

Кудряшов В. П.,

доктор економічних наук, професор,
завідувач відділу державних фінансів

Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України

СЕКТОР ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ ТА ЙОГО СКЛАДОВІ

Розкрито зміст державних фінансів. Визначено складові сектору державних фінансів. Проведено класифікацію операцій, які здійснюють інституційні одиниці в межах сектору державних фінансів.

Ключові слова: сектор державних фінансів, інституційні одиниці сектору державних фінансів, державні корпорації, операції з фінансовими активами, фінансові потоки, грошово-кредитні операції, холдинговий прибуток.

Державні фінанси відіграють важливу роль у розвитку країни. Ринкова економіка потребує не тільки державного регулювання, а й державного фінансування багатьох програм підтримки конкурентної організації бізнесу, забезпечення стандартів життєдіяльності громадян, проведення комплексних реформ, спрямованих на оновлення економічної системи в цілому. Така роль підвищується в періоди поглиблення кризових явищ в економіці, реалізації програм економічного зростання, проведення структурної перебудови господарського комплексу країни, впровадження інноваційної моделі розвитку економіки, створення адекватної системи міжнародного співробітництва.

Особливого значення набувають питання розвитку сектору державних фінансів в країнах з перехідною економікою. Адже на нього випадає навантаження не тільки з вирішення проблем формування ринкових структур, а й фінансового забезпечення проведення реформ практично в усіх сферах діяльності. Водночас з використанням ресурсів, накопичених у секторі державних фінансів, вирішуються питання забезпечення стабільності розвитку країни в економічній, політичній, соціальній та інших сферах, підтримки економічного зростання, реалізації соціальних програм тощо.

Разом з тим дослідженню згаданих проблем приділяється недостатньо уваги в нашій країні. У працях вітчизняних науковців містяться дещо спрощені визначення державних фінансів, мало спрямовані на використання в практичній діяльності. Державні фінанси не виокремлюються у відносно самостійну сферу в межах економічного сектору країни. Недостатньо чіткою є класифікація основних складових державних фінансів та функцій, які покладаються як на сферу в цілому, так і на її окремі елементи. Положення щодо змісту, призначення, класифікації та функцій державних фінансів недостатньо прописані у нормативних документах України, що стримує здійснення операцій у практичній площині.

У працях вітчизняних науковців даються різні визначення змісту та структури державних фінансів. Зокрема, О. Д. Василик відносить до їх

складу “сукупність всіх бюджетів держави; централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення; фінанси підприємств і організацій державної та комунальної форм власності; державний кредит; державне особисте і майнове страхування”. За визначенням В. М. Опаріна, в характеристиці змісту державних фінансів переважає “орієнтація на процеси формування державних доходів та здійснення державних видатків”. Автор пропонує поділити державні фінанси на “централізовану (бюджет і цільові фонди) та децентралізовану (фінанси державних підприємств) складові. А. Г. Загородній та Г. Л. Вознюк до складу державних фінансів відносять державний бюджет, централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення, фінанси підприємств і організацій державної та комунальної форм власності, державний кредит, державне особисте і майнове страхування¹.

С. В. Ковальчук і І. В. Форкун визначають державні фінанси як “фінансові ресурси, зосереджені в руках держави і призначені для забезпечення її функцій, а також сукупність форм і методів, за допомогою яких ці функції реалізуються”. До складових державних фінансів вони відносять бюджетну систему (державний та місцеві бюджети), централізовані грошові фонди цільового призначення, державний кредит, страхування, фінанси державних підприємств².

У навчальному посібнику “Фінанси” за редакцією професора В. І. Оспіщева державні фінанси – це “сукупність процесів розподілу та перерозподілу вартості ВВП, що виникають під час формування, розподілу і використання централізованих фондів грошових коштів, призначених для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій”. Склад державних фінансів розглядається за ланками та рівнями органів державної влади й управління. За ланками до них відноситься бюджет держави (зведений бюджет), позабюджетні фонди цільового призначення, державний кредит, фінанси державного сектору (державних та муніципальних підприємств). За рівнями державні фінанси поділяються на загальнодержавні та місцеві³.

Слід звернути увагу на те, що у зарубіжних країнах використовується термін “публічні фінанси”. Так, К. Р. Макконнелл і С. Л. Брю визначають публічні фінанси (public finance) як “галузь аналітичної економії, яка досліджує державні доходи і видатки”. За визначенням американського науковця Г. С. Розена, публічні фінанси (публічний сектор економіки або публічна економіка) вивчають оподаткування та діяльність уряду з витра-

¹ Василик О. Д. Теорія фінансів : підруч. / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2003. – С. 143; Романенко О. Р. Фінанси : підруч. / О. Р. Романенко. – К. : ЦНЛ, 2004. – С. 91; Опарін В. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : моногр. / В. Опарін. – К. : КНЕУ, 2005. – С. 21–22, 91; Загородній А. Г. Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. – Л. : Вид. Нац. ун-ту “Львівська політехніка”, 2005. – С. 592.

² Ковальчук С. В. Фінанси : навч. посіб. / С. В. Ковальчук, І. В. Форкун. – Л. : Новий Світ-2000, 2006. – С. 140–141.

