

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ  
ОДЕСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ:  
ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ**

**МОНОГРАФІЯ**

**Одеса**

**2013**

**УДК 336.145.1(477)**

**ББК 65.9(4Укр)261.31**

*Автори*

Л.А.Васютинська, канд.екон.наук (розділ 1, підп.1.1,1.2,1.3, розділ 2), М.О.Слатвінська, канд. екон.наук (розділ 1, підп.1.4), О.Ю.Дубовик, канд.екон.наук (розділ 3, підп.3.1), І.С.Луценко, канд.екон.наук (розділ 3, підп.3.2), І.В.Мартинюк (розділ 3, підп.3.3), М.В.Тарасенко (розділ 3, підп.3.4), В.П.Хомутенко, канд.екон. наук (розділ 4 у співавторстві з А.В.Хомутенко), А.В.Хомутенко, канд.екон.наук (розділ 4 у співавторстві з В.П.Хомутенко), І.В.Мамонтова (розділ 5), Г.М.Коцюрубенко (розділ 6), І.С.Волохова, канд.екон.наук (розділ 7), С.І.Логвіновська, канд. екон.наук (розділ 8), В.Г.Баранова, докт.екон.наук (розділ 9)

За загальною редакцією доктора економічних наук, доцента В.Г.Баранової

*РЕЦЕНЗЕНТИ:*

**Чернявський О.П.**

доктор економічних наук, професор кафедри фінансів  
Одеського національного університету

**Ахламов А.Г.**

доктор економічних наук, професор,  
перший заступник директора  
ОРІДУ НАДУ  
при Президенті України,  
завідувач кафедри  
економічної та фінансової політики

**Немченко В.В.**

доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри  
обліку та аудиту Одеської національної харчової академії

Б Бюджетна система України: проблемні питання: монографія/ [Л.А.Васютинська, М.О.Слатвінська, О.Ю.Дубовик та ін.]; за заг. ред.. В.Г.Баранової. – Одеса, ВОИ СОИУ “Атлант» 2013. – 252 с.

ISBN 978-966-2361-98-8

У монографії досліджено питання становлення та розвитку бюджетної системи України та її складових. Розвинуто понятійний апарат дослідження. Визначено основні проблемні питання функціонування складових бюджетної системи та запропоновано шляхи підвищення ефективності її функціонування.

Рекомендовано до друку Вченою радою  
Одеського національного економічного університету  
Протокол №9 від 25 липня 2013 року

## ПЕРЕДМОВА

Фундаментальні зміни, що відбулися останніми роками у фінансовій сфері поряд з глобалізаційними процесами, зумовили необхідність узагальнення та формулювання основних результатів та проблем, які виникають у ході проведення економічних реформ. У найбільшому ступеню реформи торкнулися податкової та бюджетної сфери. Впроваджені заходи сприяли розвитку та становленню бюджетної та податкової системи України, зумовили зростання ВВП, розвиток підприємництва, становлення ринкових відносин. Протягом останніх років науковцями і практиками було запропоновано багато форм та підходів до вирішення окремих питань функціонування міжбюджетних відносин, формування доходної частини державного та місцевих бюджетів, розробки програмно-цільового методу управління державними коштами, становлення домогосподарств як суб'єктів економічних відносин. Значна кількість напрацювань були висвітлені у монографічних дослідженнях, наукових роботах на здобуття наукового ступеню кандидатів та докторів економічних наук, статтях та тезах.

Серед видатних українських вчених відмітимо праці В.Андрущенко, О.Василика, В.Гейця, С.Глазьева, Н.Гловацької, А.Городецького, М.Єрмошенка, М.Зверякова, Ю.Іванова, І.Луніної, А.Мазаракі, В.Немченко, Л.Тарангул, А.Соколовської, В.Федосова. О.Чернявського І.Чугунова, С.Юрія, та ін.. Серед закордонних дослідників, які мають вагомий внесок у сфері бюджетно-податкової політики відмітимо, праці А.Пігу, А. Вагнера, Дж.Бьюкенена, Е.Меаде, Р.Масгрейва, у роботах яких державний борг розглядається як тягар для економічного розвитку; М.Карлберга, що досліджував вплив державних позик на рівень споживання. Формулювання такого специфічного елемента інвестиційної безпеки, як інформаційна ефективність ринку, у своїх працях здійснювали М.Міллер і Ф.Модільяні.

Разом з тим, на сьогодні єдиного підходу до побудови моделі ефективної бюджетної системи не існує. Це зумовлено, насамперед, економічною сутністю відносин, які формуються у процесі складання та виконання бюджету, функціонування бюджетної системи і об'єктивно існують у створеному правовому полі. У той же час, реформи, які проводяться у бюджетній та податковій сфері мають як позитивні результати, так й негативні прояви, дослідженню та усуненню яких повинне приділятися не менш уваги, ніж першим етапам реформ. Застосування зарубіжного досвіду та узагальнення тенденцій, які мають місце у сучасній економіці України, потребують подальшого дослідження та передбачають формулювання проблем, які вже виникли, та прогнозування наступних.

Метою даного наукового дослідження є визначення напрямів реформування бюджетної політики і системи, удосконалення механізму функціонування її складових на засадах системності і комплексності.

Досягнення сформульованої мети зумовило вирішення наступних завдань:

- критично проаналізовано розвиток бюджетної системи, сформульовано основні проблеми щодо становлення бюджетної системи за часів незалежності України;
- досліджено розвиток бюджетних відносин, поглиблено теоретичні засади розвитку бюджетної системи України;
- обґрунтовано соціально-економічну сутність видатків бюджету, сформульовані дискусійні положення та специфічність бюджетних відносин, визначені системоутворюючі елементи видатків бюджету;
- представлена прагматика та проблематика впровадження програмно-цільового методу у систему видатків бюджету;
- доведена необхідність запровадження системи моніторингу соціально-економічної ефективності та результативності видатків бюджету;
- визначені основні тенденції та сформульовані проблеми щодо наповнення доходної частини за рахунок податкових надходжень;
- досліджено особливості формування спеціального фонду Державного бюджету;
- оцінено вплив діяльності суб'єктів вільних економічних зон на формування доходів бюджету та проблеми щодо їх функціонування;
- систематизовано складові взаємодії фінансових ресурсів домогосподарств та бюджетної системи, визначено основні перешкоди на шляху активізації діяльності домогосподарств у фінансовій системі держави;
- обґрунтовано чинники фінансової безпеки держави, досліджено вплив боргової політики на функціонування бюджетної системи;
- проаналізовано теоретичні аспекти організації міжбюджетних відносин;
- оцінена ефективність формування та використання коштів місцевих бюджетів;
- запропоновані підходи щодо вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів;
- визначено напрями використання страхового капіталу як інструменту фінансової безпеки держави.

Монографія присвячена широкому колу питань теоретичного, методологічного, методичного та проблемного характеру, що дозволяє уявити багатогранність досліджуваної проблеми, сформулювати напрями подальшого



дослідження функціонування бюджетної системи. Автори дослідження не претендують на всебічне висвітлення процесів, які існують у бюджетній системі, разом з тим, у дослідженні представлені сучасні погляди на більшість питань реформування бюджетної системи.

Розділ 1 «Еволюція бюджетної системи України» надає можливість дослідити етапність розвитку бюджетної системи, визначити специфіку бюджетних відносин та виявити протиріччя, які виникали в процесі функціонування бюджетної системи та механізми їх подолання, що надає неоцінімий історичний досвід та дозволяє намітити напрям подальшого реформування.

Розділ 2 «Система видатків бюджету та проблеми його розвитку» присвячений дослідженню бюджетних відносин, які виникають з приводу функціонування системи видатків. Дослідження системоутворюючих елементів видатків бюджету дозволяє дійти важливого висновку, який ставить під сумнів погляди щодо призначення видатків бюджету, яке полягає у забезпеченні функцій держави. Доведено, що зв'язок між потребами суспільства і функціями держави за первинністю виникнення полягає у тому, що спочатку виникають потреби, потім для їх задоволення утворюються функції.

У розділі 3 «Система доходів бюджету та джерела їх формування» досліджуються основні тенденції щодо формування доходної частини бюджету, особливостей наповнення спеціального фонду, необхідності моніторингу податкових надходжень. Сформульовані основні проблеми, що виникають у функціонуванні податкової системи та пропонуються шляхи їх подолання.

У розділі 4 «Державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм» проаналізовані теоретичні та правові засади державного фінансового аудиту, сформульовані мета, об'єкт, предмет і методи державного фінансового аудиту, сформульовані основні проблеми у сфері державного фінансового аудиту.

Представляє певний інтерес розділ 5 «Оцінювання впливу вільних економічних зон на формування доходної частини бюджету», у якому досліджено особливості функціонування суб'єктів господарювання в умовах скасування та наявності пільгових режимів. З'ясовано основні чинники, які стримують розвиток ВЕЗ та призводять до погіршення умов функціонування для суб'єктів інвестиційної та інноваційної діяльності.

Розділ 6 «Фінансові ресурси домогосподарств та їх роль у формуванні бюджетів України» присвячений дослідженню особливостей формування та використання фінансових ресурсів домогосподарств. Доведено важливу роль фінансових ресурсів домогосподарств у формуванні ринкової економіки трансформаційного типу, визначені чинники, які суттєво впливають на

формування фінансових ресурсів домогосподарств та сформульовані заходи щодо активізації діяльності домогосподарств на фінансовому ринку.

Розділ 7 «Розвиток міжбюджетних відносин в Україні» присвячений дослідженню теоретичних аспектів організації міжбюджетних відносин, зроблений висновок про необхідність дослідження теоретичних положень та розробці практичних рекомендацій щодо розподілу повноважень між рівнями влади та управління, сформульовані проблеми одночасного забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування бюджетними ресурсами, у тому числі за допомогою розробки оптимальної моделі фінансового вирівнювання. Здійснена оцінка ефективності формування та використання коштів місцевих бюджетів та запропоновані методичні підходи щодо вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів.

У розділі 8 «Державний борг як чинник фінансової безпеки держави» проаналізовані сучасні наукові підходи до визначення сутності дефініції «фінансова безпека», досліджені чинники фінансової безпеки держави, проаналізовано вплив державного боргу на фінансову безпеку України, здійснено оцінку стану боргового навантаження України із застосуванням прийнятих у світовій практиці показників.

У розділі 9 «Страховий капітал як інструмент фінансової безпеки держави» висувається гіпотеза щодо можливості використання страхового капіталу як інструменту фінансової безпеки країни. На основі проведеного теоретичного аналізу, фактичних фінансових даних розвитку страхового ринку України зроблений висновок про необхідність розширення обов'язкових видів страхування, збільшення фінансових вимог щодо платоспроможності та фінансової стійкості страховиків.

Колектив авторів висловлює велику подяку рецензентам даної монографії: д.е.н., проф.. Чернявському О.П., д.е.н., проф.. Немченко В.В., д.е.н., проф.. Ахламову А.Г.

Представлені у монографії матеріали становлять певні засади для подальшого дослідження бюджетної системи України і можуть бути корисними для науковців, викладачів та всіх тих, кого цікавлять проблеми розвитку бюджетних та міжбюджетних відносин, формування та виконання бюджету країни.

*В.Г. Баранова*

## РОЗДІЛ 1. ЕВОЛЮЦІЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

### 1.1. Зародження, становлення та розвиток бюджетних відносин за часи докапіталістичних формацій

У результаті об'єднання східних слов'янських племен у IX ст. виникло перше стійке державне утворення на території сучасної України – Київська Русь. Київська Русь сформувалась як одноосібна монархія. На чолі держави стояв великий князь київський, який зосередив у своїх руках всю повноту законодавчої, виконавчої, судової та військової влади. Радниками князя були «княжі мужі», яких з XI ст. стали називати боярами.

Скарбниця великого князя формувалась як за рахунок надходжень з казни князів-феодалів, так й за рахунок різних податків, що стягувалися з підданих. Система оподаткування включала у себе прямі і непрямі податки. До перших відносилися данина, яка збиралася дружиною князя – полюддя (уроки, дари, оброки), а також повоз, тобто данина, яку доставляли самі платники. Податком обкладалася також земля (рало) й заселена оселя (дим).

