

Кудряшов В.П.,

доктор економічних наук, професор,
завідувач відділу державних фінансів
Науково-дослідного фінансового інституту
ДННУ “Академія фінансового управління”

ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ В ПЕРІОД ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМ

Розкрито структуру державних фінансів України, здійснено оцінку їх стану в посткризовий період. Виокремлено проблеми, які потребують розв'язання. Визначено напрями стабілізації державних фінансів в умовах проведення реформ.

The structure of public finance of Ukraine is exposed; an assessment of public finance in the post-crisis period is conducted. The author defines the issues that demand solutions. The guidelines for public finance stabilization are suggested.

Ключові слова: державні фінанси, сектор державного управління, державні корпорації, дефіцит державних фінансів, консолідація державних фінансів.

Останніми роками в зарубіжних країнах спостерігалася тенденція до посилення навантаження на державні фінанси. Це було зумовлене, зокрема, зниженням ділової активності та результативності валютно-кредитного регулювання, накопиченням ризиків у фінансовій сфері, зростанням соціальних зобов'язань. Збільшення тиску на державні фінанси призвело до загострення проблем із залученням доходів як на вітчизняних, так і на зарубіжних ринках. Водночас можливості адекватного зменшення видаткової частини виявились обмеженими. Наслідком стало зростання обсягів фінансування шляхом залучення позик та швидке накопичення державного боргу. За таких умов знижується ліквідність державних фінансів, посилюється залежність країни від міжнародних ринків, а також обмежуються можливості органів державного управління у виборі заходів реагування на нові виклики — як внутрішні, так і зовнішні.

У 2008—2009 рр. фінансування антикризових заходів забезпечувалося переважно за рахунок ресурсів державних фінансів. Значні їх обсяги були спрямовані на розвиток інфраструктури, підтримку державних цільових фондів, банківської системи, реального сектору економіки, а також розширення соціальних програм. Це призвело до значного збільшення дефіциту державного бюджету, загострення проблем, пов'язаних із фінансуванням державних цільових фондів, та негативно позначилося на розвитку державних фінансових і нефінансових корпорацій.

У післякризовий період у зарубіжних країнах було взято курс на проведення більш жорсткої політики щодо розвитку державних фінансів. Вона полягала в обмеженні витрат у державному секторі, консолідації бюджетної системи, підвищенні фінансової дисципліни та ефективності витрачання державних ресурсів, вжитті заходів, спрямованих на реформування пенсійної системи, посиленні контролю формування й використання активів сектору державних фінансів, створенні (розширенні) стабілізаційних фондів. Метою такої політики стало зменшення

дефіциту державних фінансів, обмеження державних запозичень і державного боргу. Разом із тим зростало державне фінансування заходів, націлених на сприяння розвитку бізнесу, розширення програм зайнятості, підвищення енергоефективності, підтримку малозабезпечених груп населення.

Протягом 2011 р. у розвинутих країнах було вжито ряд заходів, у результаті яких дефіцити державних бюджетів значно зменшилися. Ці заходи спрямовані на зміцнення стійкості державних фінансів у середньостроковій перспективі. Проведення такої політики планується й протягом середньострокового періоду (2012—2015 рр.). При цьому органи державного управління намагаються обмежити її негативний вплив на економічне зростання, зайнятість та інфляційні процеси. Триває впровадження інструментів для обмеження обсягів державної заборгованості та фінансування її погашення й обслуговування шляхом залучення неринкового (бюджетного) фінансування¹.

Не менш складними виявилися зміни у вітчизняному секторі державних фінансів. У працях провідних вітчизняних науковців М.Я. Азарова, О.Д. Василика, В.М. Гейця, Т.І. Єфименко, І.О. Лютого, В.І. Мішенка, В.М. Федосова, С.І. Юрія, Ф.О. Ярошенка та ін. розглядається досить широкий спектр проблем розвитку державних фінансів². Утім, питанням дослідження стану державних фінансів та визначення напрямів їх стабілізації й перетворення на активний важіль проведення реформ у нас досі приділяється недостатня увага.

Статистична база для проведення досліджень із питань державних фінансів не повною мірою відповідає світовим стандартам. Бракує як фундаментальних, так і прикладних розробок, спрямованих на обґрунтування напрямів стабілізації державних фінансів та перетворення їх на активний інструмент забезпечення економічного зростання й підвищення добробуту громадян. Дослідження окремих складових державних фінансів (державних цільових фондів, небанківських фінансових корпорацій і державних нефінансових корпорацій) фактично перебуває на початковому етапі. Основні вимоги до формування й розвитку державних фінансів (за винятком їх окремих складових, зокрема операцій центральних органів державного управління з бюджетними ресурсами та грошово-кредитних державних корпорацій із фінансовими активами) практично не відображені в

¹ Див.: ЕЦБ раздал ультрадешевые деньги: [Електр. ресурс]. — <http://www.eizvestia.com/world/full/ecb-razdal-ultradeshevye-dengi>; Греция как катализатор европейского экономического краха: [Електр. ресурс]. — <http://www.ekonbez.ru/news/cat/12913> — 06.11.2011; Спасибо, что живые. Страны ЕС приближаются к краху еврозоны: [Електр. ресурс]. — <http://korrespondent.net/business/economics/1304223/print>.

² Азаров Н.Я., Ярошенко Ф.А., Бушуев С.Д. Инновационные механизмы управления программами развития. — К.: Саммит-книга, 2011. — С. 10; Гець В.М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку. — К.: Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2009. — 864 с.; Єфименко Т.І. Формування фіскального простору економічних реформ // Фінанси України. — 2011. — № 4. — С. 3—23; Міщенко В.І. Особливості посткризового реформування фінансового сектору України // Фінанси України. — 2010. — № 10. — С. 3—14; Фінанси: Підручник / За ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. — К.: Знання, 2008. — 611 с.; Ярошенко Ф.О. Управління державними фінансами на інноваційних засадах / Ф.О. Ярошенко, С.Д. Бушуєв та ін. — К.: Мін-во фінансів України; УДУФМТ, 2010. — 492 с.