³ Фінанси : навч. посіб. / О. П. Близнюк, Л. І. Лачкова, В. І. Оспіщев та ін. ; за ред. В. І. Оспіщева. – К. : Знання, 2006. – С. 92.

чання коштів та їх вплив на розміщення ресурсів і розподіл доходів⁴. До сфери державних фінансів зарубіжні науковці відносять податкову політику, адміністрування податків, взаємозалежність між ними, міжбюджетні фіскальні відносини, політику в сфері державних видатків та процеси фіскального управління⁵.

Л. О. Миргородська вважає, що фінансова система являє собою “сукупність установ, інструментів і механізмів, за допомогою яких саме ці фінансові можливості державного сектору і фінансових установ здатні задовольнити фінансові потреби населення. Фінансова система – це система форм і методів утворення, розподілу і використання фондів коштів держави і підприємств”. У розвинутих зарубіжних країнах державна фінансова система включає такі ланки фінансових відносин: державний бюджет; територіальні фінанси; державний кредит і кредити місцевих органів влади, а у федеральних державах – і кредити членів федерації; спеціальні позабюджетні фонди; фінанси приватних корпорацій і державних підприємств⁶.

Американські науковці З. Боді і Р. Мертон дійшли висновку, що фінансова система включає ринки, посередників, фірми, які надають фінансові послуги, та інші інститути, за допомогою яких домогосподарства, приватні компанії та урядові організації реалізують їх фінансові рішення. До її складу входять ринки, де здійснюється торгівля акціями, облігаціями та іншими цінними паперами, а також фінансові посередники, такі, наприклад, як банки і страхові компанії⁷.

О. М. Бабушкіна (Російська Федерація) вважає, що державні фінанси складаються з державного бюджету і позабюджетних фондів. До державних і муніципальних фінансів вона відносить федеральний і субфедеральні бюджети, державний кредит, державні позабюджетні фонди, а до муніципальних фінансів – місцеві бюджети, позабюджетні фонди органів місцевого самоврядування. При цьому у складі фінансів підприємств і фірм вирізняють фінанси державних і муніципальних комерційних організацій⁸.

Водночас слід звернути увагу на певні неузгодженості наведених визначень державних фінансів. З одного боку, до їх складу входять інститути (або суб'єкти), які відносяться до державного сектору (державні цільові фонди, державні підприємства), з другого, – державний бюджет, який відображає формування та використання фінансових ресурсів держави, але не відно-

⁴ Макконнелл К. Р. Аналітична економія: принципи, проблеми і політика. Ч. 1: Макроекономіка / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю ; перекл. з англ. – 13-те вид. – Л. : Просвіта, 1997. – С. 632; Rosen H. S. Public Finance / H. S. Rosen. – 3rd ed. – Homewood, IL : R.D. Irwin, 1991. – P. 8. – (The Irwin Series in Economics).

⁵ Арганофф Р. Державні фінанси в розвинених та перехідних країнах / Р. Арганофф ; пер. з англ. – К. : К.І.С., 2006. – С. хі.

⁶ Миргородська Л. О. Фінансові системи зарубіжних країн : навч. посіб. / Л. О. Миргородська. – К. : ЦНЛ, 2003. – С. 8–10.

⁷ Боді З. Финансы / З. Боді, Р. Мертон ; пер. с англ. – М. : Вильямс, 2003. – С. 62–102.

⁸ Бабушкіна А. М. Государственное регулирование национальной экономики : учеб. пособ. / А. М. Бабушкіна. – М. : Финансы и статистика, 2007. – С. 383.

ситься до суб'єктів фінансової діяльності. Слід звернути увагу і на те, що діяльність таких інститутів зводиться переважно до формування доходів, а також здійснення видатків. Проте операції суб'єктів державних фінансів не обмежуються виконанням лише таких функцій. До того ж, доцільно виділити спеціалізовані державні установи, які відносяться до державних фінансів, та підприємства, що здійснюють господарські функції у реальному секторі економіки, для яких фінансова діяльність не є основною.

Що ж стосується регіональних і місцевих бюджетів, а також підприємств комунальної власності, то навряд чи їх безпосередньо можна віднести до складу державних фінансів. Вони мають суттєві відмінності від державної форми як за змістом, так і за формами проведення операцій з фінансовими активами. У зарубіжних країнах муніципальні підприємства відносять не до державних, а до публічних фінансів. Не зовсім логічно розглядати також державний кредит та державне соціальне страхування як окремі складові державних фінансів, оскільки вони враховуються у складі державного бюджету, державних цільових фондів або державних підприємств і установ.

Державні фінанси як сукупність державних доходів та видатків можна віднести лише до характеристики однієї з їх сфер. Найбільшою мірою це характерно для бюджетної сфери, а також державних цільових фондів. Проте у власності держави знаходяться також інші цінності, які використовуються в ході проведення фінансової діяльності. До них належать такі фінансові активи, як державні корпоративні права та державне майно, яке передається в оренду. Слід також враховувати операції з надання державних кредитів та гарантій суб'єктам господарювання з боку держави. Важливого значення набуло витрачання коштів в ході проведення державних закупівель, надання дотацій, компенсацій, цільових інвестицій та субсидій, інноваційних, інвестиційних, податкових та інших пільг за рахунок державного бюджету та державних цільових фондів, що може призвести до обмеження їх доходів та збільшення видатків. Особливої уваги потребують питання передачі природних ресурсів, що перебувають у загальнодержавній власності для використання суб'єктами підприємництва у сфері господарювання, надання органами державної влади прав суб'єктам бізнесу на створення та управління об'єктами концесій тощо.