З розвитком торгівлі з'являється ще одне «податкове» джерело, що започатковує непряме оподаткування – мито. З метою регулярного поповнення князівської скарбниці торгівля регламентується вже в перших угодах Київської Русі з Візантією. На відміну від данини і податей, мито стягувалося переважно грошима [1, с. 74]. На той час існувало два види мита: за місцем збору і часом – «заставне», яке стягувалося до початку торгівлі та за проїзд, і «торгове» – справлялося безпосередньо з місця торгівлі. Об'єктом обкладання були люди, товари та вантаж. До заставного мита відносилися такі види податків, як побережні або плата за перевіз на поромах і човнах, а також за стоянку судна або човна коло берегу, мостовщина, стягувалася за проїзд через міст, костки – обкладалися особи, що користувалися охоронними шляхами. До торговельного мита належали явки, що стягувалися окремо з людей і з товарів. Бралось також мито за зберігання товарів. З прийняттям християнства духовенство стало справляти для своїх потреб своєрідне мито під час ярмарків, які влаштовувалися на церковні свята. Скарбниця князя поповнювалася й за рахунок мита з надання судових послуг і штрафів за невчасне внесення цих платежів.

Згодом впроваджуються й інші види податків. Як зазначає В. Пушкарьова: «Як тільки громадські спілки перестали бути простими родинними об'єднаннями, як тільки з'явилася адміністрація у будь-якому її прояві (крім родинної), суд, військо, суб'єктами оподаткування стають не тільки переможені народи, а й самі громадяни такої спілки» [2, с.78].

Князівська скарбниця також поповнювалася за рахунок виданих кредитів, відсоток за якими складав 25-50% річних. При цьому кредитні відносини оформлювалися залежно від форм сплати. Надання «кун у рез» передбачало позичку під тверді відсотки. «Справжня» або позичка під нарощені відсотки. «Наставши в мед» та «жито в присоп» – кредит, що сплачувався під визначену частину врожаю або іншого натурального продукту.

Розвиток дипломатичних зв'язків, необхідність захисту від зовнішніх ворогів, а також княжий двір, апарат управління та релігійні заклади поглинали значну частину державних коштів. Проте особливістю реалізації державної політики у XI ст. стала масштабна діяльність щодо будівництва шляхів, мостів, пристаней, оборонних укріплень, розбудова сіл тощо. Князівська казна також використовувалася на забезпечення поточних соціальних проблем, хоча ці витрати й були незначними. Таким чином, до середини XII ст. в Київській Русі відповідно до певних юридичних норм існувала система доходів та система видатків (рис. 1.1).

Протягом IX—XIII століть система політичної влади Київської Русі, яка була заснована на принципах ранньофеодального монархізму і феодалізму, зазнала істотних трансформаційних змін. Якщо за добу піднесення Київської Русі сформувалася централізована монархія, то в період

Протягом XII—XIII століть імперія Рюриковичів зазнала кардинальної еволюції від унітарної держави через федерацію та конфедерацію до сукупності кількох окремих суверенних держав<sup>1</sup>. Напередодні монголо-татарської навали (XI-XII ст.) існувало близько п'ятнадцяти великих князівств, п'ять з яких – на землях, що є нині територією Української держави (Київське, Чернігово-Сіверське, Переяславське, Володимиро-Волинське та Галицьке) [3, с. 11]. Кількість князівств і земель за XIII століття виросла до 50, а надалі збільшилося до 250.

Подальший розвиток бюджетних зв'язків і системи оподаткування відбувається під впливом законів держав, які опанували територію України. Основними джерелами доходів за добу Великого князівства Литовського у XIV-XVI ст. були податки, які збиралися в казну держави, окремого князівства, повіту, села, пана. Платниками податків ставали міста, волості, окремі власники майна. Найбільш поширеним був податок, що отримав назву «серебщина». Він стягувався з усіх без винятку городян та селян. Об'єкт обкладання – двір (3-6 грошів) або лан (10-30 грошів). У 1447 р. феодали дістали право збирати цю подать у власних маєтках на свою користь.

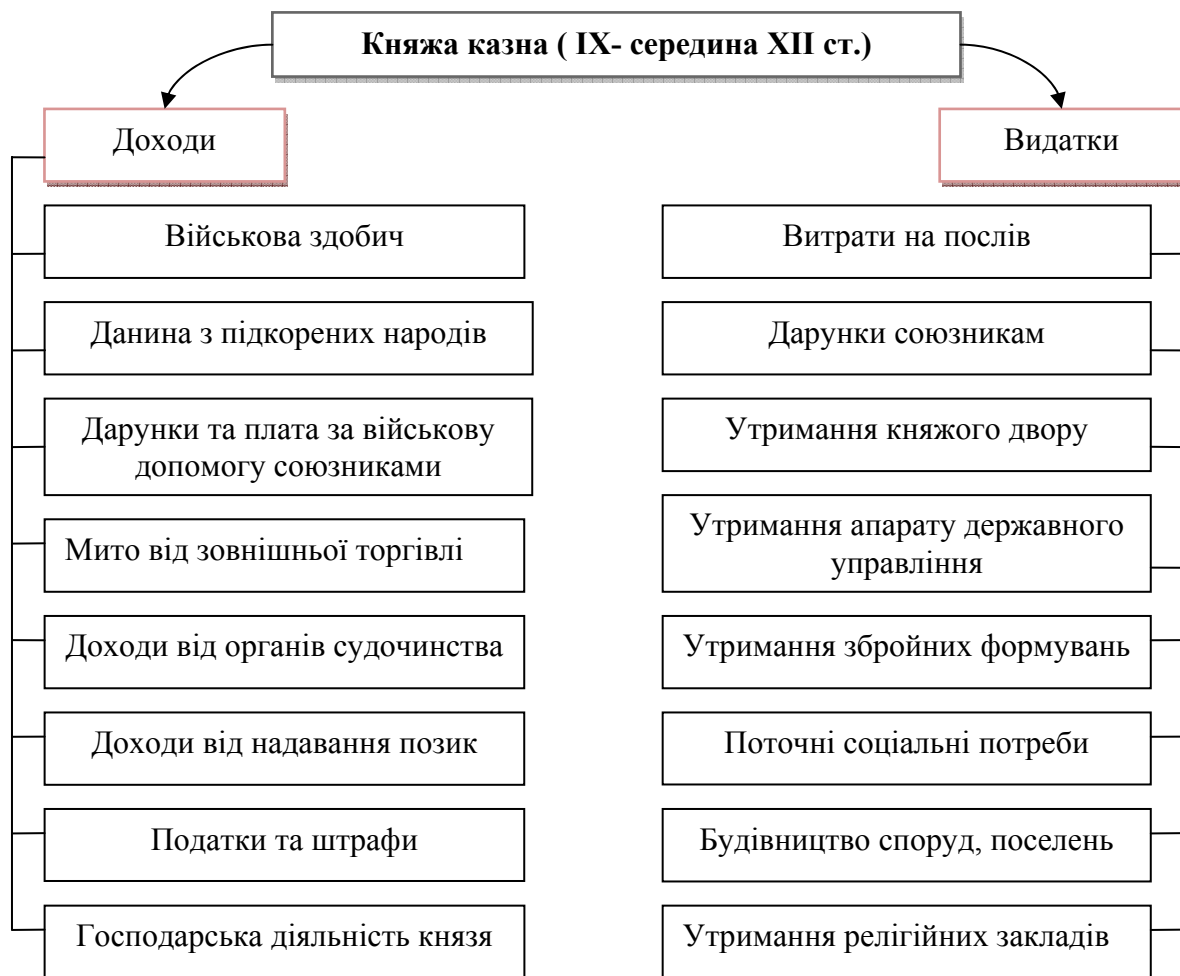


Рис. 1.1. Система доходів і видатків княжої казни в Київській Русі

Посощина-поконевщина – земська подать або данина від сохи. Кошти, які поступали від цього податку, спрямовувалися на утримання прикордонної стражі. Не обкладалися названим податком боярські маєтки. На Київщині та на Галичині сплачувався «дим» або грошовий податок з кожної хати. На Волині об'єктом оподаткування стала земельна ділянка, яка оброблялася воловою упряжжю – воловщина. У Чернігівській волості збиралася поголовщина – майновий податок. Площа земельного наділу, кількість голів великої рогатої худоби та іншого майна – це база оподаткування цього податку. Після прийняття 1557 р. «Уставу на волоки» цей збір було скасовано.

Особливістю періоду Литовсько-Польського панування стала диференціація податних зобов'язань відповідно до суб'єктів оподаткування. Найбільший тягар з відробленням повинностей був покладений на тяглих селян, які обробляли панські угіддя своєю худобою. Це були вільні селяни, які сплачували «дякло» і «стацію», тобто виконували зобов'язання щодо забезпечення продуктами харчування княжого або панського двору. Інші

повинності передбачали особисту службу селян, пов'язану з виконанням обов'язків щодо ремонту шляхів і мостів виконувалися – «повіз-підвідне» або з охороною панського майна – «стороживщина». Платниками податку з промислу обкладалися ремісники і службові селяни, які утворювали «сотні» за напрямками спеціалізації на чолі з сотником, що обирався. Чиншові селяни сплачували «чинші» також натуральний податок, коли потреба у відпрацюванні на землі відпадала. За своєю суттю цей податок був даниною.

До наступного штабелю розвитку бюджетних відносин слід віднести період Запорізької Січі (XVI ст.). За політичної організації це утворення було козацькою республікою, відмінною рисою якої стала відсутність кріпацтва. За військовим поділом Запорізька Січ складалася з 38 куренів, за територіальним – з 8 паланок (округів). Джерела доходів у Запорізькій Січі складали податки та доходи від господарської діяльності (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

**Складові доходів бюджету Запорізької Січі**

Види доходів	Джерела
1	2
Кошові регалії і домени	Доходи від промислової експлуатації рибальських і мисливських угідь, земель (зимівників і хуторів)
Військова здобич	Воєнні трофеї – добутий шаблею та веслом „козацький хліб”
Субсидія королівська, «жалованье царське»	Допомога грішми, хлібом, горілкою, військовими з боку Росії й Гетьманщини, до 1648 р. — Польщі
Військовий оклад	Податок на користь січової й паланкової старшини. Стягувався без імунітетів і неоподаткованого мінімуму з усіх козаків (курінних і одружених), а також з не козаків (січового підданства) по 1 крб.50 коп. з душі (в другій половині XVII ст.). Одружені козаки - "гніздюки" вносили додатковий податок із сім'ї
Мито	За перевіз товарів із сусідніх країн транзитом через запорозькі землі. З горілки бралось натурою
Господарська десятина та медове	Стягувалися у паланках від хуторів і млинів натурою, від промислів і пасік — грошима. За користування посполитими військовою землею — 10 % урожаю
Торговельне	Податок акцизного типу з крамарів на січовому ринку — 10 % вартості товарів
Куфовий збір	Від кожної привізної бочки (куфи) спиртних напоїв по одній кварті (близько 1 л) або її вартість грошима

Податок шинків з	По 2,50—5,00 крб. за рік сплачували в скарб господарі, що мали шинки(корчми) у Січі, паланках і зимівниках
Подимне	Податок з хат по селах, населених поспільством, тобто не козаками, підданими Війська, що жили в паланках
Мостове	Плата за перевози на Дніпрі й польових річках у межах Запорозьких вольностей
Орендна плата	За крамниці і дуби (вантажні човни), що належали куреням. Витрачалась на потреби курінного товариства
Руга, роковщина	На утримання церкви і духівництва
Інші доходи	Безхазяйне, виморочне, конфісковане майно, викуп за полонених і засуджених, судові штрафи

Видатки, які здійснювала козацька адміністрація поширювалися не тільки на воєнні потреби та поточне утримання господарства Коша і фінансування адміністрації. За рахунок доходів фінансувалися школи, церкви, допомога нужденним козакам та «депутація до столиці Московщини».