нормативних документах України. Наслідком цього є накопичення проблем нормативного регулювання розвитку державних фінансів, відсутність обґрунтованих підходів для прийняття рішень із багатьох питань у практичній площині, низький рівень прозорості розвитку цієї важливої сфери, а також обмежений вплив на неї з боку громадськості.

З огляду на зазначене метою статті є дослідження стану державних фінансів України, визначення напрямів їх стабілізації та посилення спрямованості на фінансування реформ.

В Україні виділяється п'ять секторів економіки: фінансові корпорації; сектор загального державного управління; нефінансові корпорації; домашні господарства; некомерційні організації, що обслуговують домашні господарства³. До фінансових корпорацій належать НБУ, інші депозитні корпорації, інші фінансові корпорації (страхові компанії, недержавні пенсійні фонди, кредитні установи, фінансові компанії тощо). Сектор загального державного управління охоплює центральні, регіональні й місцеві органи державного управління, включаючи фонди соціального страхування. Нефінансові корпорації включають державні, приватні нефінансові корпорації, а також такі, що перебувають під іноземним контролем.

Державний сектор належить до важливих складових економіки. Він включає сектор загального державного управління, державні фінансові й нефінансові корпорації. Державні фінанси охоплюють операції інституційних одиниць із фінансовими активами державного сектору. До них, зокрема, відносять залучення, розподіл і використання ресурсів із боку центральних органів державного управління (державний бюджет), місцевих органів державного управління (місцеві бюджети), фондів соціального страхування, державних фінансових і нефінансових корпорацій. Державні фінанси є фактором підтримки й регулювання діяльності інших секторів.

Слід зазначити, що протягом 2008—2009 рр. посилювався вплив зовнішніх чинників на розвиток України: спостерігалася істотне скорочення зовнішнього попиту на продукцію вітчизняних підприємств, погіршення умов залучення фінансових ресурсів на зовнішніх ринках, різке обмеження припливу капіталу нерезидентів, збільшення його відпливу. Як наслідок — підвищилися ризики розвитку реального сектору (котрий орієнтований на експорт продукції), фінансової системи (через обмеження можливостей залучення фінансових ресурсів та загострення проблем реструктуризації заборгованості за позиками), зменшились обсяги кредитування підприємств і домогосподарств. Відзначалося різке скорочення внутрішнього попиту (особливо на інвестиційні ресурси), зниження ділової активності, зайнятості й реальних доходів населення, заощаджень, ліквідності фінансового сектору, погіршення показників платіжного балансу.

³ Про затвердження Класифікації інституційних секторів економіки України: Наказ Державного комітету статистики України від 18.04.2005 № 96: [Електр. ресурс]. — <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0096202-05> (перелік доповнено позицією згідно з наказом Державного комітету статистики України від 12.07.2007 № 214).

Такі зміни призвели до загострення проблем розвитку державних фінансів України, зокрема ускладнення умов формування доходів (бюджетної системи, державних цільових фондів, державних фінансових і нефінансових корпорацій), перевищення бюджетних зобов'язань над обсягами мобілізованої ресурсної бази, погіршення показників фінансової діяльності державних корпорацій, зниження результативності державних видатків, розбалансування сектору державних фінансів та зростання його дефіциту.

Дефіцит державних фінансів відображає обсяги фінансових ресурсів, яких бракує для покриття державних видатків. Причинами його виникнення є:

- зростання навантаження на державні фінанси в бік збільшення державних видатків через необхідність забезпечення не тільки зростаючих обсягів соціальних виплат, а й підтримки банківської системи та окремих видів економічної діяльності в реальному секторі економіки;

- зменшення мобілізованої ресурсної бази державних фінансів унаслідок погіршення умов залучення доходів у зв'язку зі зниженням ділової активності;

- збільшення дисбалансу між дохідною й видатковою частинами окремих складових державних фінансів (держбюджету, державних цільових фондів, фінансових і нефінансових корпорацій) через використання витратної системи соціального забезпечення, незбалансованого механізму регулювання цін і тарифів на послуги державних фінансових і нефінансових корпорацій, неефективних механізмів розрахунків із оплати за такі послуги;

- високий рівень оплати за борговими зобов'язаннями за ресурси, залучені в попередні й поточний періоди.

Показники розміру і структури загального дефіциту державних фінансів не відображаються Державною службою статистики України та у звітних даних уряду. Оприлюднюється лише інформація щодо дефіциту сектору загального державного управління. Детально відстежується динаміка показників фінансування дефіциту державного бюджету. При цьому відсутня звітність стосовно дефіциту сектору державних фінансів загалом та державних фінансових і нефінансових корпорацій зокрема. Статистика діяльності державних корпорацій, як правило, відображає величину прибутку (збитку) підприємств. Водночас обсяги ресурсів, яких бракує для забезпечення розвитку таких корпорацій, можна визначити лише умовно. І це при тому, що за останні роки державними органами управління неодноразово проводилися операції з підвищення капіталізації державних банків і провідних нефінансових корпорацій шляхом використання механізмів державних запозичень, що є свідченням недостатності їхньої ресурсної бази⁴.

На особливу увагу заслуговує питання дисбалансу бюджетної системи, котрий виникає в разі непропорційного розподілу дохідних джерел і видаткових повноважень між рівнями державного управління. За визначенням російських

⁴ Кудряшов В.П. Стан державних фінансів та напрями їх оздоровлення // Економіка України. — 2011. — № 3. — С. 14—26.

науковців, ідеальна схема бюджетного федералізму передбачає адекватність обсягів дохідних повноважень величині видаткових зобов'язань, які закріплені за відповідним рівнем державної влади. Проте на практиці між ними завжди існує невідповідність. Тому до завдань державної бюджетної політики входить зведення дисбалансу бюджетної системи до мінімуму⁵.

Державною службою статистики України відображаються дані щодо співвідношення ресурсної бази та обсягів видатків на загальне державне управління й центральні органи держуправління. Динаміку показників операцій із фінансовими активами загального державного управління показано в табл. 1.