Зазначені підходи вітчизняних та зарубіжних науковців до визначення змісту державних фінансів можна вважати лише початковим етапом їх дослідження. Далі вони потребують конкретизації з урахуванням прийнятих критеріїв. Одним із них є характеристика суб'єктів та об'єктів проведення операцій в межах державного сектору економіки.

Діяльність держави у фінансовій сфері здійснюється певними суб'єктами (інститутами), яким передаються у порядку, регламентованому законодавством, відповідні повноваження з боку держави. Такі операції охоплюють діяльність суб'єктів з певними об'єктами. Суб'єкти сфери державних фінансів здійснюють операції із залучення, розподілу та використання фінансових ресурсів. Для виконання функцій управління державними фінансами залучається значна кількість суб'єктів. Це не лише урядові структури, а й менеджмент державних цільових фондів, державних фінансових та нефі-

нансових корпорацій. Важливу роль у виконанні функцій суб'єктів державних фінансів відіграють і установи та уповноважені особи, які здійснюють функції власника (держави). Зокрема, вони справляють вплив на менеджмент шляхом використання як прямих, так і непрямих методів. До них належать: призначення (або рекомендації до призначення) на посади провідних менеджерів, здійснення впливу на прийняття рішень зі стратегічних питань розвитку корпорацій, проведення контролю за їх фінансовою діяльністю тощо.

Фахівці МВФ⁹ проводять аналіз економіки, виходячи з поділу її на сектори, кожен з яких складається з інституційних одиниць. Вирізняють такі сектори економіки: нефінансових корпорацій, фінансових корпорацій, державного управління, некомерційних організацій, домашніх господарств. З метою проведення аналізу економіки кожний із секторів поділяється на підсектори. У свою чергу підсектори можуть групуватися для формування інших секторів.

Інституційну одиницю визначають як економічну структуру, яка може від свого імені володіти активами, брати зобов'язання та здійснювати економічну діяльність і операції з іншими структурами. До її характерних ознак належать: здатність володіти товарами або активами та здійснювати їх обмін з іншими інституційними одиницями; проводити економічну діяльність, за яку інституційна одиниця несе відповідальність; від свого імені брати зобов'язання, а також укладати контракти; складати повний комплект рахунків (звітів).

До державних корпорацій відносять інституційні одиниці, які належать органам державного управління, або ними контролюються. Залежно від характеру діяльності вони входять до сектору нефінансових або фінансових корпорацій. Квазікорпорації являють собою інституційні одиниці, що є відокремленими від одиниць, якими вони створені (органів державного управління). Державні органи управління надають квазікорпораціям значну свободу в управлінні виробничим процесом та використанні своїх ресурсів. Між квазікорпорацією та державною одиницею, якій вона належить, здійснюється розподіл доходів і капіталу. Водночас квазікорпорацію не розглядають як самостійну юридичну одиницю. Залежно від характеру діяльності вони входять до сектору нефінансових або фінансових корпорацій.

Державні одиниці – це інституційні одиниці, які виконують функції органів державного управління. Їх відносять до законодавчої, судової або виконавчої влади. Державні одиниці беруть на себе зобов'язання із забезпечення суспільства товарами і послугами на неринковій основі. До їх функцій входить також проведення трансфертних платежів з метою перерозподілу доходів і майна. Фінансування їх діяльності здійснюється переважно за рахунок податків та інших обов'язкових трансфертів від інституційних одиниць інших секторів.

⁹ Руководство по статистике государственных финансов 2001 года. – Издание на русском языке подготовлено Службой переводов МВФ. – Международный валютный фонд, 2001. – 230 с.

До суспільних організацій відносять фонди соціального забезпечення. Їх діяльність зводиться до забезпечення функціонування однієї або кількох програм соціального забезпечення.

Державний сектор охоплює всі інституційні одиниці, залучені до виконання операцій з фінансовими ресурсами держави. До складу інституційних одиниць входять резиденти досліджуваної країни. Водночас державний сектор поділяється на дві групи: сектор державного управління та державні корпорації (організації). У складі сектора державного управління виокремлюються інституційні одиниці, які здійснюють фінансові операції, але не належать до фінансових корпорацій. Іншу групу інституційних одиниць відносять до державних корпорацій, які також поділяють на фінансові та нефінансові (рис. 1).



Рис. 1. Державний сектор за класифікацією фахівців МВФ

До державних інституційних одиниць належать такі види юридичних осіб (суспільних організацій):

- корпорації (в державному секторі – державні корпорації);
- квазікорпорації (державні некоорпоративні підприємства, які належать державній одиниці);
- некомерційні організації (використовують прибутки для забезпечення своїх операцій, або перераховують їх інституційним одиницям, відмінним від тих, які створили, контролюють та фінансують їх);

- одиниці органів державного управління (виконують функції органів державного управління та входять до складу сектору державного управління);
- фонди соціального забезпечення (державні одиниці, діяльність яких зводиться до забезпечення програм соціального забезпечення).