Однак республіка, що не мала власної грошової одиниці, не могла бути фінансово незалежною. В обігу знаходилися гроші тих держав, з якими велася торгівля на території козацької республіки. Найбільш поширеною обмінною грошовою одиницею вважалися московські рублі. Нестаток грошової маси в козацькій казні спричинив прийняття наказу останнім кошовим Петром Кальнішевським, за яким козаки мали «всяку золоту монету» міняти у скарбника на мідяки до звичайного обороту.

Впровадження Петром I у другій половині 1709 р. інституту царських резидентів при гетьмані остаточно лишило козацьку республіку будь-якої автономності. Як слушно зауважує сучасний дослідник В. Горобець, на цих резидентів царем поклалися обов'язки нагляду за зовнішньополітичною діяльністю гетьмана, аби він не звільнював і не призначав на старшинські уряди козаків, «не описавшись к великому государю» [4, с. 31].

Фінансові відносини, що склалися із столицею Московії і козацькою державою поступово стали приймати форму внутрішніх повинностей. Спочатку це були незначні збори на утримання царської армії. Стягувалася «порція» або натуральний збір продуктами харчування та «рація» – подать фуражем. З 1716 до 1783 р. ці збори мали постійний характер і називались «консистенські дачки». З 1764 р. вони збиралися в грошовій формі – 1 крб. з кожного двору.

Виконання повинностей різного роду стало важким тягарем для козацької держави, збитки якої у роки російсько-турецької війни (1735-1739) сягнули до 12 млн. крб. В 1737-1738 рр. Січ утримувала власним коштом від 50

до 75 російських полків, що коштувало їй 1,5 млн. крб., або в 10 разів більше за її річний бюджет [ 5. с. 217].

Спроби поновити права української державності були прийняті гетьманом Д. Апостолом, який у 1729-1730 р. провів «Генеральне слідство про маєтність» з метою перевірки законності володіння маєтками й встановив окремий український державний бюджет – «військовий скарб», і вперше визначив точний розмір бюджету Гетьманату – 144 тис. крб. Щорічно, ці гроші направлялися на фінансування центральної адміністрації, найманих компанійських полків, артилерії тощо, важливо, що більшість цих державних видатків (витрат) покривалися за рахунок вивізного (експортного) мита – евекти. Гетьман посприяв скасуванню низки дискримінаційних щодо українців численних митних тарифів і заборон, також він усіляко обстоював інтереси не тільки власне купців, але й інших верств української спільноти, наприклад чумаків, козаків, селян, котрі їздили до Криму й вивозили звідтіля сіль, сушену рибу тощо [6, с. 144].

Наступним важливим поштовхом у розвитку бюджетних відносин на території Лівобережної України можна вважати оприлюднення грамоти до українського народу цариці Анни Іванівни 11 лютого 1734 р., де говорилося про створення тимчасового «правления Малой России». Цей орган мав забезпечувати порядок та безперебійне надходження податків до метрополії [7, с. 76-77].

Наслідки втручання царського уряду в економіку Гетьманщини посприяли розвитку монополії на внутрішньому ринку. Обмеження торговельних прав для іноземних купців, знищення привілеїв на торгівлю англійськими та голландськими товарами призвело до укорінення російського торгового капіталу на внутрішньому ринку держави.

Бюджетна діяльність підлягала регламентації, тобто здійснювався жорсткий контроль за скарбом Гетьмана. Ця діяльність регламентувалася нормами постанови Малоросійського приказу (термін дії 1662-1722 р.). Крім того до складу генеральних підскарбіїв мав обов'язково входити представник російського уряду – чиновником фінансового управління «Канцелярії зборів» і, так званої, «Щетной комісії». На початку XVIII ст. бюджетні надходження з України складовою загальнодержавних доходів Російської імперії. Після появи Малоросійської колегії в 1722 р. впроваджується пряме оподаткування. Вже через два роки президент колегії Вел'ямінов повідомив про підвищення податків на 600 %.

Постановою другої Малоросійської колегії (термін дії 1764-1786 рр.) затверджувалося об'єднання фінансової системи Гетьманщини з фінансовою



системою Росії. За указом царя уряд Гетьманщини зобов'язувався подавати відомості про доходи та видатки бюджету.

Скасування фінансової самостійності гетьманської республіки призвело до її зникнення. У 1796 р. замість неї утворено Малоросійську імперію. Отже, на кінець XVIII ст. внаслідок політики російського царизму автономію України остаточно ліквідовано, а разом з тим, скасовані права, вольності і привілеї. Таким чином, після знищення полкового устрою Україну фактично зведено до становища звичайної російської провінції.

## **1.2. Розвиток бюджетної системи України до входження до складу СРСР**

Зрушення в організації фінансової системи Російській імперії на початку XIX ст., до якої на ті часи входила Україна, визначилися реформістськими починаннями Олександра Першого. Результатом чого стало підписання 8 вересня 1802 р. Маніфесту «Об учреждении министерств». Цим документом колегії були перетворені у вісім міністерств, які відали закордонними і внутрішніми справами, військовими сухопутними і морськими силами, переймалися фінансами і питаннями юстиції, комерції і народної освіти. Крім восьми нових міністерств, Маніфест визначив положення двох інших установ державного управління, що існували раніше, – це «відомства» Державного казначея та Експедиції про державні доходи.

Колишні колегії і підлеглі їм структури були підпорядковані міністерствам або увійшли в них в якості департаментів. Головною відмінністю нових органів центрального управління було одноосібне управління, на чолі якого стояв міністр. У свою чергу, міністри несли відповідальність перед Сенатом.

Новаторський характер першого міністра фінансів – графа Васильєва О. І. проявився у визначенні чітких правил в організації податної справи на Русі. Він вперше ввів для установ і казенних палат звітні відомості. Для розгляду найважливіших фінансових питань, що носили на той час у своїй більшості таємний характер, за пропозицією першого міністра фінансів 13 жовтня 1806 р. утворено дорадчий орган – Комітет фінансів. До повноважень цього комітету входило складання державного розпису та пошук джерел на покриття військових витрат і дефіциту. Подоланню бюджетного дефіциту, в цей період сприяв «План фінансів» М. Сперанського, в основу якого було покладено реформування державного устрою. Обґрунтовуючи необхідність проведення перетворень у державі, М. Сперанський вказав на три головні

недоліки, які торкалися питань відповідності міністрів своїй посаді, їх компетенції та повноважень.

Велику роль в проведенні реформ зіграв той факт, що з середини ІХХ століття фінансова наука виокремилася у самостійну галузь. В Європі виданий перший підручник фінансів (К. Рау – 1832 рік), який став основою для вивчення фінансової справи російськими економістами. Однак консерватизм та адміністративні перепони не дозволили досягти очевидних перетворень у бюджетній сфері. Тому у 1859 р. затверджується представлений Вищою контрольною комісією проект модернізації бюджетної справи, касового устрою та державного фінансового контролю, а у 1862 р. (22 травня) приймаються «Положення про Державний бюджет» та «Правила укладання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету, фінансових кошторисів міністерства та головних управлінь» [9]. Це був досить вагомий крок як для теорії бюджету, так й для практики. У «Правилах» знайшла своє відображення офіційна фінансова термінологія та були сформульовані особливості конкретного історичного етапу розвитку фінансової системи Росії. Взагалі проведені заходи надали можливість здійснювати перетворенні у системі оподаткування та грошовій системі Росії. Визначною подією у цих перетвореннях стала відміна винних відкупів в 1863 р. та впровадження відповідного податку – «винного акцизу».

Проведені зміни наближували систему оподаткування Росії до європейських стандартів того часу. Проте, зазначав державний генерал контролер В. О. Татаринов, перетворення не принесуть очікуваного результату без налагодження системи попереднього державного фінансового контролю. Однак реакція уряду на цю проблему виявилася інертною, хоча на противагу ним висувається пропозиція запровадити в якості контрольної діяльності документальну ревізію.

Державний бюджет першої половини ХІХ ст. знаходилися у стані розбалансування, його дефіцит зростав із року в рік. Тому за пропозицією реформатора М. Сперанського подушна і оброчна податі була збільшена у 2-3 рази, встановлено прогресивний податок з поміщиків. Однак недоїмки за подушною податтю вражали своїми обсягами. Лише п'ята частина цього податку цілком сплачувалася губерніями, а недоїмки складали 40 % (1848 р.). Нестаток податкових надходжень не дозволяв впродовж значного періоду часу задовольнити потреби держави (рис.1.2).

У 1848 р. п'ята частина губерній повністю сплачувала подушну податі. Проте скрутний економічний стан селянства та існування кріпацтва спричиняли досить суттєвий обсяг недоїмок, який складав у 1851 р.

110 млн. руб., а у 1855 р. недоїмки зі сплати цього податку зросли до 140 млн. руб.

У 1885 р. запроваджено рентний податок, який стягувався у розмірі 5 % від доходів з грошового капіталу і цінних паперів. У 1891 р. прийнято новий митний тариф. Це спричинило підвищення обсягу митних зборів з 8 до 15%. У 1894 р. впроваджено податок на помешкання, а у 1898 р. – систему стягування промислового податку за чотирма класами територій та розрядами підприємств.

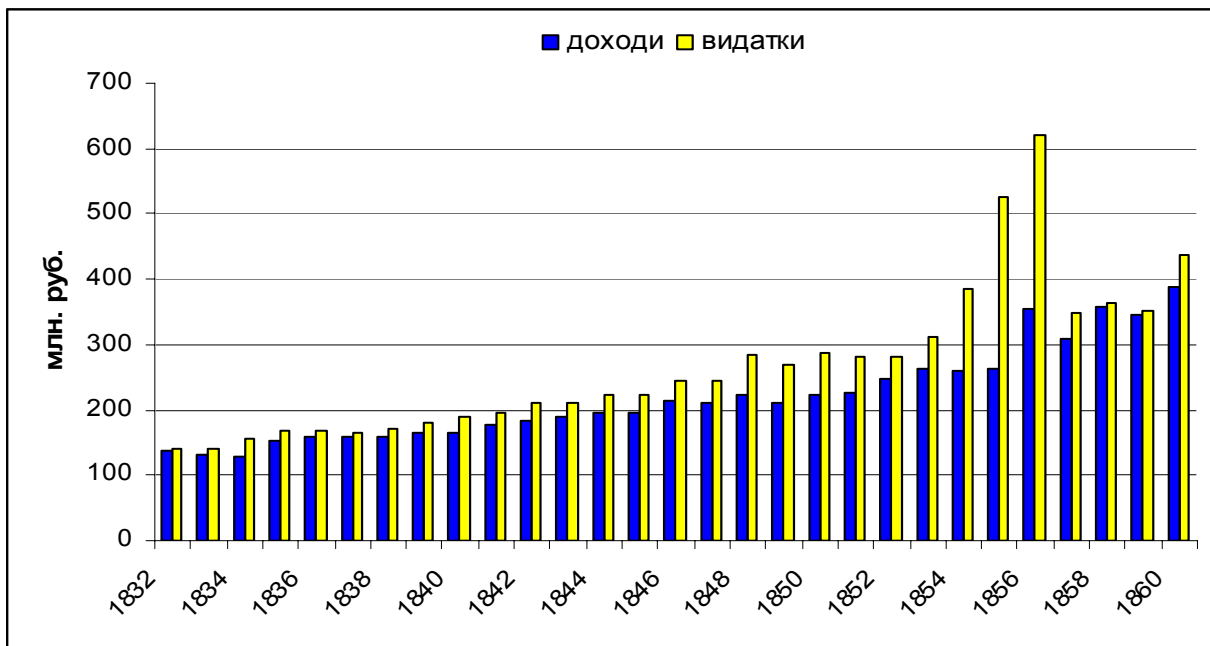


Рис.1.2. Доходи і видатки державного бюджету Російської імперії за період 1832-1860 роки

Джерело: [10, С. 80]

З промислового капіталу запроваджено додатковий податок, а також збір з прибутків акціонерних підприємств – 0,15% від вартості основних фондів. Як стверджують сучасні наукові джерела, податкова реформа дістала переважно позитивні оцінки.