Таблиця 1. Операції сектору загального державного управління України в 2009–2010 рр.

Показники	2009		2010	
	млн грн	% ВВП	млн грн	% ВВП
Доходи	388 562,9	42,54	453 120,5	41,39
Видатки та кредитування за вирахуванням погашення	444 280,4	48,64	525 441,4	48,0
Сальдо бюджету	-55 717,5	6,10	-72 320,9	6,61
Фінансування	55 717,5	6,10	72 320,9	6,61
за рахунок зовнішніх джерел	44 799,9	4,90	47 174,6	4,31
за рахунок внутрішніх джерел	10 917,6	1,20	25 146,3	2,30
у т. ч. приватизація	807,8	0,08	1 093,4	0,10

Джерело: офіційний веб-сайт Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

Як видно, абсолютні показники доходів сектору загального державного управління в Україні у 2010 р. збільшилися порівняно з 2009 р. на 64,56 млрд грн, або на 16,61 %. Натомість їхня частка у ВВП скоротилася на 1,15 %. Видатки й кредити зросли на 81,2 млрд грн, або на 18,27 %, а їхня частка у ВВП скоротилася на 0,64 %. Сальдо зведеного бюджету сектору зменшилося на 16,6 млрд грн, або на 29,8 %, а його частка у ВВП зросла на 0,51 %. Дефіцит сектору було профінансовано шляхом залучення зовнішніх і внутрішніх джерел.

Дані табл. 1 також свідчать, що переважна частина фінансування бюджету сектору загального державного управління припадала на зовнішні джерела. Втім, протягом розглянутого періоду цей показник істотно низився: у 2009 р. він становив 80,41 % усього фінансування, а в 2010-му скоротився до 65,23 %, а його частка у ВВП — на 0,59 %. Натомість збільшилося фінансування бюджету за рахунок внутрішніх джерел (із 19,59 % у 2009 р. до 34,77 % у 2010-му). Такі зміни супроводжувалися зростанням їхньої частки у ВВП на 1,1 %. Потрібно також урахувати збільшення надходжень від приватизації в 2010 р. порівняно з 2009-им, які належать до джерел неборгового фінансування дефіциту сектору загального державного управління.

⁵ Томилиня Н.С. Дисбаланс бюджетной системы: несоответствие расходных обязательств и доходных полномочий // Финансы и кредит. — 2008. — № 26. — С. 28—31.

Проблеми фінансування сектору загального державного управління розв'язувалися шляхом здійснення внутрішніх і зовнішніх державних запозичень, збільшення державних гарантій, посилення фіскального тиску, підвищення рівня перерозподілу ВВП через державні інституції (бюджетну систему, позабюджетні фонди, державні корпорації), стримування розвитку місцевих бюджетів. Наслідком стало стрімке накопичення державного й гарантованого державою боргу.

До збільшення дефіциту сектору загального державного управління призвели головним чином операції центральних органів державного управління з ресурсами, які залучаються й розподіляються з державного бюджету (табл. 2).

Таблиця 2. Динаміка показників державного бюджету України за період 2008—2012 рр., млрд грн

Показники	2008		2009		2010		2011		2012
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План
Доходи	231,93	231,72	245,31	209,70	255,0	240,62	303,88	314,57	332,82
Видатки	253,21	241,49	274,16	242,44	307,75	303,59	342,69	333,41	358,01
Кредитування	3,74	2,73	2,71	2,78	1,34	1,29	3,47	4,71	-0,06
Повернення кредитів	1,57	0,75	3,13	3,93	5,52	3,43	10,20	2,29	12,34
Надання кредитів із бюджету	5,31	3,48	5,84	6,71	6,86	4,72	6,73	7,0	12,28
Обсяг дефіциту бюджету	25,02	12,50	31,56	35,52	54,10	64,27	33,34	23,55	25,13

Джерело: закони України про Державний бюджет на відповідні роки; постанова Кабінету Міністрів України “Про схвалення і подання до Верховної Ради України звіту про виконання Державного бюджету України за 2008 рік” від 22.04.2009 № 397; розпорядження Кабінету Міністрів України “Про подання до Верховної Ради України звіту про виконання Державного бюджету України за 2009 рік” від 28.04.2010 № 1000-р та “Про схвалення звіту про виконання Державного бюджету України за 2010 рік” від 14.02.2011 № 131-р (<http://zakon.rada.gov.ua>); Показники виконання бюджету України (<http://www.minfin.gov.ua>); Основні показники економічного та соціального розвитку України (<http://me.kmu.gov.ua>); Показники виконання Державного бюджету України за 2011 рік: [Електр. ресурс]. — http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77643.

Дохідна частина держбюджету в 2009 р. значно зменшилася порівняно з попереднім роком — на 22,02 млрд грн, або на 9,5 %. Лише за підсумками 2010 р. було забезпечено збільшення доходів бюджету порівняно з досягнутими рівнями в попередніх періодах (проти 2009 р. доходи збільшилися на 30,92 млрд грн, або на 14,75 %). Що ж стосується видатків, то їх сума порівняно з попередніми періодами постійно зростала. Відзначалася тенденція до зниження показника покриття видатків доходами: в 2008 р. таке співвідношення сягало 95,95 %, у 2009-му — 85,50 %, в 2010-му — 79,26 %. У 2009 р. також значно збільшилася сума наданих кредитів із державного бюджету (на 3,23 млрд грн, або на 92,82 %). У 2010 р. їх обсяги було зменшено, проте вони не перекривалися ресурсами, залученими від повернення кредитів, на 1,29 млрд грн.

Наслідком стало те, що обсяги як запланованого, так і фактичного дефіциту державного бюджету з 2008-го до 2009 р. швидко зростали. Зокрема, в 2008 р. державний бюджет було прийнято зі значним (порівняно з попередніми роками) дефіцитом (25,02 млрд грн порівняно з 15,72 млрд грн у 2007 р.). Утім, у ході

виконання держбюджету виявилось, що його дефіцит сягнув 12,5 млрд грн. При цьому на 11,72 млрд грн не було виконано плану проведення видатків та на 1,83 млрд грн — надання кредитів. У 2009 р. величина фактично досягнутого дефіциту бюджету перевищила запланований показник на 3,96 млрд грн. Разом із тим залишилися не профінансованими заплановані видатки на суму 31,72 млрд грн та не досягнуто планових показників надання кредитів у розмірі 0,87 млрд грн.