Більшість міністерств, департаментів, відомств, рад, комісій, судових органів, законодавчих та інших структур, які відносяться до державного управління, не розглядаються як інституційні одиниці, оскільки вони, як правило, не мають права володіти активами, брати зобов'язання або здійснювати операції від свого імені. Загалом усі структури, що фінансуються з бюджету та контролюються законодавчими органами, об'єднуються в одну інституційну одиницю, яка має назву державної одиниці.

Бюджетні операції на рівні державного бюджету у більшості країн здійснює центральний уряд. Слід також враховувати, що в системі статистики державних фінансів МВФ прийнято розмежування функцій сектору державного управління та грошово-кредитного державного сектору. Для цього з визначення державних фінансів виключені всі державні банківські і грошово-кредитні операції. Всі функції органів державно-кредитного регулювання незалежно від того, які організації здійснюють проведення таких операцій, відносяться не до сектору державного управління, а до грошово-кредитної сфери.

Термін “державний сектор” охоплює суб'єкти державного управління, а також нефінансові державні корпорації (державні залізниці, авіалінії та інші державні підприємства). Державні органи управління проводять такі операції: бюджетні, позабюджетні та операції з коштами фондів соціального страхування. Бюджетні операції пов'язані з формуванням та виконанням державного бюджету. Позабюджетні операції здійснюються за межами бюджету та пов'язані з наданням державними органами управління неринкових товарів і послуг. Операції з коштами соціального страхування включають операції пенсійного фонду, фонду зайнятості, фонду соціального страхування та ін.

Державні або контрольовані державою підприємства, які здійснюють діяльність у сфері реальної економіки, входять до державної частини сектору нефінансових корпорацій. Державні або контрольовані державою фінансові установи відносять до державної частини сектору фінансових підприємств, включаючи центральний банк¹⁰.

Особливого значення в системі державних фінансів набуває діяльність уряду. За визначенням Дж. Стігліца, уряд виконує багато функцій. Зокрема, у фінансовій сфері він здійснює регулювання економічної діяльності, стимулює деякі види діяльності, субсидуючи їх, і гальмує інші через оподаткування; виробляє товари та послуги, надає кредити і боргові гарантії й забезпечує страхування; купує товари та послуги, зокрема ті, що виробляються

¹⁰ Курс по макроэкономической и финансовой политике в странах с переходной экономикой / Ин-т МВФ. – Т. 1: Макроэкономические счета, анализ и прогнозирование. – К., 2004. – С. 70–72.

приватними фірмами; перерозподіляє дохід між особами; забезпечує соціальне страхування пенсіонерів, безробітних, інвалідів і медичне страхування літніх людей¹¹.

За визначенням американського науковця Р. Г. Габбарда, уряд бере участь у фінансовій посередницькій діяльності безпосередньо, через фінансові установи, які фінансуються державою, або опосередковано, через гарантування кредитів, наданих приватними фінансовими посередниками. Пряма участь уряду США здійснюється через федеральні кредитні агентства (державні фінансові установи). До них, зокрема, входять: державне кредитування фермерів, державне посередництво у сфері житлового будівництва (Федеральна національна іпотечна асоціація, Федеральна компанія з іпотечних житлових кредитів, Державна національна асоціація іпотечних кредитів), Студентська асоціація ринкових позик. Непряме фінансування здійснюється багатьма агентствами, до яких, зокрема, належать: Управління житлового будівництва фермерів, Федеральне управління житлового будівництва, відомство у справах ветеранів та ін.¹²

За визначенням С. В. Науменкової та С. В. Міщенко, зарубіжні науковці при розгляді фінансової системи надають перевагу інституційному підходу, коли за основу береться участь інституційних одиниць у “процесах переміщення грошових коштів між заощадниками та позичальниками”. Між інституційними одиницями встановлюються стійкі зв’язки, що забезпечують єдність, цілісність та виконання покладених на них функцій. Використання терміна “інституційна одиниця”, на їх думку, є важливим з точки зору спрямованості грошових потоків. Проте такий підхід передусім орієнтує на визначення кількісних оцінок грошово-кредитних установ та інших фінансових інститутів. Він “обмежує роль і призначення фінансової системи” та наближає їх до визначення не фінансової системи загалом, а фінансового сектору. За організаційною побудовою останній охоплює сукупність інституційних одиниць, що спеціалізуються на фінансових послугах, а також фінансових регуляторів. Тому проведення аналізу фінансового сектору слід здійснювати не лише з урахуванням інституційного підходу, а й функцій інституційних одиниць. Отже, домінуючим повинен бути функціональний підхід¹³.

Зазначені авторами положення заслуговують на увагу не тільки у контексті визначення змісту та складових фінансового сектору в цілому, а й сфери державних фінансів. Нерідко визначення фінансової системи у працях як вітчизняних, так і зарубіжних науковців є досить загальним та потребує конкретизації. Виявляється, що його неможливо використати в ході

¹¹ *Стігліц Дж. Е.* Економіка державного сектора / Дж. Е. Стігліц ; пер. з англ. А. Олійника, Р. Скільського. – К. : Основи, 1998. – С. 51–91.