До податків, що справлялися у грошовій формі на території українських губерній у другій половині ІХХ ст., входили такі: подушний податок, додатковий податок з поселень, податок на нерухомість, поземельний податок з десятини (табл.. 1.2.)

З огляду на дані таблиці 1.2 та, враховуючи те, що у бюджет Російської імперії у 1863 р. включено 49 губерній, податкові надходження з українських земель мали досить вагоме значення. Наприклад, обсяг подушного податку в Московській губернії у 1863 р. складав 614,1 млн. руб., С.-Петербурзькій – 297,5 млн. руб. Якщо ранжувати надходження подушного податку за обсягами,

то Полтавська губернія займає перше місце, Київська – третє, Чернігівська п'яте, а Волинська шосте.

Таблиця 1.2

Нарахування і дійсні надходження за окремими губерніями Російської імперії у 1863 р.

Губернії	Прямі податки, млн. руб.					Всього, млн. руб.
	подушний	додатковий	на нерухомість	оброк	поземельний	
1	2	3	4	5	6	7
Волинська	689,7	123,5	28,7	462,2	-	1304,1
Київська	806	191,5	41,5	470,2	-	1509,2
Полтавська	1100,9	114,0	19,9	177,5	22,9	1435,2
Харківська	564,3	184,0	29,6	918,0	91,0	1786,9
Херсонська	323,9	112,0	55,0	229,6	37,2	757,7
Чернігівська	816,1	88,0	18,0	248,2	19,7	1190,0
<b>Разом</b>	<b>25006,2</b>	<b>6001,0</b>	<b>1030,8</b>	<b>27764,4</b>	<b>1998,7</b>	<b>61804,1</b>

Складено за: [10, С. 80]

Держава протягом 1908–1910 років отримала до скарбниці прибутків з українських губерній на суму 1 млрд. 645 млн. рублів, державні видатки в бюджеті України становили 947 млн. рублів (44% від одержаних доходів). Така викачка грошових ресурсів зберігалась і в роки зменшення надходжень з України, і в роки їх зростання.

Після Лютневої революції (1917 р.) в Україні був створений новий уряд – Центральна рада (ЦР). Тимчасовий уряд визнав Центральну раду як представницький орган України та наполягав на тому, щоб кордони України і повноваження її уряду були визначені Всеросійськими Установчими зборами. Однак вимога української влади щодо політичної автономії не була підтримана у Петрограді. Українськими визнавалися лише Київська, Полтавська, Чернігівська, Подільська і Волинська губернії.

Першим Універсалом Центральної ради (10 червня 1917 р.) проголошувалася автономія України у складі Росії. Керівництвом були зроблені перші кроки щодо створення своєї автономної фінансової системи. Проте у державі не існувало ані власної грошової одиниці, ані національного банку, ані системи оподаткування, а усі прагнення утворити власну казну не принесли результатів. Україна продовжувала залежати від поставок грошових знаків з Росії.

За Наказом Центральної Ради і постанови Фінансової комісії 23 квітня 1917 р. здійснено перші кроки щодо встановлення системи оподаткування в Українській народній республіці (УНР), а саме [11. с. 72 - 73]:

- ухвалюється необхідність національного оподаткування всього українського народу;
- оподаткування переводиться на принципи «поступово-подоходного налогу»: доходи більше 800 крб. на рік, оподатковуються в розмірі 25 % від державного поступово-подоходного налогу, а дохід менше 800 крб. «річно, той платить 50 коп.»;
- відкриваються фінансові комісії в кожному губернському комітеті, що організують оподаткування всієї «української людности» на території губернії, які мають сплатити податок за 1917 р. до 1 серпня.
- розробка інструкцій щодо справляння податків губернськими фінансовим комісіями покладена на Раду комітету;
- стягнуті податки формують скарбницю Центральної Ради».

Проте проект проведення податкової реформи лишився тільки на папері, оскільки нестаток грошової маси не дозволяв запроваджувати практичні дії, а політична нестабільність влади і воєнний стан тільки усугубляли положення.

Після Гетьманського перевороту новий уряд зіткнувся з проблемами, причини яких, як зауважував тогочасний директор Департаменту Державної скарбниці та голова комісії УНР і Гетьманату Лебідь-Юрчик Х.М., полягали, по-перше, у тому, що відносини «з губернiальними та повітовими інституціями, які мали достарчати потрібний бюджетний матеріал», порушилися у зв'язку із зруйнуванням шляхів сполучення і «анархічною демобілізацією», по-друге, «брак в окремих міністерствах фахівців у бюджетних справах» [12, с. 108-109].

Професор Яснопольский на Першому з'їзді Протофісу (травень 1918 р.) звернув увагу на те, що окрім негайної організації «фінансового апарату – рахівничого і касового» новому уряду необхідно якнайшвидше встановлення правильного законодавчого режиму, бо «нормальне бюджетне господарство мислимо лише за наявності представницьких закладів» [13].

Наряду із сформованим на ті часи Міністерством фінансів була утворена Бюджетна комісія, що діяла при Департаменті Державної скарбниці. До її складу входили представники Міністерства фінансів, Державного контролю, відомства які займалися бюджетними питаннями, а також науковці та провідні економісти. В основу функціонування бюджетної системи української держави була покладена законодавча база Російської імперії, тобто діяли загальні кошторисні правила укладені у 22 травня 1862 р., а також правила 1906 р. «Про порядок розглядання бюджетного розпису прибутків та видатків та про

асигнування з скарбу видатків, розписом непередбачених». Отже, бюджетна політика на ті часи базувалася на старій законодавчій базі. У червні 1918 р. приймаються Правила про порядок розгляду державного бюджету й фінансових кошторисів, де зазначається, що кошториси мають надсилатися до Держскарбниці не пізніше 5 липня 1918 р. В реаліях кошториси були доставлені лише в кінці вересня. За таких обставин прийняти бюджет на 1918 р. було неможливо. Однак 5 листопада 1918 р. міністр фінансів доповідав про хід складання бюджету на 1919 р. [14, с.115]. Вже після падіння Гетьманату Комісія подала проект бюджету 30 грудня 1918 р. до розгляду Директорії. Нова влада затвердила його 24 січня 1919 р.

Проблеми бюджетного процесу на ті часи обумовлювалися не тільки дезорганізацією бюджетного процесу у наслідок частих змін та утворень альтернативних урядів. Існувала досить значна проблема в організації системи оподаткування. Кошти від простих податків в незначних обсягах надходили до бюджету. Причини такого положення полягали як у відсутності державного фінансового контролю, так й через розлад економіки. Надходження від подорожнього податку поступали до бюджету нерегулярно. Така ж ситуація спостерігалася і з промисловим податком. Поземельний податок не надходив зовсім. «Доходи бюджету обраховувались сотнями тисяч карбованців, в той час як видатки складали сотні мільйонів».

Загальний обсяг надходжень згідно з укладеним зведеним бюджетом 1918 р. складав 3 249, 7 млн. крб., а загальний обсяг видатків – 5 346,7 млн. крб. Отже, бюджет мав значний дефіцит, частину якого передбачалося покрити випуском сорока 3,6 відсоткових серій Державної скарбниці на 1004, 7 млн. крб. Непокрита частина бюджетного дефіциту повинна була покриватися за рахунок емісійних методів, тобто емісіями держзнаків у 25 та 50 крб. Попри усі складності та недоліки перший державний бюджет України було складено за часи існування Гетьманату П. Скоропадського.

Прийшовши до влади в результаті Жовтневої (1917 р.) революції, більшовики, очолювані В. І. Леніним, визнали співробітництво з Центральною радою помилкою і припинили відправку грошей до Києва. У ході проведення в Харкові Всеукраїнського з'їзду Рад (11-12 грудня 1917 р.) проголошена Українська Радянська Республіка. З листопада 1917 р. по квітень 1918 р. для підтримки останньої з Москви в централізованому порядку відправлено 1012,4 млн. руб. [15, с. 142.].

Перший крок до добровільної відмови від державного самоврядування було зроблено 28 січня 1920 р. Всеукраїнський революційний комітет ухвалив постанову, відповідно до якої усі декрети Російської Соціалістичної Федерації у сферах військових, фінансово-економічних, транспортних, поштово-

телеграфних набувають чинності також і на території Радянської України. Свою політичну та економічну незалежність Україна офіційно почала швидко втрачати після IV Всеукраїнського з'їзду Рад, який 25 травня 1920 р. заявив, що Радянська Україна стає суб'єктом всеросійської федерації.

Проголошена більшовиками Українська Соціалістична Радянська Республіка (УСРР) де-юре була суверена, але де-факто являла собою територіально-адміністративне утворення РСФРР.

### **1.3. Бюджетна система України за часи СРСР**

На території України, починаючи з союзного договору, прийнятого у 1920 р., між РСФРР та УСРР, одночасно діяли об'єднані (федеративні) та необ'єднані наркомати. Відповідно бюджетні відносини в УСРР регулювалися федеративними та республіканськими нормативно-правовими актами. Але реально фінансові та продовольчо-матеріальні ресурси зосереджувалися у Наркомфіні та Наркомпроді РСФРР. В УСРР розподілом бюджетних кредитів згідно з кошторисом наркоматів та відомств займався Уповнаркомфін РСФРР при РНК УСРР, тобто міждержавний колегіальний орган. Його відповідальні працівники в УСРР дотримувалися «суворої фінансової диктатури» в умовах функціонування державного капіталізму, а стабілізацію радянської валюти та створення бездефіцитного бюджету вважали першочерговим завданням [16, с. 3–11]. Після створення СРСР (1922 р.) вони були реорганізовані у загальносоюзні, об'єднані та республіканські адміністративно-господарські органи. Ці бюджетні установи складали бюджетний кошторис на утримання управлінського апарату та здійснення номенклатурних функцій і повноважень.

Згідно союзного договору 1920 р. доходи і видатки республік Російської федерації зводилися у федеральному бюджеті. Тому об'єднані наркомати в Україні реально не мали належної інституційної самостійності. Фінансування державних установ республіки відбувалося у формі авансів, які видавала Москва. На той час до республіканського бюджету не включалися видатки на утримання армії, але продподаток, що був введений за часи «воєнного комунізму», спрямовувався на цілі оборони. Питома вага видатків за напрямками фінансування в республіканському та федеральному бюджетах відображена у таблиці 1.3.

Як видно з таблиці 1.3. переважна частина коштів направлялася на відродження народного господарства української республіки.

Створення СРСР упорядкувало бюджетну систему. Кожен наркомат на місцях виконував державні функції, відрізняючись не лише повноваженнями, але й фінансово-кредитними можливостями. Директивні принципи визначення

норм бюджетного фінансування за, так званими квотами, які діяли у 1921–1923 роках, суперечили конституційному статусу об'єднаних та республіканських

Таблиця 1.3.

Приріст видатків бюджету УСРР за напрямками  
фінансування у 1920-1923 бюджетних роках, млн. руб.

Напрямки фінансування	1920 рік		1921 рік		1922 рік		1923 рік	
	з бюджету УСРР	з бюджету РСФРР	з бюджету УСРР	з бюджету РСФРР	з бюджету УСРР	з бюджету РСФРР	з бюджету УСРР	з бюджету РСФРР
Управління	9,2	7,4	9,0	7,2	9,9	9,9	3,9	4,7
Освіта	7,0	10,4	4,9	2,7	22,1	2,9	16,2	4,9
Охорона здоров'я	17,0	12,1	5,8	5,6	8,4	6,0	9,1	3,3
Промисловість	37,6	30,3	41,2	30,1	24,2	20,4	0,4	1,9
Землеробство	4,7	5,1	2,7	4,6	1,1	0,3	10,3	0,6
Продовольство	21,5	14,8	23,5	20,5	2,9	6,8	11,5	5,3
Транспорт	2,9	8,8	9,7	13,5	31,0	13,7	24,3	16,1
Оборона	-	11,1	-	1,3	-	32,2	23,4	32,0
Фонди	0,1	-	3,2	14,5	0,4	7,8	0,9	31,2
Разом	100	100	100	100	100	100	100	100

Розраховано за даними [17, с. 7].