За підсумками 2010 р., показники бюджетного дефіциту, затвердженого законом, фактично було перевищено на 10,17 млрд грн. Водночас запланованих показників доходів не було досягнуто — вони були недовиконані на 4,16 млрд грн, а надання кредитів — на 2,14 млрд грн.

Завдяки активізації бюджетної політики, спрямованої на забезпечення економічного зростання, в 2011 р. показники виконання держбюджету були значно поліпшені. Законом про Державний бюджет було передбачене зростання обсягів доходів (порівняно з показниками, запланованими на 2010 р.) на 19,17 %, видатків — на 11,35 %. Планувалося досягти вищих показників бюджетного кредитування за рахунок зростання обсягів повернення кредитів (на 84,78 %) та незначного зменшення операцій із їх надання (на 1,90 %). Дефіцит держбюджету мав скоротитися на 38,37 %.

За підсумками виконання державного бюджету за 2011 р., обсяги доходів збільшилися на 73,95 млрд грн (порівняно з показником 2010 р.), або на 30,73 %. Величина видатків зросла на 29,82 млрд грн, або на 9,82 %. Збільшилися обсяги кредитних операцій за рахунок підвищення суми наданих кредитів. Одночасно скоротилися показники повернення кредитів. Забезпечення істотного зростання доходів бюджету стало основою зменшення дефіциту бюджету на 40,72 млрд грн. Слід звернути увагу на перевиконання в 2011 р. планових показників залучення доходів (на 10,69 млрд грн) та зменшення дефіциту бюджету (на 9,79 млрд грн). Видаткова частина бюджету зросла на 24,7 млрд грн, або на 9,27 %. На 2012 р. заплановано поліпшення показників виконання державного бюджету. Водночас обсяги його дефіциту залишаються досить значними. Отже, в 2011 р. було досягнуто істотного поліпшення динаміки показників виконання державного бюджету порівняно з попереднім роком⁶.

Збільшено бюджетні видатки на переважну частину програм (за винятком загальнодержавних функцій, компенсації НАК “Нафтогаз України”, ЖКХ, освіти, покриття дефіциту Пенсійного фонду). Видатки на економічну діяльність (без урахування компенсації НАК “Нафтогаз України” різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізацією) зросли на 12,2 млрд грн. За рахунок поліпшення показників діяльності НАК “Нафтогаз України” було припинено надання компенсації різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу

⁶ Показники виконання Державного бюджету України за 2011 рік: [Електр. ресурс]. — http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77643.

та його реалізацією суб'єктам господарювання на виробництво теплової енергії, яка споживається населенням. Значно збільшилися (на 48,35 %) обсяги надання кредитів, натомість скоротилася сума їх повернення. Істотно зменшено фінансування бюджету — на 40,7 млрд грн, або на 63,35 %⁷.

Варто звернути увагу на значне зростання видатків на обслуговування державного боргу — їх обсяги сягнули 23,1 млрд грн (у 2010 р. — 14,9 млрд). Видатки на погашення державного боргу становили 38,6 млрд грн. Попри помітне скорочення (за рахунок збільшення власних доходів Пенсійного фонду) видатки на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду для виплати пенсій залишаються досить великими — 17,3 млрд грн.

За даними Пенсійного фонду України, до складу його доходів за підсумками 2011 р. із усіх джерел надійшло 197,6 млрд грн, що на 14,1 млрд грн, або на 7,7 %, більше, ніж минулого року. Власні надходження сягнули 139,2 млрд грн, збільшившись порівняно з 2010 р. на 19,8 млрд грн, або на 16,6 %. Видатки на виплату пенсій і грошової допомоги за 2011 р. становили 210,8 млн грн⁸. Таким чином, дефіцит бюджету Пенсійного фонду сягав 13,2 млрд грн.

На стан державних фінансів вказує не тільки розвиток сектору загального державного управління, а й діяльність державних фінансових і нефінансових корпорацій. Протягом 2009—2010 рр. із метою підвищення капіталізації провідних державних корпорацій активізовано використання механізму ОВДП для збільшення їхніх статутних капіталів. Значні обсяги таких облігацій було спрямовано й на придбання пакетів акцій окремих недержавних банків (Укргазбанк, Родовід Банк і “Київ”). Для цього були випущені ОВДП, які уряд вніс до статутних капіталів банків. Надалі НБУ викупував їх за номінальною вартістю. Крім того, для поліпшення фінансового стану державних банків і держпідприємств реального сектору економіки було проведено емісію їхніх власних боргових цінних паперів. Наслідком стало зростання обсягу квазіфіскальних операцій⁹.

За період з 2007-го до 2011 р. різко збільшилися вимоги НБУ до центральних органів державного управління (з 9,1 до 87,2 млрд грн), що свідчить про нарощування обсягів прямої заборгованості уряду за борговими цінними паперами, отриманими кредитами та кредиторською заборгованістю в інших формах перед центральним банком. Піковими стали 2009 і 2010 рр. Також зросли обсяги пакетів цінних паперів центральних органів держуправління в розпорядженні депозитних

⁷ Показники виконання Державного бюджету України за 2011 рік: [Електр. ресурс]. — http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77643.

⁸ Офіційний веб-сайт Пенсійного фонду України. — http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=187938&cat_id=94750.

⁹ Квазіфіскальні операції — операції органів державної влади і місцевого самоврядування, Національного банку України, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, суб'єктів господарювання державного і комунального секторів економіки, що не відображаються у показниках бюджету, але можуть призвести до зменшення надходжень бюджету та/або потребувати додаткових видатків бюджету в майбутньому (див.: Бюджетний кодекс України, ст. 2).