¹² *Габбард Р. Г.* Гроші. Фінансова система та економіка : підруч. / Р. Г. Габбард ; пер. з англ. ; наук. ред. пер. М. Савлук, Д. Олесевич. – К. : КНЕУ, 2004. – С. 338–341.

¹³ *Науменкова С. В.* Розвиток фінансового сектору України в умовах формування нової фінансової архітектури : моногр. / С. В. Науменкова, С. В. Міщенко ; Ун-т банків. справи, Центр наук. досліджень НБУ. – К., 2009. – С. 38–50.

дослідження практичної діяльності у фінансовій сфері. Зокрема, розгляд державних фінансів як “сукупності процесів розподілу та перерозподілу вартості ВВП” потребує конкретизації щодо суб’єктів та об’єктів проведення фінансових операцій. Адже без цього неможливо визначити, в яких формах здійснюється залучення фінансових активів, які напрями та результати їх використання в практичній діяльності.

Іншим прикладом може бути визначення фінансової системи США американськими науковцями, які зводять її до трьох основних компонентів: фінансових інститутів, фінансових ринків та фінансових інструментів. Фінансові інститути охоплюють три категорії: фінансові посередники, агенти і брокери, товарні та фондові біржі. Фінансові ринки поділяються на довгострокові (ринок цінних паперів, ринки облігацій, іпотечний ринок, споживчий кредит) та короткострокові (грошовий ринок, валютний ринок, фінансовий ринок за операціями на термін, ф’ючерсний ринок, своповий ринок). До фінансових інструментів належать інструменти ринку короткострокового капіталу (казначейські векселі, депозитні сертифікати, банківські акцепти, комерційні векселі, федеральні резервні фонди, угоди з купівлі цінних паперів, позики брокерам та ділерам)¹⁴.

У цьому випадку автори вирізняють суб’єктів (фінансові інститути) фінансових відносин, проте не пов’язують їх з тими операціями, які вони проводять. Не зовсім логічним є також виокремлення зазначених основних компонентів фінансової системи, оскільки фінансові ринки являють собою також сукупність певних інститутів, а фінансові інструменти є допоміжними важелями в проведенні фінансових операцій та наданні посередницьких послуг. Крім того, слід звернути увагу й на те, що далеко не завжди в проведенні фінансових операцій беруть участь лише фінансові інститути. Зокрема, функції з формування, розподілу та використання бюджетних ресурсів здійснюють уряди, які не належать до фінансових інститутів.

Іншим прикладом може бути поняття фінансової системи американського науковця Р. Г. Габбарда¹⁵. За його визначенням, фінансова система “переміщує кошти від заощадників до позичальників” і уможливорює досягнення їх цілей. Вона “забезпечує шляхи переміщення коштів від окремих осіб і груп, які мають заощадження, до осіб і груп, які хочуть позичити гроші. Заощадники (або позикодавці) є постачальниками коштів і надають їх позичальникам в обмін на запевнення повернути більшу суму в майбутньому. Позичальники – це ті, хто потребує коштів для придбання товарів тривалого користування, житла або виробничих потужностей чи устаткування і обіцяють виплатити позичені гроші, сподіваючись на зростання доходів у майбутньому”.

Проте відносини між суб’єктами фінансової діяльності не зводяться лише до операцій заощадження – позичання. Такий підхід не охоплює цілого спектру відносин інституційних одиниць. Зокрема, зі складу фінансо-

¹⁴ *Энг М. В.* Мировые финансы / М. В. Энг, Ф. А. Лис, Л. Дж. Мауэр ; пер. с англ. – М. : ДеКА, 1998. – С. 233–235.

¹⁵ *Габбард Р. Г.* Гроші. Фінансова система та економіка : підруч. / Р. Г. Габбард ; пер. з англ. ; наук. ред. пер. М. Савлук, Д. Олесевич. – К. : КНЕУ, 2004. – С. 64–94.

вої системи випадають операції із залучення доходів (у формі податкових, неподаткових та інших платежів) до складу державного, регіональних та місцевих бюджетів, проведення операцій фінансування різноманітних програм та проектів з боку державних та місцевих органів виконавчої влади, використання трансфертних операцій, проведення обмінів активами, зміни їх вартості, викликані лише змінами у сфері ціноутворення тощо. Розглядаючи питання переміщення коштів у рамках фінансової системи, автор до складу суб'єктів, крім домогосподарств і фірм, включає також уряди. Проте їх діяльність не вписується у визначення фінансової системи, а тому виявляється штучно доданою до її складу. Операції, які здійснюються державними одиницями (інституційними одиницями сектору державного управління) зводяться не до окремої сфери фінансової системи, а переважно до регулювання діяльності фінансових ринків та інститутів. Далі виявляється, що уряд бере участь також у фінансовій посередницькій діяльності безпосередньо через фінансові інститути, які фінансуються державою, або опосередковано, через гарантування кредитів. Однак такі операції не охоплюються поняттям фінансової системи, яке надано автором.