наркомаців в УСРР. Заплановані бюджетні видатки доводилося захищати в кабінетах союзних установ. Структура видатків державного бюджету УСРР за часи приєднання відображала політичні, економічні та соціально-культурні пріоритети республіканського уряду. Загалом видатки державного бюджету республіки охоплювали п'ять базових статей: фінансування необ'єднаних та об'єднаних наркоматів, створення фондів, асигнування народного господарства та відрахування до місцевих бюджетів. Видатки республіканських та союзних наркоматів у 1923–1927 роках мали позитивну динаміку (табл. 1.4).

Відсутність власної державної самостійності наклала відбиток на всі сфери політики України. Діяльність уряду зводилася переважно до ухвалення та поширення на території України постанов, розроблених у Москві. Вказівки та рішення РКП(б) стали обов'язковими для КП(б)У. Бюджет України на 1922-1923 бюджетний рік було затверджено РНК УСРР 24 жовтня 1922 р. і передано на розгляд у Москву для включення в загальний бюджет Федерації держави.



Суттєву роль в розвитку бюджетної системи СРСР та України відіграла податкова реформа (1930-1932 рр.), у ході якої запроваджено принципово новий метод формування доходів територіальних бюджетів.

Таблиця 1.4.

Приріст видатків державного бюджету УСРР за 1924-1927 роки,  
млн. руб.

Напрямки фінансування	1924 р.	1925 р.	1926 р.	1927 р.
1	2	3	4	5
Республіканські установи	34,9	47,7	65,6	76,4
Об'єднані наркомати	16,5	13,2	17,1	17,9
Резервні фонди	2,3	3,9	8,7	4,6
Народне господарство	-	3,2	28,3	58,1
Місцеві бюджети	25,8	37,5	66,3	115,4
Разом державних видатків	79,5	105,6	186,0	272,4

Складено за [18, с. 16-17 ].

Відповідно до Постанови ЦВК і РНК «Про республіканські і місцеві бюджети» від 21 грудня 1931 р. в територіальні бюджети передавалася частина податку з обороту, надходження від реалізації державних позик та ін. Передача цих коштів здійснювалася в порядку бюджетного регулювання шляхом процентних відрахувань від загальнодержавних податків, зборів та інших доходів. Спільність джерел доходів стала важливим чинником посилення зв'язку між усіма бюджетами, що входили у бюджетну систему СРСР. Однак, податкова реформа мала суттєві недоліки, які: по-перше, були пов'язані з недосконалою системою диференціації відрахувань від прибутку підприємств, що ставила підприємства в нерівні економічні умови; по-друге, були скасовані місцеві податки та збори, що призводило до послаблення фінансової незалежності місцевий бюджетів, сприяючи утриманським настроям органів влади на місцях.

Структура дохідної частини бюджету після проведення податкових перетворень (1933-1937 роки) набула наступного вигляду: податок з обороту, на який приходилося більше 60 % надходжень; відрахування з прибутку – порядку 6 %; прибутковий та інші податки з підприємств і організацій – до 2 %; податки та збори з населення – до 5 %; державні позики – 6-7%; кошти держсоцстраху – 8-9%; інші доходи – до 5 %.

Остаточне формування бюджетної системи СРСР пов'язане з прийняттям Конституції у 1936 р., де нормами у ст. 14 зазначалося, що до відання союзних органів влади відноситься не тільки затвердження державного бюджету СРСР і звіту про його виконання, але і встановлення податків, що надходять до союзного бюджету, бюджетів союзних республік та місцевих бюджетів. Закріплення такої норми в Основному Законі держави офіційно підтверджувало посилення бюджетної централізації.

Тенденція до централізації виявилася і в Постанові РНК СРСР від 10 липня 1938 р., яка була прийнята на II сесії Верховної Ради СРСР і затверджувала єдиний бюджет, до якого офіційно входили місцеві бюджети та бюджет соціального страхування. Слід зазначити, що структура бюджетної сфери РСРС не відзначалася суттєвими змінами. Впритул до 1991 р. вона включала у себе три основних ланки: союзний бюджет, державні бюджети союзних республік і бюджети державного соціального страхування (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Структура державного бюджету СРСР

Період війни (1941-1945 роки) характеризується посиленням централізації фінансових ресурсів. Через бюджетну систему здійснюється перерозподіл національного доходу на користь військових витрат. Важливу

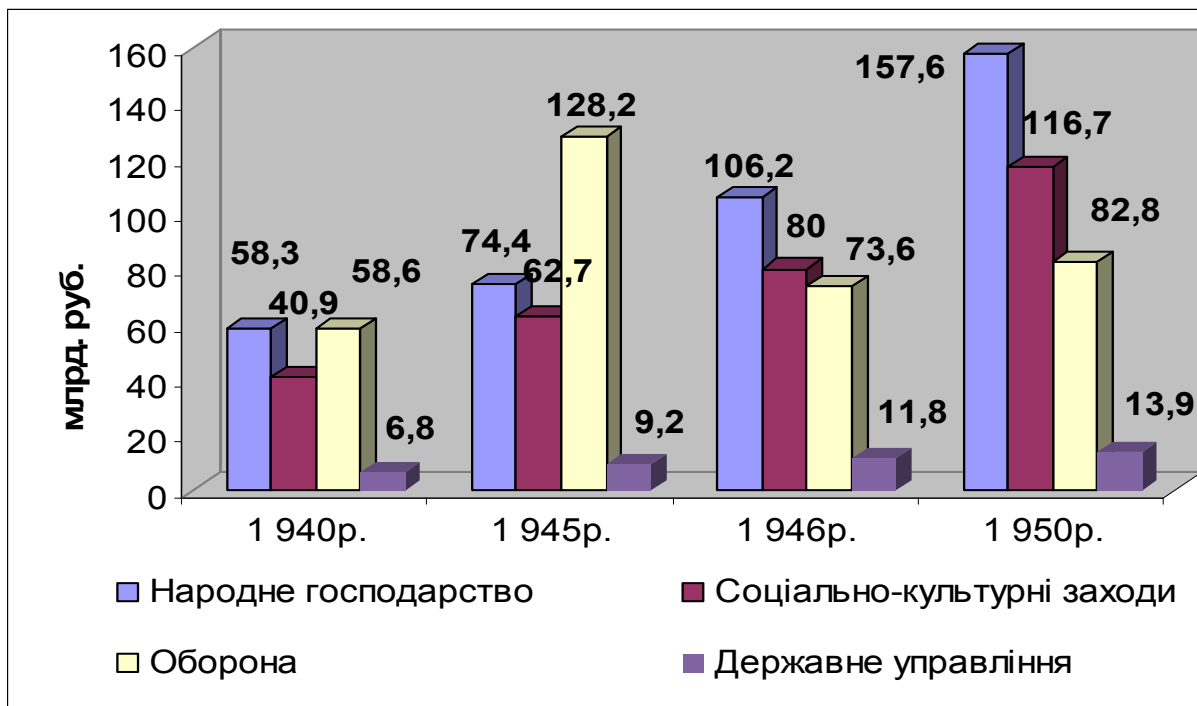
роль у фінансуванні військових витрат зіграв введений в 1942 р. військовий податок, який за розмірами надходжень перевищував усі довоєнні податки. Справляння цього податку здійснювалося за принципом подушного обкладання. Це дозволило збільшити доходи бюджету за роки війни більш, ніж на 72,1 млрд. руб.

Для покриття витрат на надання допомоги самотнім та багатодітним матерям, а також на утримання і виховання дітей, батьки яких загинули під час війни, був введений податок на холостяків, самотніх і малосімейних громадян (6 % від заробітної плати). З 1944 р. цей податок сплачували громадяни, що мали одного (1 % від заробітної плати) або двох дітей (0,5 % від заробітної плати). Крім цього, були переглянуті ставки сільськогосподарського податку, посилена диференціація ставок прибуткового податку, змінено порядок його справляння. Для збільшення доходів місцевих бюджетів в якості обов'язкових платежів введено податок з будівель, земельна рента, разовий збір на колгоспних ринках. Місцеві Ради мали право запроваджувати на своїй території збір з власників худоби. Істотним дохідним джерелом державного бюджету стали добровільні внески населення, надходження від державних позик та грошово-речових лотерей. З перших днів війни утворено Фонд оборони країни, в якому концентрувалися грошові і матеріальні внески для потреб фронту. За роки війни ці надходження складали 25% від надходжень дохідної частини бюджету. За перші півроку війни громадяни країни внесли до Фонду оборони зі своїх особистих заощаджень і свого заробітку більше 142 млрд. руб. Після закінчення Другої Світової війни фінансова політика держави була спрямована на ліквідацію наслідків та відновлення зруйнованого господарства. Тому основна частка бюджетних видатків направлялася на капітальні вкладення у промисловість і житловий фонд, а також на збільшення оборотних коштів підприємств. Бюджетні ресурси використовувалися й на подальше зміцнення оборонної могутності країни та збільшення державних резервів та запасів. Структура видаткової частини державного бюджету СРСР за період 1940-1950 років відображено на рис. 1.4.

Визначальна роль державного бюджету в акумуляції та розподілі фінансових ресурсів в 1950 – 1960 роки. зберігається. До кінця періоду через зростання рентабельності виробництва частка надходжень від соціалістичного господарства в доходах бюджету становила 91 %, але у порівнянні з воєнним часом податкові платежі населення знизилися.

З 1955 р. в Законі про Державний бюджет СРСР доходи і видатки республік стали передбачатися тільки в загальних обсягах. Союзні республіки мали право розподіляти їх між республіканським і місцевими бюджетами, а

також розпоряджатися додатково виявленими і отриманими протягом року доходами для фінансування своїх потреб, крім загальних асигнувань.



Джерело: [1, с. 290]

Рис. 1.4. Структура видатків Державного бюджету СРСР за 1940-1950 рр.

Закон «Про бюджетні права СРСР і союзних республік», прийнятий у 1959 р., визначив подальшу організацію бюджетного процесу в СРСР. Також були прийняті законодавчі акти про бюджетні права союзних та автономних республік і місцевих Рад. Небезперечним явищем виявилось створення у більшості країв і областей, а також у районах двох самостійних бюджетів - промислового і сільського.

Введення у другій половині 1960-х років нових принципів планування і економічного стимулювання виробництва стало причиною вдосконалення структури фінансових ресурсів держави, відносин між бюджетом і господарством. Замість відрахувань від прибутку були введені плата за основні виробничі фонди і нормовані оборотні кошти. Права підприємств у використанні фінансових ресурсів збільшилися. Так, якщо в середині 1960-х років в розпорядженні державних організацій і підприємств залишалося 30 % прибутку, то в 1970 р. – близько 40 %. В кінці 1960-х років у зв'язку із зростанням економічних можливостей була визначена стратегія економічного розвитку країни. Розширилися господарсько-організаційні функції місцевих Рад та їх права щодо розпорядження бюджетними ресурсами. Фінансування

додаткових витрат забезпечувалося за рахунок частини загальнодержавних ресурсів. При цьому, місцеві органи влади не були зацікавлені у нарощуванні доходів бюджету, що призвело до поступового розвитку утриманських настроїв в низових ланках управління бюджетом.

Загальний розлад фінансового господарства країни в 1970-і роки вплинув на розвиток державного бюджету. Зниження темпів росту промисловості і сільського господарства, а також зростання незавершеного будівництва привело до того, що частка бюджету в національному доході зросла. Так, якщо у 1970 р. вона складала 54 % у 1970 р., то у 1986 її питома вага досягла 71 %.

До середини 80-х років на підприємствах стали впроваджувати повний госпрозрахунок і самофінансування, що передбачало обмеження або повну відмову від бюджетних асигнувань. Проте висока ступінь бюджетного перерозподілу ресурсів послаблювала госпрозрахункові стимули. Таке положення підривало стабільність і збалансованість бюджету.