корпорацій (окрім НБУ). Якщо в 2007 р. їх вартість сягала 6,3 млрд грн, то станом на листопад 2011 р. — 53,9 млрд¹⁰.

Складним залишається фінансовий стан державних нефінансових корпорацій (НАК “Нафтогаз України”, ДАК “Автомобільні дороги України”, ДП “Укрзалізниця” та ін.). Так, за оцінками експертів, у 2010 р. фінансовий дефіцит НАК “Нафтогаз України” сягав 60 млрд грн. Хоча в 2011 р. показники фінансової діяльності компанії помітно поліпшилися, наразі її становище є досить нестійким¹¹.

Таким чином, у сфері державних фінансів України накопичилася низка гострих проблем. Це зростання дефіциту сектору державних фінансів, зокрема ресурсів для забезпечення діяльності органів загального й центрального державного управління, збільшення обсягів соціальних зобов'язань, низька ефективність управління державними фінансами. Наслідком стало накопичення державного й гарантованого державою боргу (табл. 3).

Таблиця 3. Динаміка показників державного й гарантованого державою боргу України в 2007—2011 рр., млрд грн

Показники	2007	2008	2009	2010	2011*
Державний і гарантований державою борг разом	88,74	189,41	317,90	432,29	471,38
Державний борг	71,29	130,69	227,0	323,48	355,03
У т. ч. внутрішні боргові зобов'язання	17,80	44,67	91,07	141,66	152,46
зовнішні боргові зобов'язання	53,49	86,02	135,93	181,82	202,57
Гарантований державою борг	17,45	58,72	90,91	108,82	116,35
У т. ч. внутрішні боргові зобов'язання, гарантовані урядом	1,0	2,0	14,07	13,89	13,36
зовнішні боргові зобов'язання, гарантовані урядом	16,45	56,72	76,84	94,93	102,99

* Станом на 30.10.2011.

Джерело: офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України (<http://www.minfin.gov.ua/>).

Як видно з табл. 3, протягом останніх років загальна сума державного й гарантованого державою боргу мала тенденцію до зростання. Найвищими темпами вона збільшувалася протягом 2008 і 2009 рр. Зростання заборгованості держави відзначалося й у 2011 р. (станом на 30 жовтня), проте її темпи значно знизилися. Характерно, що політика нарощування державної заборгованості зазнала певних змін: упродовж 2008 р. швидше збільшувався гарантований державою борг, а починаючи з 2009 р. — державний борг. Важливим є й те, що у складі державного боргу вищими темпами (крім 2011 р.) зростала внутрішня заборгованість. Що ж стосується гарантованого державою боргу, то показники зовнішньої заборгованості швидше підвищилися за підсумками 2008 р., у 2009-му різко зросла внутрішня заборгованість, а починаючи з 2011-го курс було взято на зменшення внутрішньої та збільшення зовнішньої заборгованості.

Треба також враховувати вплив на розвиток державних фінансів монетарної політики. Стимування грошової пропозиції та банківського кредитування

¹⁰ Офіційний сайт Національного банку України: [Електр. ресурс]. — <http://www.bank.gov.ua>.

¹¹ “Нефтегаз” снижает убытки // Экономические известия. — 2011. — 12 мая.

уповільнює темпи інфляції, але водночас призводить до зниження сукупного попиту, що негативно позначається на діловій активності. Наслідком стає зменшення обсягів бюджетних доходів.

До факторів, що збільшують ризики розвитку державних фінансів, належать такі: обмеження внутрішнього попиту через проведення більш жорсткої фіскальної й монетарної політик, зниження зовнішнього попиту на вітчизняну продукцію, погіршення доступу до фінансування на міжнародних ринках капіталів (підвищення вартості зовнішніх запозичень). Великий вплив має також розбалансування фінансової діяльності державних цільових фондів та провідних державних фінансових і нефінансових корпорацій.

Основними проблемами у сфері державних фінансів України, які потребують розв'язання, є:

- замалий ресурсний потенціал для виконання соціальних завдань, підтримки розвитку ділової активності та проведення реформ;
- потреба у фінансуванні дефіциту державних цільових фондів та докапіталізації державних корпорацій унаслідок обмеженості їхньої власної ресурсної бази, доступу до залучення коштів за умов позик;
- накопичення значних обсягів державних запозичень для фінансування дефіциту державних фінансів, що утворився протягом останніх років.

Програмою економічних реформ на 2010—2014 роки до важливих напрямів стратегічних перетворень віднесено проведення стабілізації державних фінансів та створення стійкої фінансової системи. А в Щорічному посланні Президента України до Верховної Ради зазначалося, що проблеми й суперечності системи публічних фінансів є головними ризиками для посткризового відновлення економіки, а тому вона потребує реформування¹².

Стабілізація державних фінансів передбачає розв'язання насамперед таких проблем:

- збалансування їхньої ресурсної бази з видатками (як сектору загалом, так і його окремих складових);
- зведення загального балансу державних фінансів (та його окремих одиниць) із дефіцитом лише для забезпечення економічного зростання й фінансування стратегічних перетворень;
- фінансування дефіциту державних фінансів за умов обмеження зростання державного й гарантованого державою боргу.

Важливими завданнями державних фінансів України є також створення необхідних умов для стійкого економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності вітчизняного бізнесу, подолання соціальних проблем, підвищення ефективності фінансової діяльності державних інститутів, збільшення валового нагромадження основного капіталу й продуктивності праці, забезпечення фінансування заходів, передбачених Програмою економічних реформ.

¹² Модернізація економіки — наш стратегічний вибір: Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. — К., 2011. — 416 с. — Електронна версія: <http://www.president.gov.ua>.

До основних напрямів стабілізації державних фінансів, які реалізувалися в розвинутих країнах, належать такі: зменшення дефіциту держбюджету, обмеження зростання величини державних запозичень та видатків на їх погашення й обслуговування, поліпшення управління накопиченим державним боргом. Із цією метою використовуються різноманітні заходи, а саме: зниження податкового навантаження на суб'єктів господарської діяльності в реальному секторі економіки (передусім малого й середнього бізнесу), вдосконалення оподаткування фінансових операцій, стимулювання зайнятості, скорочення державних непродуктивних видатків, раціоналізація державних гарантій і субсидій тощо.