За визначенням вітчизняних науковців, фінансова система “являє собою сукупність фінансових інститутів та ринків, що оперують різними фінансовими інструментами, за допомогою яких здійснюються операції з фінансовими ресурсами”. Що ж стосується фінансового сектору, то “у широко вживаному значенні – це частина економіки, що пов'язана з діяльністю фінансових інститутів”¹⁶.

Такий підхід є більш раціональним, оскільки врешті-решт зводить фінансову систему до операцій фінансових інститутів з фінансовими ресурсами. Але слід звернути увагу на те, що не тільки фінансові інститути здійснюють такі операції. Більш доцільним є використання терміна “інституційна одиниця”. Крім того, для розуміння змісту фінансової системи об'єднання фінансових інститутів та ринків мало що дає. Останні, з одного боку, за організаційною формою самі відносяться до інституційних одиниць, а з другого, – не відображають тих дій (операцій), які здійснюються ними. Крім того, з метою розширення можливостей використання терміна “фінансова система” та “фінансовий сектор” в практичній діяльності замість фінансових ресурсів було б доцільніше використати поняття фінансових активів.

Суб'єкти державних фінансів (державні інституційні одиниці) здійснюють залучення, розподіл та використання фінансових ресурсів з метою виконання функцій, які віднесено до їх компетенції. Для проведення аналізу їх діяльності використовуються такі поняття, як потоки, запаси, операції, активи та зобов'язання.

Фінансовий потік являє собою рух грошових коштів від однієї інституційної одиниці до іншої, який здійснюється на основі укладених угод. Основою фінансових потоків є проведення визначених операцій. Потік

¹⁶ Обґрунтування методичних підходів до оцінки стійкості фінансової системи : інформ.-аналіт. матер. / С. В. Науменкова, Р. С. Лисенко, Д. С. Попов та ін. ; Центр наук. досліджень НБУ. – 2006. – Вип. 6. – С. 32–33.

здебільшого є відображенням проведення таких дій (заходів) інституційними одиницями, що впливають на їх економічний стан: обсяги доходів, запасів, зобов'язань. Вхідні потоки зумовлюють зростання ресурсної бази інституційної одиниці та супроводжуються змінами обсягів і структури її зобов'язань. Вихідні потоки спрямовуються на збільшення залучених активів та погашення зобов'язань. Фінансові потоки відображають створення, перетворення, обмін, передачу та зникнення вартості. Вони пов'язані зі змінами обсягів, структури або вартості активів і зобов'язань інституційних одиниць.

Водночас розрізняють також інші (не операційні) фінансові потоки. Вони відображають зміни в обсягах вартості товарів, послуг, активів, які викликані не проведенням операцій, а впливом інших (необмінних) факторів (списання боргу, знищення активу, проведення переоцінки активів). Здійснення переоцінки активів, яка проводиться з урахуванням рівня їх ринкової ціни, розглядається як виникнення холдингового прибутку або збитку.

Запаси відображають обсяги активів та зобов'язань, які має на визначений період у своєму розпорядженні інституційна одиниця. Зміни в обсягах та структурі запасів є результатом проведення відповідних операцій та відображаються відповідними потоками. Загальна вартість запасу в інституційної одиниці на визначений період є результатом кумулятивної вартості величини всіх потоків, які справляють вплив на цей запас.

У діяльності інституційних одиниць потоки відображаються як результати активних (обмінних) дій та як наслідок змін вартості активів і зобов'язань, пов'язаних з впливом суто цінкових факторів, подій зі знищення активів, списання зобов'язань тощо. Потоки коштів поділяються на дві групи: потоки, які стали наслідком проведення операцій, та потоки, викликані впливом неопераційних факторів. Більшість потоків є результатом проведення інституційними одиницями певних операцій.

Об'єктами діяльності інституційних одиниць є економічні активи. Економічні активи – це об'єкти, відносно яких інституційні одиниці здійснюють реалізацію прав власності (індивідуально або колективно), а володіння і використання їх стає основою для власників в одержанні економічних вигод. Вигоди, які одержують від володіння активами, зводяться до виконання функцій накопичення коштів та використання як засобу платежу. Вигоди пов'язані з використанням матеріальних активів, а також доходів від власності. Діяльність інституційних одиниць сектору державного управління передбачає використання ширшого спектру активів порівняно з організаціями, які перебувають у приватній власності. Зокрема, вони володіють активами загального призначення (школи, адміністративні приміщення, меблі тощо), активами інфраструктури (нерухомі нефінансові активи: вулиці, автомагістралі, мости, мережі зв'язку, канали, дамби тощо), активи національної спадщини, інші економічні активи (електромагнітний простір, природні ресурси у міжнародних водах тощо).

За міжнародною термінологією, фінансові активи включають фінансові вимоги, монетарне золото та спеціальні права запозичення. До фінансових вимог належать грошові кошти, депозити, кредити та позики, облігації, похідні фінансові інструменти, дебіторська заборгованість та ін. Наявність

фінансової вимоги передбачає існування відповідного зобов'язання. Платежі, на які має право кредитор, відповідають платежам, які повинен здійснити дебітор.