Політика бюджетного регулювання між центром і радянськими республіками на протязі десятиліть будувалася на прерогативах центру. Проте після 1970-х років тенденції дещо змінилися. Так частка акумульованих грошових ресурсів України у державному бюджеті СРСР в середньому за 1966-1970 роки складала 71,3 %; у 1971-1975 роках – 65,%; у 1976-1980 роках – 65,9 %.

Суттєві зміни в бюджетній системі СРСР відбулися в 1985 - 1991 роках. Цей період характеризувався розбалансованістю народного господарства, наростанням інфляційних процесів, низькими темпами зростання національного доходу та ВВП.

В кінці 1987 року Уряд СРСР підготував свої пропозиції щодо трансформації народногосподарського плану у державне замовлення. При цьому останнє складало 90 - 95% від загального обсягу виробництва, а залишкові 5 – 10% відходили у розпорядження підприємства. Після доопрацювання проекту уряду у 1987 р. приймається Постанова, відповідно до якої рівень держзамовлення знижено на одну третину, а за деякими міністерствами – більш, ніж наполовину. Користуючись вільними договірними цінами, підприємства стали отримувати надприбуток, але не за рахунок збільшення виробництва, а за рахунок свого монопольного становища. В результаті доходи бюджету у 1988 році зросли на 40 млрд. рублів, у 1989 році - на 60 млрд. руб., а в 1990 році - на 100 млрд. руб. Як наслідок, у 1988 р. державний бюджет СРСР був затверджений без дефіциту. Однак у 1989 р. ситуація змінюється. Уперше в цьому році рівень дефіциту бюджету оприлюднюється й офіційно складає 36 млрд. руб.

Наступним кроком реформ у 1990 р. стало введення єдиних нормативів відрахувань від загальносоюзних доходів та їх зарахування до бюджетів союзних республік. У квітні 1990 р. приймається закон «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР», яким закріплюється поняття «самоврядування».

Особливістю формування бюджетів на 1991 р. виявилася корінна перебудова бюджетної системи держави, основою якої стали нові фінансові відносини між центром та суверенними республіками, між суверенними і автономними республіками та місцевими Радами. Нову бюджетну систему країни утворювали союзний бюджет, самостійні республіканські і місцеві бюджети. Це стало наслідком становлення державного суверенітету республік, а згодом – і незалежних держав.

#### **1.4. Бюджетна система України за часи незалежності**

Постановою Верховної Ради УРСР від 24.08.1991 р. «Про проголошення незалежності України» була проголошена незалежна демократична держава. Ця подія стала своєрідною точкою відліку нового етапу в історії України. Особливістю цього етапу стало руйнування старих механізмів реалізації державної політики та порушення утворених раніше господарських зв'язків, а відтак реформування бюджетної системи здійснювалося через подолання глибокої кризи державності, яка посилювалася впливом політичних чинників, загостренням соціальних протиріч та спадом виробництва.

З першого січня 1991 р. було введено в дію Закон Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР». Відповідно до норм цього Закону бюджетна система складалася з Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів (рис. 1.5)

З урахуванням змін, що відбулися в політичному устрої України за 1991-1995 рр., а також в бюджетній політиці та бюджетному механізмі, вже 29 червня 1995 р. Верховною Радою України було затверджено Закон «Про бюджетну систему України» у новій редакції, відповідно до якого визначалися принципи побудови бюджетної системи, а саме: принци єдності, повноти, достовірності, гласності, наочності та самостійності. В якому наводилося більш чітке визначення бюджетної системи, її складових частин, детальніше регламентувався бюджетний процес, було здійснено розмежування доходів і витрат між ланками бюджетної системи України. Хоча нова редакція закону була досконалішою, ніж затверджена у 1990 р., але вона також не вирішувала організаційних проблем побудови бюджетної системи.

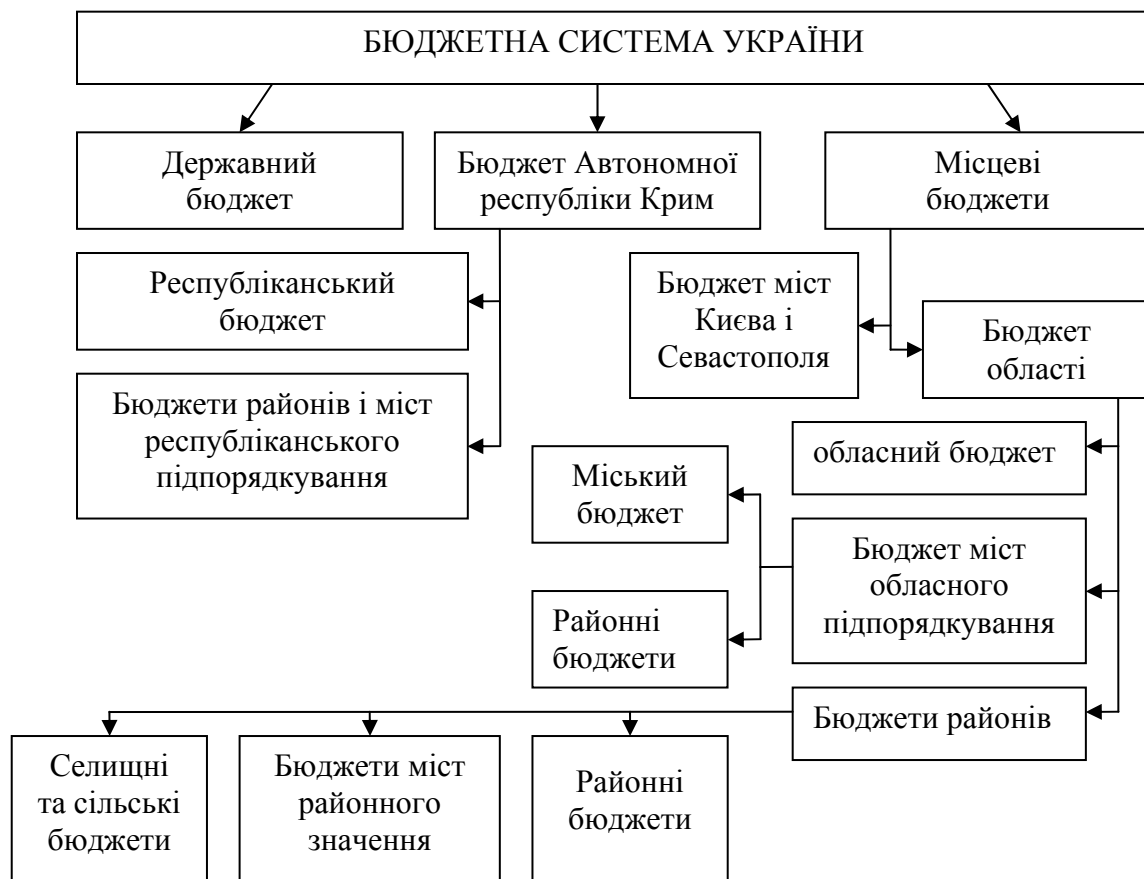


Рис. 1.5. Структура бюджетної системи України відповідно до закону «Про бюджетну систему України» (1991 р.)

Іншим важливим кроком становлення бюджетних відносин України стало формування власної податкової системи, яку було зафіксовано в першій редакції Закону «Про систему оподаткування» від 25 червня 1991 р. Відповідно до положень закону (ст. 6) об'єктами оподаткування ставали доходи (прибуток), додана вартість продукції (робіт та послуг), у тому числі митна, спеціальне використання природних ресурсів, майно юридичних та фізичних осіб, а також інші об'єкти, визначені законами України про оподаткування. Ним визначалося усього 29 загальнодержавних податків та зборів, які справлялися на території України та встановлювалися Верховною Радою та 14 податків і зборів, механізм справляння та порядок сплати котрих встановлювався сільськими, селищними, міськими радами відповідно до переліку й в межах граничних розмірів ставок установлених законами України. Крім того, цим законом встановлювалися основні принципи функціонування податкової системи України.

Принципи місцевого самоврядування, які були закріплені Законом України від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві ради народних депутатів Української

РСР і місцеве самоврядування» за часи радянської влади, започаткували новий етап у розвитку бюджетних відносин на місцевому рівні. Однак норми названого закону, за якими місцеві ради народних депутатів проголошувались одночасно органами місцевого самоврядування та органами державної влади (ст. 2), в реаліях сприяли закріпленню двовладдя, порушуючи вертикаль виконавчої влади. Тому виникла необхідність в уточненій редакції цього закону. Так 26 березня 1992 р. Законом України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» здійснено перший крок до уникнення дуалістичного підходу до формування системи місцевого самоврядування, про остаточне скасування якого можна говорити після прийняття 3 лютого 1994 р. Закону «Про формування місцевих органів влади і самоврядування».

Офіційним закріпленням конституційних основ місцевого самоврядування в Україні можна вважати прийняття закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (21.05.1997 р.). При цьому слід зазначити, що базові принципи самоврядування, що сформовані Європейською Хартією про місцеве самоврядування, ратифіковано парламентом України 15 липня 1997 р. З огляду на те, що за радянські часи, коли інститут місцевого самоврядування офіційно не визнавався, прийнятими нормативно-правовими актами його було затверджено та гарантовано. Проте узяті зобов'язання після ратифікації Хартії залишилися не виконаними. Так, проблеми щодо розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між ними та місцевими органами виконавчої влади не врегульовані, що гальмувало процес бюджетних реформ та не дозволяло досягти фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

Завершення етапу становлення бюджетної системи України стало передумовою для прийняття Бюджетного кодексу. Необхідність розробки його положень пояснювалася неузгодженістю та внутрішньою суперечливістю бюджетного законодавства з нормами Конституції та іншими законодавчими актами, які врегульовують бюджетні відносини. Оформлення бюджетного законодавства в форматі Кодексу у червні 2001 р. спричинило фундаментальні зміни у функціонуванні бюджетної системи, а саме:

- встановлено принципи побудови бюджетної системи;
- розроблено бюджетну класифікацію за міжнародними стандартами;
- здійснено впорядкування бюджетного устрою;
- регламентовано стадії бюджетного процесу;
- закладено підвалини функціонування місцевих бюджетів;
- закріплено засади казначейської системи обслуговування бюджетів;
- визначено основи бюджетного контролю;



- обґрунтовано бюджетну термінологію.

Процесуальні та матеріальні норми, які закладено у Бюджетному кодексі та набули чинності з 1 січня 2002 року, дозволяють стверджувати, що цей документ став першим системним і цілісним правовим актом в розбудові бюджетної системи.

За положеннями Бюджетного кодексу України структура бюджетної системи набула суттєвих змін (рис. 1.6).

