таких, де демократичні перетворення розпочалися порівняно недавно. Ці тенденції проявляються насамперед у бюджетній сфері, оскільки бюджет у всіх країнах є основним політичним і фінансовим інструментом державної політики. Прозорість бюджету й бюджетного процесу дає змогу кожному члену суспільства розуміти політику держави, показники бюджету, напрями використання коштів населення у вигляді податків та інших обов'язкових платежів, створює передумови для контролю цільового витрачання коштів бюджету, обмежує можливості корупційних дій. Утім, практика останнього періоду показує, що діяльність органів виконавчої влади України в бюджетній сфері не відповідає вимогам прозорості, інформація щодо стану мобілізації доходів та оцінки ефективності виконання бюджету є обмеженою, участь громадськості в бюджетному процесі — слабкою.

З огляду на негативний досвід окремих країн та виходячи з того, що прозорість у бюджетно-податковій сфері є ключовим аспектом належного управління та покликана підвищити підзвітність осіб, відповідальних за розробку і проведення бюджетної політики, Тимчасовий комітет Ради керуючих Міжнародного валютного фонду в 1998 році прийняв Кодекс належної практики із забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері: декларація принципів. Згідно з Кодексом бюджетна документація, фінансова звітність, призначена для громадськості, мають охоплювати всю бюджетну й позабюджетну діяльність центрального уряду. Також повинні надаватися зведені дані про стан державних фінансів, докладний звіт за всіма позабюджетними фондами. Принципи, зазначені в Кодексі, мають бути покладені в основу діяльності уряду, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Макроекономічна стабільність і стійкість державних фінансів є необхідною умовою економічного зростання. Зараз додатково постає завдання забезпечення стійкості бюджетної системи до несприятливого зовнішнього впливу, ефективної координації бюджетної і грошово-кредитної політики. Для досягнення цієї мети потрібно вжити ряд заходів із підвищення прозорості бюджетної політики та її передбачуваності в середньостроковій перспективі, зокрема такі:

- забезпечення доступності інформації про стан і тенденції розвитку суспільних фінансів, відкритість діяльності органів влади з розробки, розгляду, затвердження й виконання бюджету;

- досягнення реалістичності й надійності економічних прогнозів, планування основних бюджетних показників на базі єдиної макроекономічної і грошово-кредитної політики;

- систематичний аналіз та оцінка ризиків у бюджетно-податковій сфері, створення й підтримка необхідних фінансових резервів;

- встановлення для кожного головного розпорядника коштів цілей, завдань та досягнення результатів, які забезпечували б реалізацію державної політики у відповідних галузях економіки;

- створення ефективної і справедливої системи міжбюджетних відносин, законодавче закріплення стабільних, прозорих і передбачуваних фінансових взаємовідносин між адміністративно-територіальними утвореннями;
- забезпечення концентрації ресурсів бюджетної системи на виконання ключових завдань при одночасному скороченні явно неефективних видатків, досягнення збалансованості бюджету;
- впорядкування системи соціальних пільг, запровадження практики адресних форм соціальної підтримки населення;
- визначення критеріїв ефективності витрачання бюджетних коштів, розробка й затвердження кількісних та якісних показників, що характеризують економічну й соціальну результативність державних цільових програм, посилення відповідальності за реалізацію таких програм;
- проведення ретельної ревізії повноважень центру й регіональних утворень, розподіл видаткових повноважень між державним і місцевими бюджетами; закріплення за кожним рівнем влади тих повноважень, які можуть бути виконані ним найефективніше;
- досягнення рівномірності виконання бюджету за видатками шляхом забезпечення своєчасного доведення лімітів бюджетних зобов'язань до розпорядників коштів;
- зниження податкового навантаження, що в нормальних умовах має привести до підвищення сукупного попиту, пропозиції на ринку праці, скорочення витрат на робочу силу. При цьому слід виходити з того, що за незмінності державних видатків це може мати протилежну дію, оскільки вимагатиме збільшення бюджетного дефіциту, фінансування якого можливе за рахунок нарощування державного боргу.