Згідно зі ст. 1 Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” до фінансових активів відносяться кошти, цінні папери, боргові зобов'язання та право вимоги боргу, що не віднесені до цінних паперів. Проте такий підхід значно звужує характеристику структури фінансових активів. По-перше, сюди не включаються такі компоненти, як монетарне золото та спеціальні права запозичення. Це означає, що вони взагалі не враховуються в цьому законі, а тому операції з ними не підлягають регулюванню з боку держави. Крім того, в законі не зовсім чітко прописана структура фінансових вимог, зокрема, віднесення до складу фінансових активів депозитів, похідних фінансових інструментів та дебіторської заборгованості.

Фінансова послуга в Законі України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” визначається як операція з фінансовими активами, що здійснюється в інтересах третіх осіб за власний рахунок чи за рахунок цих осіб, а у випадках, передбачених законодавством, — і за рахунок залучених від інших осіб фінансових активів з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів. До фінансових послуг, зокрема належать: випуск платіжних документів, платіжних карток, дорожніх чеків та/або їх обслуговування, кліринг, інші форми забезпечення розрахунків, діяльність з обміну валют; залучення фінансових активів із зобов'язанням щодо наступного їх повернення; надання коштів у позику, а також і на умовах фінансового кредиту; надання гарантій та поручительств; переказ коштів; послуги у сфері страхування та накопичувального пенсійного забезпечення.

Але такі послуги надаються не тільки приватними, а й державними суб'єктами фінансової діяльності (державними інституційними одиницями), зокрема урядом, центральним банком, державними фінансовими корпораціями. Проте надання фінансових послуг державними інституційними одиницями має суттєві відмінності від їх надання приватними суб'єктами.

Характеристика фінансової операції з боку фахівців МВФ зводиться до того, що вона є взаємодією між двома інституційними одиницями на основі взаємної згоди або дії. За визначенням вітчизняних науковців, фінансові операції “являють собою дії, спрямовані на вирішення певного завдання з організації та управління грошовими відносинами, що виникають при формуванні та використанні відповідних коштів. Фінансові операції (трансакції) можуть зумовлюватися як грошовими платежами (розрахунки, трансферти тощо), так і рухом капітальних ресурсів (лізинг, траст, кредит, франчайзинг та ін.). Об'єктами фінансових операцій є різноманітні фінансові активи, до яких належать національні гроші, іноземна валюта, цінні папери, дорогоцінні метали, нерухомість”¹⁷.

¹⁷ Міжнародні фінанси : підруч. / О. І. Рогач, А. С. Філіпенко, Т. С. Шемет та ін. ; за ред. О. І. Рогача. — К. : Либідь, 2003. — С. 33.

Проте розгляд фінансової операції як взаємодії між інституційними одиницями, або дії, спрямованої на вирішення певного завдання з організації та управління грошовими відносинами, потребує конкретизації. По-перше, така взаємодія передбачає здійснення визначених платежів або отримання грошових надходжень інституційними одиницями на основі угод або інших засад. По-друге, такі дії проводяться у грошовій формі та відображають обмін товарами і послугами, активами. Слід звернути увагу й на те, що проведення фінансових операцій інституційними одиницями здійснюється з урахуванням зобов'язань, які виникають між ними на основі таких обмінів. Тому доцільніше фінансову операцію характеризувати як проведення грошових виплат (платежів) та одержання коштів (надходжень) інституційними одиницями, пов'язаними зі здійсненням обмінів товарами, послугами та активами на основі визначених зобов'язань.

Як правило, операції проводяться на основі взаємних угод між інституційними одиницями. Використання терміна “взаємна угода” означає, що суб'єкти фінансової діяльності попередньо повідомлені та дали згоду на проведення відповідних операцій. Однак це не означає, що у всіх випадках операції можна кваліфікувати як добровільні. Зокрема, проведення таких операцій, як виплата податків, здійснення платежів за рішенням суду або інших адміністративних органів обумовлюється законодавством. Слід звернути увагу й на те, що операції можуть здійснюватися не тільки між інституційними одиницями, а і в межах кожної з них. До них відносять проведення так званих внутрішніх операцій, зокрема, споживання основного капіталу, передача сировини і матеріалів із запасів у виробництво тощо.

Кожна операція являє собою обмін або трансферт. Операції відносяться до обміну у разі, коли одна інституційна одиниця передає іншій товари, послуги, активи або працю та отримує в обмін товари, послуги, активи або працю еквівалентної вартості. Трансферти мають місце тоді, коли одна інституційна одиниця надає товари, послуги, активи або працю іншій інституційній одиниці та не отримує в обмін товари, послуги, активи або працю, які мають еквівалентну вартість. Прикладом трансфертних операцій є податки.

Операції також поділяються на грошово-кредитні та інші (такі, що не відносяться до грошово-кредитних). Грошово-кредитна операція являє собою таку дію, коли одна інституційна одиниця здійснює платіж або бере на себе зобов'язання, виражене у грошових одиницях), а інша інституційна одиниця їх одержує. Операції, які не належать до грошово-кредитних, передбачають проведення обміну або трансферту. До них відносяться бартерні операції, трансферти у натуральній формі (надання медикаментів, продовольства, медичних послуг та ін.).