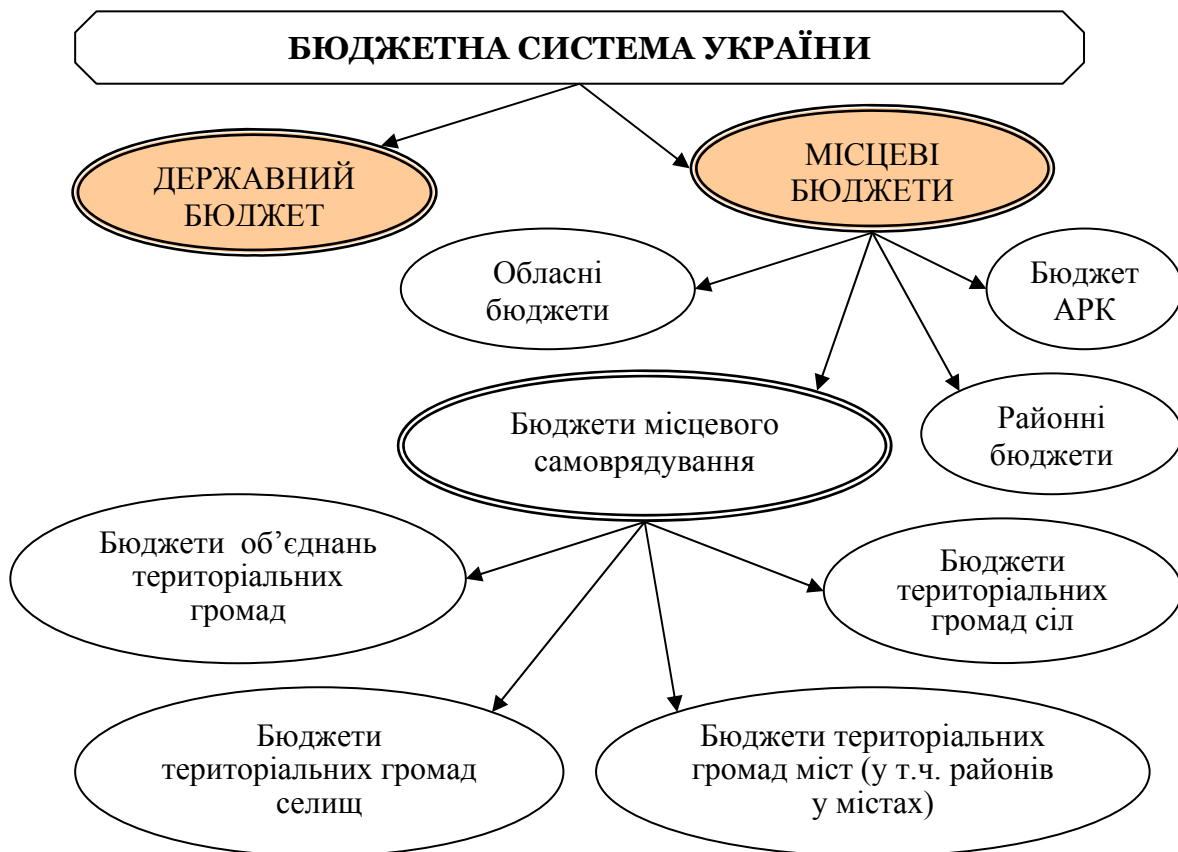


Рис. 1.6. Бюджетна система України за Бюджетним кодексом (2001 р.)

Наступне десятиріччя розвитку бюджетної системи України характеризувалося відносно сталими процесами. Проте наявність низки законодавчо-нормативних документів в сфері оподаткування і нестабільність податкової системи, наявність протиріч між державним та місцевими бюджетами щодо питання формування дохідної частини й проблем, що виникли у бюджетній сфері та концентрувалися у системі управління бюджетними коштами, створювали необхідність постійного моніторингу і вдосконалення законодавчої бази бюджетної системи, а саме Бюджетного кодексу. Тому у 2010 р. здійснено нову редакцію Кодексу, яка почала діяти з 1 січня 2011 р. Матеріальні норми у чинній редакції лишилися майже незмінними. Зокрема, було уточнено принципи побудови бюджетної системи, а також

вдосконалена бюджетна класифікація видатків. Однак процесуальні норми набули суттєвих змін як в частині управління коштами бюджету за програмно-цільовим методом, так і в частині організації міжбюджетних відносин, функціонування місцевих бюджетів та здійснення бюджетного контролю.

Крім того 2010 рік було відзначений не тільки прийняттям Бюджетного кодексу, а й таким довгоочікуваним кроком, як прийняття Податкового кодексу, який також вступив в силу з 1 січня 2011 року. Цим основним документом в сфері оподаткування було узагальнено вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, врегульовано відносини, які виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема, визначено, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства.

У Податковому кодексі знайшли відображення лише 18 загальнодержавних та п'ять місцевих податків і зборів з огляду на їх значущість для формування дохідної частини державного та місцевого бюджетів. Крім того вдосконалено механізм адміністрування деяких бюджетоутворюючих податків і віднесено єдиний податок до складу місцевих податків, що автоматично робить його власним фінансовим ресурсом місцевих бюджетів і дає право останнім використовувати кошти від цього податку на власний розсуд (раніше єдиний податок не належав до власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів).

Цим документом регламентується ряд принципів функціонування податкової системи, які зазнали кардинальних змін. Одним з таких принципів є принцип фіскальної достатності у відповідності з яким встановлення податків та зборів має відбуватися з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його надходженнями.

Наявність Податкового кодексу надає можливість більш продуктивно скоординувати роботу суб'єктів господарювання, органів фінансового та податкового контролю в сфері оподаткування та полегшити реалізацію основних положень Бюджетного кодексу.

### **Список використаних джерел**

1. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України: Навч. посіб. – К.: Знання-Прес, 2006. – 607 с.
2. Пушкарева В.М. История финансовой мысли и политики налогов. – М.: Инфра – 1996. – 192 с.

3. Федака С. Д. Політична історія України-Русі доби трансформації імперії Рюриковичів (XII століття) / С. Д. Федака; Ужгород. держ. ун-т. - Ужгород : Вид-во В.Падяка, 2000. - 340 с.
4. Горобець В. Політичний устрій українських земель другої половини XVII–XVIII століть: Гетьманщина, Запорозжя, Слобожанщина, Правобережна Україна (спроба структурно-функціонального аналізу). – К., 2000. – 96 с.
5. Субтельний О. Україна: історія : монографія / О. Субтельний; Пер. з англ. Ю.І. Шевчука. - 2-е вид. - К. : Либідь, 1992. – 512 с.
6. Фігурний Ю. Українське державотворення на лівобережжі у 1708-1740 роках в українознавчому вимірі. // Українознавство №1. – 2013. - с. 139-146).
7. Політична історія Гетьманщини XVIII ст. у документах і матеріалах / Л.Г. Мельник. – К.: ІЗМН, 1997. – 140 с.
8. Ключевский, В. О. Избранные лекции «Курса русской истории» / В. О. Ключевский. – Ростов-на-Дону: «Феникс», 2002. – 672 с.
9. Правила уложения, рассмотрения, утверждения, исполнения государственной росписи, финансовых смет министерств и главных управлений // Свод Законов Российской империи. - 2-е изд. - Т. 37. — СПб., 1865. — № 38309.
10. Статистическій временникъ Россійской имперіи / издание центрального Статистическаго комитета. Санктпетербургъ: Типографія К. Вульфа. – 1866.- 586 с.
11. Гай-Нижник павло. податкова політика центральної ради, урядів унр, української держави, усрр (1917-1930 рр.). - к., 2006. - 303 с.
12. Лебідь-Юрчик Х. Бюджетове право. – Льв., 1927. – 191 с.
13. Яснопольський Л.Н. / Тезисы к докладу профессора Л. Н. Яснопольского // Известия Союза промышленности, торговли, финансов и сельского хозяйства Украины. – 1918. 19 травня.].
14. Гай-Нижник П.П. Перший державний бюджет у новітній історії України // Фінанси України. – 2008. - № 6. – С. 111-119.
15. Вайсберг Р. Е. Деньги и цены (подпольный рынок в период «военного коммунизма»). — М. : Изд-во Госплана СССР, 1925. – 160 с.
16. Давид А. К пятилетию Советского бюджета. История и перспективы / А. Давид // Финансовый вестник. – 1922. – №7–8. – С. 3-11.
17. Давид А. Бюджет Украины / А. Давид // Финансовый вестник. – 1922. – №9. – С.3–9.
18. Фінанси України 1926–1927 рік. Статистика України. – №150. – Випуск IV. Статистика фінансів. – Х.,: ЦСУ УРСР, 1929. – 96 с.

## **РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ ТА ПРОБЛЕМИ ЙОГО РОЗВИТКУ**

### **2.1. Соціально-економічна сутність видатків бюджету**

Сучасна теорія фінансів й, зокрема, теорія бюджету має відповідати реаліям практики ведення державного господарства, оскільки з розвитком ринкової економіки вплив держави на задоволення потреб суспільства змінюється. Держава перестає бути монопольним виробником суспільних благ, а самостійність і відповідальність розпорядників бюджетних коштів зростає. У зв'язку з чим методи і інструменти бюджетного механізму удосконалюються. Пріоритети бюджетної політики змінюються, а її вектор направляється не на збільшення обсягів централізованого фонду держави, а на підвищення ефективності його розподілу та використання.

Переходячи до розгляду видатків бюджету з категоріальної точки зору, зазначимо, що у науці не існує єдиної думки щодо цього. Пасечник Ю. В. розглядає видатки Державного бюджету як «витрати, що відображають соціально-економічні відносини, на основі яких здійснюється використання централізованих коштів за напрямками, визначеними законом. Видатки місцевих бюджетів відображають ті самі соціально-економічні відносини, що й видатки Державного бюджету, але на місцевому рівні й з урахуванням регіональних особливостей» [1, с. 443, 470]. Наведене трактування не дає однозначності у питанні, що є первинним – витрати або економічні відносини.

Романенко О. Р. уточнює: «Видатки бюджету – це економічні відносини, що виникають з приводу розподілу коштів бюджетного фонду держави» [2, с.167]. Однак у наведеному трактуванні не враховується досить важлива функція, яка притаманна видаткам – використання централізованого фонду держави.

Тлумачення Поляка Р. В. розширює змістовність поняття «видатки бюджету», вказуючи на суб'єктів цих відносин, якими є «... з одного боку держава, а з другого – організації, установи і громадяни у ході використання централізованих фондів грошових коштів», [3, с. 112]. Зосереджуючи увагу тільки «використанні централізованих фондів грошових коштів», автор випускає функцію розподілу, котра є первинною.

З проведеного аналізу видно, що з огляду на об'єктивну природу економічних відносин, розуміння поняття «видатки бюджету» не викликає суттєвих суперечок у науковій думці. Однак економічні відносини є абстракцією. Вони матеріалізуються у ході діяльності економічних суб'єктів й опосередковуються рухом грошових коштів. Важливість такого твердження полягає у тому, що видатки бюджету, з однієї сторони, є об'єктивною

категорією, з іншої – це свідома діяльність суб'єктів. Якщо останнє відображає генезис економічних відносин через функції видатків бюджету, то їх рушійну силу, напрямок, закони розвитку обумовлює саме об'єктивна складова.

Такого погляду дотримуються науковці, які тлумачать видатки бюджету як процес. На думку Бабич А. М. й Павлова Л. П. «видатки бюджету представляють собою процес виділення та використання фінансових ресурсів, що акумулюються у бюджетах усіх рівнів бюджетної системи, у відповідності до законів про бюджети на відповідний фінансовий рік» [4, с. 115]. У наведеному трактуванні увага зосереджується на стадії виконання видатків. Розуміння поняття «виділення фінансових ресурсів» є досить розпливчастим, оскільки його можна розуміти з точки зору розподілу видатків та з точки зору їх планування. При цьому контрольна функція видатків як невід'ємна складова процесу розподілу та використання бюджетних коштів у наведеному трактуванні не висвітлюється.

Підводячи риску науковій дискусії, можна дійти висновку, що з категоріальної точки зору видатки бюджету представляють собою економічні відносини між державою, юридичними і фізичними особами, які виникають при розподілі та використанні бюджетних ресурсів, реалізуються в об'єктивних економічних процесах і проявляються за допомогою структурного різноманіття, динамічності та функціональної особливості.

Видатки бюджету можна розглядати як динамічною системою, виходячи з того, що вони є складовою бюджетної системи. Тому доцільно при їх дослідженні застосувати системний підхід. Це надасть можливість дослідити взаємозв'язки та виявити закономірності як між елементами системи, так й між самою системою і зовнішнім середовищем.

В основі цілепокладання системи видатків бюджету лежать цілі соціально-економічного розвитку держави. Це дає підстави стверджувати, що система видатків є відкритою, тобто існує взаємозв'язок із зовнішнім середовищем. Суб'єкти керуючої підсистеми протистоять суб'єктам соціально-економічної системи. Їх взаємозв'язок обумовлюється економічними відносинами, які опосередковуються рухом грошових коштів та матеріалізуються у суспільних благах, рис. 2.1.