В нашій країні взято курс на проведення більш жорсткої державної фінансової політики та її спрямування на розв'язання соціальних проблем, забезпечення економічного зростання, підвищення стійкості державних фінансів. Водночас здійснюється “перезавантаження” державних фінансів для спрямування залучених ресурсів на досягнення цілей і пріоритетів, передбачених Програмою економічних реформ. Вони націлені на забезпечення стабільності та стійкості сектору державних фінансів як у довгостроковому, так і середньостроковому й поточному періодах. До важливих завдань входить підвищення ефективності використання ресурсів, залучених у сектор державних фінансів.

З огляду на досвід зарубіжних країн та особливості розвитку України, для стабілізації державних фінансів і посилення їх спрямованості на впровадження реформ доцільно вжити цілий комплекс заходів. Розглянемо їх детально.

1. *Заходи зі збільшення ресурсного потенціалу державних фінансів.* Ресурсний потенціал державних фінансів є недостатнім для виконання функцій держави та фінансування заходів із впровадження реформ. Утім, збільшувати його за рахунок посилення фіскального тиску на підприємців, підвищення рівня оподаткування громадян із низькими й середніми доходами, перевищення критичних рівнів запозичень на фінансовому ринку не доцільно. Не можна вважати прийнятним і підхід щодо збільшення обсягів ресурсів на фінансування реформ шляхом обмеження фінансового забезпечення розвитку людського й соціального капіталу, а також фінансування соціальних виплат для малозабезпечених категорій населення.

Збільшення ресурсного потенціалу державних фінансів доцільно здійснювати за таких умов:

- зменшення його частки у ВВП (що потребує обмеження фіскального тиску на розвиток бізнесу та громадян);
- стримування накопичення державного боргу, зростання інфляції, погіршення доступу до фінансових ресурсів із боку бізнесу й домогосподарств;
- посилення цільового спрямування та підвищення результативності використання залучених ресурсів.

До напрямів збільшення ресурсного потенціалу державних фінансів належать такі:

- розширення ресурсної бази шляхом створення більш адекватних умов для розвитку державно- й соціально орієнтованого бізнесу, обмеження тіньових операцій, ухилення від оподаткування, посилення боротьби з рейдерством;

— скасування пільг та преференцій у сфері оподаткування (як юридичних, так і фізичних осіб), які мають від’ємну або низьку результативність (із урахуванням загальнодержавних інтересів розвитку економіки й соціальних пріоритетів);

— удосконалення механізмів адміністрування податків і зборів та відшкодування ПДВ, спрямованих на зміцнення фінансової дисципліни й підвищення їх результативності;

— обмеження заходів із залучення додаткових (понад обсяги дохідної частини) ресурсів використанням джерел (за обсягами, структурою й умовами), котрі не призводять до неконтрольованого накопичення державного боргу.

2. *Заходи з підвищення цільової спрямованості використання ресурсного потенціалу державних фінансів.* Упровадження Програми економічних реформ (у сферах економічного розвитку, підвищення стандартів життя, поліпшення бізнес-клімату та залучення інвестицій, модернізації інфраструктури й базових секторів) передбачає залучення достатніх ресурсів для їх забезпечення. Джерелами фінансування заходів, націлених на виконання поставлених завдань, мають стати й державні ресурси, й активи приватних юридичних і фізичних осіб, мобілізовані з використанням механізмів фінансового ринку. При цьому провідна роль належить державним фінансам, оскільки вони спрямовуються не лише безпосередньо на фінансування реформ, а й на створення необхідних умов для залучення ресурсів із інших джерел (приватний капітал, домогосподарства, іноземні інвестори, міжнародні фінансові організації).

З метою посилення спрямованості використання ресурсів державних фінансів на фінансування реформ доцільно збільшити капітальні видатки держбюджету, державних фінансових і нефінансових корпорацій, призначені для збільшення внутрішнього попиту на вітчизняну продукцію, запровадження заходів із імпортозаміщення, підвищення енергоефективності. Зокрема, треба збільшити видатки зведеного бюджету на економічну діяльність, розширити кредитування національних проектів, підвищити ефективність державних капітальних вкладень та їх концентрацію на підтримці технологічних інновацій для модернізації вітчизняного виробництва.

Для підвищення цільової спрямованості використання потенціалу державних фінансів доцільно:

— вдосконалити механізми розподілу фінансових ресурсів, які залучаються до бюджетної системи, зі спрямуванням на зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів та посилення бюджетної децентралізації;

— внести зміни до системи тарифів і цін на послуги державних інституційних одиниць, щоб створити достатню ресурсну базу для формування власних доходів для кожного підсектору загального державного управління;

— поліпшити управління ресурсами, залученими до сектору державних фінансів, шляхом упровадження сучасних інструментів управління як сектором загалом, так і кожною його структурною одиницею;

— вжити заходів з оптимізації видатків із боку кожної державної інституційної одиниці;

— впорядкувати перерозподіл фінансових ресурсів між складовими сектору державних фінансів (зі спрямуванням на забезпечення фінансової стійкості кожної з них);

— підвищити ефективність використання коштів у межах кожної державної інституційної одиниці (шляхом розширення кредитування проектів, націлених на виконання стратегічних завдань розвитку економіки);

— вдосконалити механізми надання й використання державних гарантій (надавати державні гарантії для реалізації виключно інвестиційних та інноваційних проектів, націлених на розвиток пріоритетних напрямів національної економіки та розширення її експортного потенціалу), а також механізми погашення й обслуговування кредитів, наданих під гарантії держави.