До операцій органів державного управління відносяться: залучення доходів, здійснення видатків (витрат), придбання та реалізація нефінансових активів, придбання та реалізація фінансових активів, взяття зобов'язань.

Крім обміну активами та зобов'язаннями (проведення операцій) важливо також враховувати накопичення та витрачання запасів. Запаси являють собою активи та зобов'язання (а також чиста вартість активів), які має на визначений момент інституційна одиниця (запас коштів, чисті зовнішні активи, що зна-

ходяться в банківській сфері, сума непогашеного зовнішнього або внутрішнього боргу тощо). Вартість будь-якого запасу, який має інституційна одиниця на визначений період часу, являє собою кумулятивну величину вартості всіх потоків, які справляють вплив на такий запас (рис. 2).



Рис. 2. Складові фінансових потоків

Сектор державних фінансів охоплює операції державних інституційних одиниць з фінансовими об'єктами. До складу державних фінансів України входять такі інституційні одиниці: державні одиниці (міністерства, відомства, законодавчі органи, державні цільові фонди тощо), державні грошово-кредитні установи (Національний банк України та інші державні депозитні установи), державні фінансові установи (державні страхові компанії, інвестиційні компанії, біржі, інші фінансові установи), державні підприємства (рис. 3).

У працях як вітчизняних, так і зарубіжних науковців є різні підходи до визначення змісту державних фінансів, але використання їх в практичній діяльності є досить проблематичним з причини їх абстрактного характеру. Зокрема, відсутнє чітке визначення суб'єктів та об'єктів фінансових відносин в межах державного сектору, а також операцій, які вони здійснюють.

Діяльність держави у фінансовій сфері проводиться певними суб'єктами (інституційними одиницями), яким передаються відповідні повноваження держави. До них відносяться інституційні одиниці, які належать органам державного управління, або перебувають під їх контролем (державні одиниці, фонди соціального забезпечення, некомерційні організації, квазі-корпорації, фінансові та нефінансові корпорації). Об'єктами діяльності інституційних одиниць є фінансові активи, які включають фінансові вимоги, монетарне золото та спеціальні права запозичення.

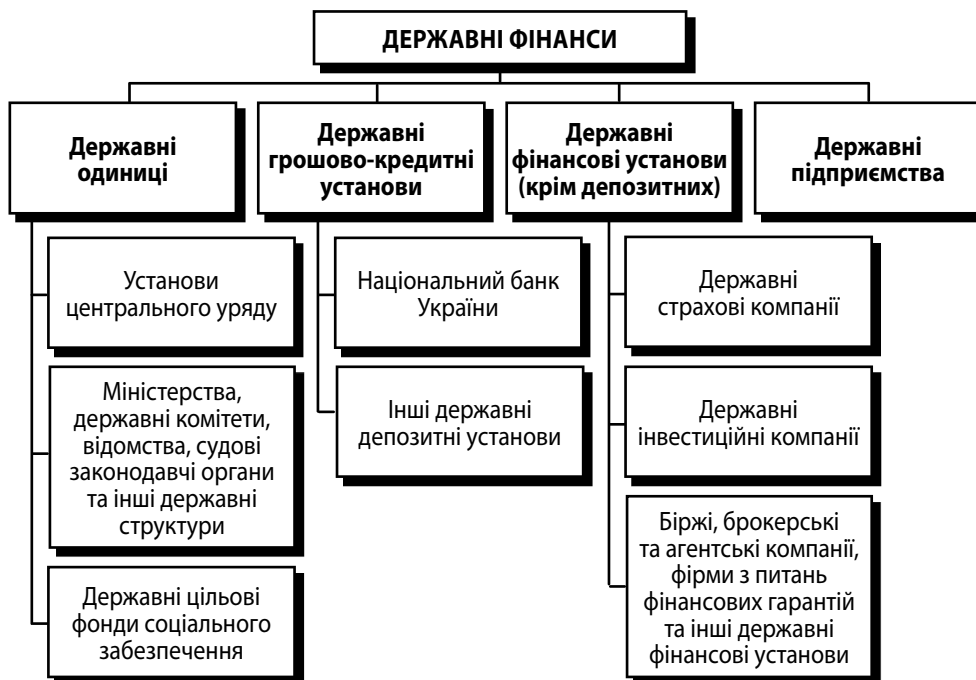


Рис. 3. Складові державних фінансів України

Суб'єкти сектору державних фінансів (державні інституційні одиниці) здійснюють залучення, розподіл та використання фінансових ресурсів з метою виконання функцій, які віднесено до їх компетенції. Для проведення аналізу їх діяльності використовуються такі поняття, як потоки, запаси, операції, активи та зобов'язання.

Фінансова операція зводиться до проведення грошових виплат (платежів) та одержання коштів (надходжень) інституційними одиницями, пов'язаними зі здійсненням обмінів товарами, послугами та активами на основі визначених зобов'язань.

До складу державних фінансів України входять такі інституційні одиниці: державні одиниці, державні грошово-кредитні установи, державні фінансові установи, державні підприємства. Вони проводять операції із залучення доходів, здійснення видатків (витрат), придбання та реалізації нефінансових, а також фінансових активів.