3. *Заходи з консолідації державних фінансів.* Консолідація державних фінансів¹³ спрямована на обмеження їх загального дефіциту та нарощування державного боргу. Великого значення набуває забезпечення його фінансування за рахунок залучення джерел, які не справляють значного впливу на накопичення державних боргових зобов'язань (передусім із високою вартістю обслуговування та необхідністю погашення протягом коротких термінів), не посилюють ризиків зміни валютного курсу, а також інфляційних процесів. Такі завдання розв'язуються шляхом оптимізації бюджетних видатків та кредитування, впорядкування механізмів надання й використання державних гарантій, вжиття заходів із підвищення ефективності використання ресурсів, залучених до складу сектору державних фінансів. Водночас варто враховувати, що проведення більш жорсткої податково-бюджетної політики може стримувати економічне зростання та ринкові перетворення.

Розв'язати проблеми фінансування бюджету доцільно шляхом раціоналізації його структури, а саме використання джерел, які не справляють значного впливу на збільшення державного боргу (надходження від приватизації, проведення активних операцій, скорочення короткострокових державних запозичень, використання запозичень із меншою вартістю обслуговування). Не остання роль при цьому належить запровадженню нових форм залучення внутрішніх запозичень (застосування нових інструментів мобілізації до складу державних фінансів заощаджень домогосподарств і юридичних осіб), а також оптимізації зовнішнього боргового фінансування.

Важливим напрямом є обмеження впливу квазіфіскальних операцій на розвиток сектору державних фінансів шляхом:

— використання дефіциту сектору державних фінансів як фактора розширення обсягів інвестиційних видатків за умов утримання його в економічно безпечних межах та нейтралізації його впливу на розвиток грошово-кредитної сфери;

— оптимізації бюджетної підтримки державних цільових фондів, державних фінансових і нефінансових корпорацій та їх переходу на фінансування видатків із

¹³ Консолідація сектору державних фінансів — система заходів, спрямованих на обмеження обсягів їх дефіциту та відновлення пропорційності між складовими.

використанням власної ресурсної бази, а також залучення ресурсів (включаючи запозичення), котрі не призводять до накопичення державного прямого й гарантованого боргу;

— обмеження дисбалансу бюджетної системи за рахунок забезпечення обсягів видаткових повноважень місцевих бюджетів відповідними дохідними повноваженнями, що стане фактором послаблення тиску на державний бюджет;

— створення адекватних умов для збалансування доходів та видатків державних фінансових і нефінансових корпорацій шляхом упорядкування цін і тарифів на енергоносії з урахуванням стану платоспроможності споживачів, енергопостачальних підприємств та ситуації на ринку;

— впорядкування пільгових послуг, які надаються споживачам державними корпораціями (НАК “Нафтогаз України”, ДП “Укрзалізниця” та ін.), із допомогою переходу на адресну соціальну підтримку та забезпечення повного відшкодування таких послуг за рахунок власних ресурсів.

4. *Заходи зі зміцнення ресурсної бази державних цільових фондів.* Збалансовувати бюджети державних цільових фондів доцільно за рахунок збільшення їхньої власної ресурсної бази та оптимізації видатків. Розширення власної ресурсної бази фондів можливе шляхом вжиття заходів із розширення підприємницької діяльності, обмеження тінізації економіки, підвищення результативності адміністрування платежів до фондів соціального забезпечення. Проблеми дефіциту Пенсійного фонду України розв’язуються через проведення пенсійної реформи, спрямованої на оптимізацію виплат солідарної системи та впровадження накопичувальної системи державного пенсійного страхування.

5. *Заходи з розширення ресурсної бази державних фінансових корпорацій та її спрямування на фінансування пріоритетних напрямів Програми економічних реформ.* Збільшення ресурсної бази державних фінансових корпорацій зводиться до проведення їх капіталізації за рахунок власних джерел (шляхом розміщення пакетів акцій на вітчизняному й зарубіжних фондових ринках для продажу приватним інституційним інвесторам, спрямування частини надходжень від продажу одержавлених банків на примноження статутних капіталів державних фінансових корпорацій — для збереження контрольного пакета у власності держави за умов проведення додаткового розміщення акцій), упровадження правила “золотої акції” (з метою посилення впливу держави в управлінні діяльністю державних фінансових корпорацій в умовах залучення ресурсів приватних інституційних інвесторів). Створення сприятливіших умов для зміцнення фінансового стану державних фінансових корпорацій (із обмеженням використання механізмів ОВДП та накопичення квазіфіскальних операцій). Такими умовами, зокрема, є проведення додаткових випусків акцій для розміщення їх на фондових ринках серед недержавних інвесторів, спрямування дивідендної політики на збільшення обсягів власного капіталу, підвищення рівня корпоративного управління з урахуванням вимог ринкової економіки.

Важливим є питання подальшого розвитку капіталізованих державою банків (“Київ”, Родовід Банк, Укргазбанк). Вони потребують оздоровлення, після чого

підлягають приватизації. Оздоровлення банків здійснюється з метою підвищення їх капіталізації та ринкової вартості акцій. Капіталізацію банків доцільно проводити шляхом залучення ресурсів недержавних інвесторів (без використання додаткових коштів із державного бюджету або позик у формі ОВДП), а приватизація банків передбачає повернення до держбюджету ресурсів, вкладених державою в ході їх капіталізації в попередні роки. Кошти від приватизації банків доцільно спрямувати на фінансування заходів, передбачених Програмою економічних реформ.

6. *Заходи зі стабілізації фінансового стану та підвищення соціальної й економічної результативності державних нефінансових корпорацій.* Для забезпечення стабілізації фінансового стану державних нефінансових корпорацій (НАК “Нафтогаз України”, Державна служба автомобільних доріг України, Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, ДП “Укрзалізниця” та ін.) доцільно вжити таких заходів:

— упорядкувати державне регулювання цін і тарифів на державні послуги (встановити ціни на енергоносії й державні послуги на рівні відшкодування витрат, включаючи інвестиції за умов використання ринкових механізмів їх формування);

— реформувати механізми взаєморозрахунків суб’єктів ринку енергоресурсів для забезпечення проведення їх відповідно до вимог ринкової економіки;

— створити умови для погашення заборгованості з боку споживачів за отримані послуги (енергозабезпечення, транспортування, зв’язок тощо) шляхом підвищення їхньої фінансової спроможності (підвищення доходів населення, встановлення цін на основі ринкових принципів), провести реструктуризацію заборгованості, використовувати спеціальні механізми кредитування її розстрочення;

— обмежити бюджетне фінансування діяльності державних нефінансових корпорацій шляхом розміщення державних боргових цінних паперів;

— розмістити частину пакетів цінних паперів державних нефінансових корпорацій на вітчизняному й зарубіжних фондових ринках для продажу приватним інвесторам;

— провести реструктуризацію державних нефінансових корпорацій, виділивши профільні підприємства в самостійні господарські одиниці, створивши спільні підприємства, перепрофілювавши окремі підрозділи тощо.

Підвищення результативності державних нефінансових корпорацій передбачає також спрямування їхньої діяльності на реалізацію стратегічних перетворень, визначених Програмою економічних реформ; обмеження використання квазіфіскальних операцій; реформування управління ними (підвищення рівня як державного, так і корпоративного управління).

7. *Заходи з упровадження інноваційних механізмів управління сектором державних фінансів.* Управління державними фінансами потребує реформування, спрямованого на підвищення результативності мобілізації, розподілу та використання

залучених ресурсів. Напрямами проведення реформ є впровадження інноваційних механізмів прогнозування та планування державних фінансів, зміцнення фінансової дисципліни та контролю використання залучених ресурсів, управління борговими зобов'язаннями держави. Реформування прогнозування та планування державних фінансів передбачає впровадження стратегічного й середньострокових планів розвитку державних фінансів загалом та держбюджету, державних цільових фондів, фінансових і нефінансових корпорацій зокрема. Стратегічне планування сектору державних фінансів варто спрямувати на визначення стратегічних пріоритетів їх розвитку, вибір джерел фінансування, заходів збалансування його складових, напрямів витрачання залучених ресурсів та обмеження державного й гарантованого державою боргу в ході поповнення ресурсів понад обсяги власної ресурсної бази. При цьому першочергового значення набуває перехід до використання державних цільових програм у процесі планування й виконання планів розвитку державних фінансів, упорядкування державних закупівель, підвищення якості фінансового менеджменту на рівні державних підприємств.

8. *Заходи з обмеження обсягів державного боргу та підвищення результативності використання залучених ресурсів.* Стратегічним напрямом політики українського уряду є обмеження обсягів державного й гарантованого державою боргу та зменшення його негативного впливу на формування приватного капіталу. Разом із тим треба враховувати, що вживати заходів для зменшення заборгованості, накопиченої в попередні періоди, та залучення ресурсів із метою фінансування заходів, які передбачені Програмою економічних реформ, потрібно в найближчі роки, зокрема протягом середньострокового періоду. Обмеження державної заборгованості треба здійснювати поетапно, з урахуванням досягнення запланованих цілей та виконання поставлених завдань. Зменшенню державної заборгованості сприятиме:

- зниження обсягів державних запозичень за умов скорочення дефіциту сектору державних фінансів, а також збільшення частки в його фінансуванні неборгових джерел;

- скорочення заборгованості сектору загального державного управління шляхом обмеження видаткових зобов'язань, котрі в соціальній сфері мають низьку соціальну, а в економічній — низьку фіскальну результативність;

- переведення запозичень підприємств і установ державного сектору на ринкову основу з допомогою забезпечення власними ресурсами без залучення коштів із держбюджету або запозичень із боку уряду.

Підвищення ефективності управління державними борговими зобов'язаннями доцільно здійснювати шляхом:

- вжиття заходів із поліпшення управління заборгованістю сектору державних фінансів (обмеження обсягів державних внутрішніх запозичень величиною, котра не справляє негативного впливу на кредитування бізнесу й домогосподарств, а також не призводить до зростання інфляції); оптимізації обсягів і структури зовнішніх зобов'язань, що залучаються, з метою недопущення погіршення

фінансової стійкості сектору державних фінансів; диверсифікації валютного портфеля запозичень, спрямованої на обмеження валютного ризику виконання державних зобов'язань; оптимізації обсягів та поліпшення структури гарантованого державою боргу за рахунок підвищення якості та ефективності управління ним;

— удосконалення механізмів реструктуризації й дострокового погашення заборгованості державними інституційними одиницями;

— створення належних умов для розширення операцій із борговими зобов'язаннями державних інституційних одиниць на внутрішньому фінансовому ринку (активізація використання похідних фінансових інструментів, сек'юритизації активів, хеджування державних позик).

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків. Державні фінанси охоплюють операції інституційних одиниць із фінансовими активами державного сектору. До їх складу належать операції сектору загального держуправління, державних фінансових і нефінансових корпорацій.

У період економічної кризи державні фінанси використовувалися для проведення стабілізаційних заходів як у сфері державного управління, так і фінансового, а також реального секторів економіки. Наслідком стало посилення тиску на державні фінанси, погіршення їх загального стану та розбалансування. Протягом 2010—2011 рр. вживалися заходи щодо стабілізації сектору державних фінансів, а також підвищення результативності використання державних ресурсів. Було досягнуто позитивних результатів у консолідації державних фінансів, посиленні їх впливу на розвиток економіки та розв'язання соціальних проблем, обмеження темпів приросту державного й гарантованого державою боргу.

Водночас потрібні подальші кроки для забезпечення стабілізації державних фінансів та посилення їх спрямованості на впровадження реформ. Такими кроками є збільшення ресурсного потенціалу державних фінансів, підвищення цільової спрямованості його використання; проведення консолідації сектору загалом та його складових зокрема (державного бюджету, державних цільових фондів); розширення ресурсної бази державних фінансових корпорацій та спрямування її на фінансування пріоритетних напрямів Програми економічних реформ; стабілізація фінансового стану та підвищення соціальної й економічної результативності державних нефінансових корпорацій; упровадження інноваційних механізмів управління сектором державних фінансів; обмеження обсягів державного боргу, поліпшення його структури та підвищення результативності використання ресурсів, залучених на основі державних запозичень.