Як видно з рис. 2.1, у зв'язку із рухом грошових коштів утворюються відповідні грошові потоки, тобто відбувається розподіл грошових ресурсів у часі як між суб'єктами, так й між рівнями бюджетної системи. Ці рівні (елементи системи) обумовлюються державним устроєм.

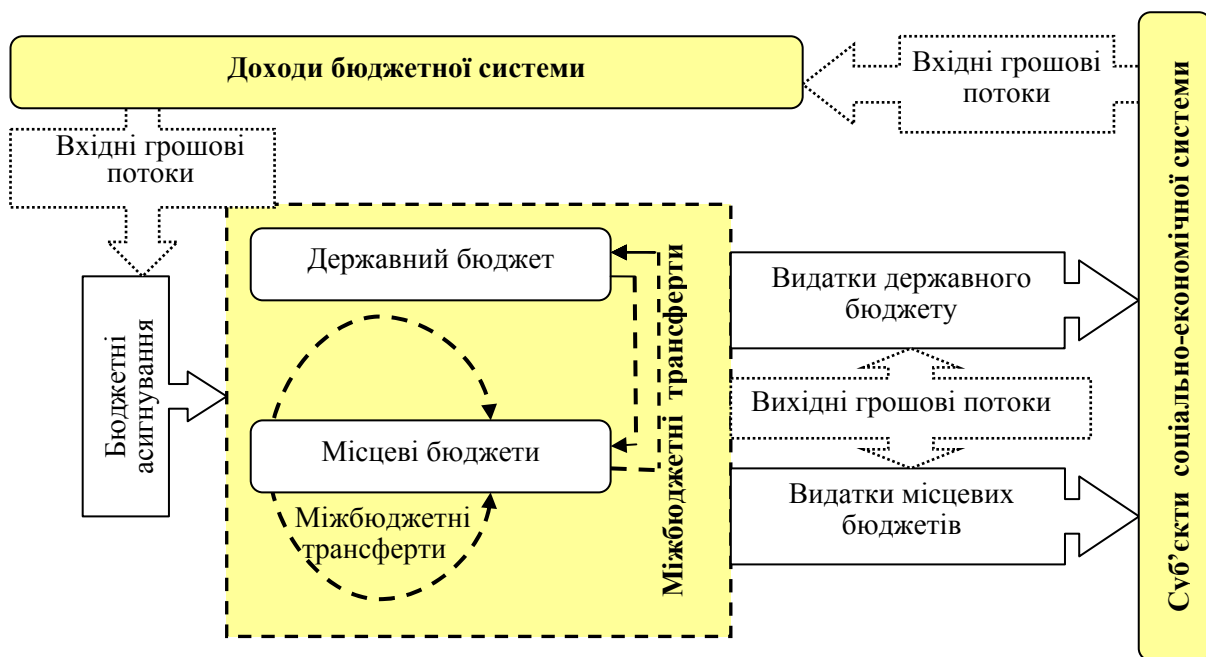


Рис. 2.1. Рух грошових потоків через дворівневу бюджетну систему

Вся сукупність взаємодій між системою видатків та суб'єктами соціально-економічної системи визначається направленістю їх дії один на одного, тобто з однієї сторони зовнішнє середовище впливає на елементи системи, з іншої елементи системи впливають на зовнішнє середовище. У першому випадку ці взаємозв'язки в основному реалізуються через відчуження частини доходів у суб'єктів соціально-економічної системи, а також шляхом використання або оплатного відчуження державного (муніципального) майна, надання платних послуг органами влади, застосування заходів цивільно-правової, адміністративної і кримінальної відповідальності та ін.

У силу верховенства права владних повноважень держава у примусовому порядку вилучає частину ВВП. При цьому основу у формуванні доходів бюджету складають податкові надходження. Переважаюча роль податкових доходів над неподатковими при формуванні доходної частини у значній мірі зумовлює місткість вхідних грошових каналів. Іншими словами, чим вище ділова активність суб'єктів економічної системи, тим більший обсяг податкових надходжень. Отже, стає зрозумілим й той факт, що частка неподаткових доходів у вхідних каналах тим менше, чим стабільніше соціально-економічна система, й, навпаки, вона зростає, у країнах, де економіка є чутливою до впливу кризових явищ. Виходячи із спостережень, можна стверджувати, що частка неподаткових надходжень у доходах бюджету в

країнах зі стабільною економікою є нижчою, ніж в країнах, де економіка більш чутлива до циклічних коливань.

Як видно у процесі формування вхідних потоків у бюджетну систему, утворюється досить широка мережа економічних зв'язків (відносин) із суб'єктами соціально-економічної системи. За своєю економічною природою ці відносини є різними, але їх поєднує єдина ціль – забезпечення суспільства благами, що стають доступними через здійснення інших за економічним змістом відносин. Мова йде про відносини, які опосередковуються вихідними грошовими потоками, через які здійснюється вплив елементів системи на зовнішнє середовище. Перш, ніж перейти до дослідження цього впливу, необхідно визначитися, яким чином відбувається трансформація бюджетних відносин.

Оскільки бюджет – це централізований фонд грошових коштів держави, то є сенс розглянути його особливості з огляду на унікальну ознаку фінансів – фондову організацію фінансових відносин. Як фінансовий фонд грошових коштів бюджет формується у доходах, але цільове використання останніх передбачає формування й видаткового фонду. Такий двоїстий характер є особливістю фондової організації фінансових відносин. Отже, через асигнування в односторонньому порядку відбувається якісний перехід від економічних відносин, які опосередковують формування фонду грошових коштів до економічних відносин, пов'язаних з розподілом і використанням фонду грошових коштів. Слід зауважити, що в економічному сенсі, фінансовий фонд – це особлива форма утворення, розподілу і використання грошових коштів для забезпечення певних потреб. Тому розмежування фінансового фонду на доходний й видатковий у матеріальному сенсі здійснюється за допомогою бюджетного кошторису. Цим обумовлюється вимога балансу між доходами та видатками. Збалансованість між вхідними і вихідними фінансовими потоками дає можливість дійти висновку, що система має певні обмеження, які можна назвати бюджетними обмеженнями.

Варто нагадати, що видатки на відміну від асигнувань – це фактично проведені платежі, які утворюють внутрішні й зовнішні грошові потоки. Перші обумовлюються фінансовими відносинами, між бюджетами різних рівнів, й у такий спосіб утворюються специфічні відносини, котрі реалізуються тільки у межах бюджетної системи. Досліджуючи грошові потоки між бюджетами, слід звернути увагу на те, що вони утворюються як за вертикаллю, тобто між бюджетами різних рівнів, так й за горизонталлю – між бюджетами одного рівня. На прикладі унітарної держави (рис. 2.1) потоки переміщується між державним та місцевими бюджетами – вертикальні потоки. Причому вихідні потоки з бюджету характеризуються як його видатки, в той час, як вхідні

потоки для приймаючого бюджету акумулюються у доходах останнього. Особливість, виникаючих фінансових відносин полягає у тому, що вони утворюються тільки між двома ієрархічно пов'язаними за вертикаллю бюджетами.

Горизонтальні бюджетні відносини здійснюються між бюджетами одного рівня. В унітарній державі ці зв'язки опосередковуються горизонтальними грошовими потоками, за ієрархією підпорядкування, відповідно до територіально-адміністративного поділу.

Однак внутрішнє переміщення грошових потоків між бюджетами різних рівнів не впливає на обсяги вихідних грошових каналів в цілому. Їх розмежування здійснюється за призначеннями щодо задоволення суспільних благ. У чому й проявляється особливість використання бюджетного фонду.

Оскільки система не функціонує заради себе самої, її мета обумовлює одержання корисного результату, останній також можна віднести до системоутворюючих елементів. Відомий дослідник Анохін П. К., пояснюючи цей елемент системи у загальній теорії систем стверджував, що «не може бути поняття системи без її корисного результату» [5, с. 24].

Корисний результат як системоутворюючий компонент є функціональним феноменом системи, який обумовлює її організацію. Отже, цілі системи досягаються за допомогою визначених результатів шляхом здійснення відповідних функцій суб'єктами управління бюджетом – виконавчими органами влади при взаємодії із юридичними та фізичними особами як суб'єктами соціально-економічної системи з метою забезпечення потреб суспільства у благах.

Сучасний погляд на соціально-економічну сутність видатків також вносить свої дискусійні елементи. На думку фахівців Світового банку, високий рівень видатків на державне споживання та трансфери негативно впливають на соціально-економічний розвиток, тоді як видатки, що направлені у продуктивні галузі (інвестиції, охорона здоров'я, соціальні гарантії тощо) сприяють економічному зростанню [6]. Однак, фінансування виробництв у галузях, які традиційно відносяться до продуктивних, необов'язково приносять очікувану віддачу у наслідок впливу різних зовнішніх чинників. Твердження, що державні інвестиції є більш продуктивними, ніж поточні видатки є дещо поспішним, оскільки на якість освіти або охорони здоров'я у більшому ступені може вплинути оплата праці викладачів й медиків, ніж будівництво нових шкіл або закупівля високотехнологічного обладнання. Отже, для того, щоб визначити ступень продуктивності видатків має використовуватися відповідні оціночні інструментами для встановлення критеріїв продуктивності.



Англійський економіст Пігу А. видатки бюджету розглядав з точки зору особливостей їх перетворення, стверджуючи, що існують трансформаційні видатки, коли потокам державних коштів протистоїть публічна послуга, й трансферти. Трансформація у першому випадку здійснюється шляхом перетворення бюджетних коштів у блага, у другому – здійснені видатки, не маючи зустрічної матеріального потоку, виступають лише як передача коштів, тобто простий трансферт [7]. До послідовників такого підходу у сучасній науці можна віднести Юрія С. І. і Федосова В. М., які додержуються цього погляду при розмежуванні понять «видатки бюджету» та «витрати бюджету» [8, с. 163-166].

Вказуючи на специфічність суспільних благ Вагнера А. вказує, що «держава – найкращий гарант забезпечення всім необхідним, і також, мабуть, тому, що вона може надати необхідні фонди за найнижчими цінами» [9, с.6]. Специфічність виробництва та надання суспільних благ обумовлює організацію системи видатків бюджету. Надання соціальних трансфертів як не найкраще характеризує специфічність бюджетних відносин, оскільки ні одна інша сфера діяльності не передбачає функцію вирівнювання доходів населення. Якщо узяти до уваги той факт, що здійснювана діяльність з боку виконавчих органів влади фінансується за рахунок коштів бюджету й ця діяльність направлена на користь інших осіб, то, виходячи з того, що «захід або користь, котру одна сторона пропонує іншій» є послугою [10, с.628], діяльність щодо вирівнювання доходів населення можна віднести до державних послуг, які надаються у специфічній формі – грошовій.

Дослідження системоутворюючих елементів видатків бюджету дозволяє дійти важливого висновку, який ставить під сумнів погляди щодо призначення видатків бюджету, яке полягає у забезпеченні функцій держави. Така думка є виправданою у разі функціонування командно-адміністративної економічної системи. Проведений вище системний аналіз видатків бюджету дає підстави для сумніву щодо таких тверджень у сучасний період. Система не функціонує заради себе самої. Її елементи упорядковуються відповідно визначеної цілі. Саме у цьому ракурсі слід розглядати призначення видатків бюджету й саме тому держава наділяє себе повноваженнями щодо вилучення у примусовому порядку частини первинних доходів у фізичних та юридичних суб'єктів та перерозподілу їх у сфері централізованих фінансів. Отже, зв'язок між потребами суспільства і функціями держави за первинністю виникнення полягає у тому, що спочатку виникають потреби, потім для їх задоволення утворюються функції. На практиці цей взаємозв'язок простежується досить чітко. Наприклад, на період реалізації державної програми утворюється відповідна організаційна структура (агенція, комунальне підприємство,

дирекція та ін.), на яку покладаються функції визначені у відповідності до програмних заходів. Якщо задоволення суспільної потреби гарантується Конституцією держави (наприклад, забезпечення освіти, охорони здоров'я, внутрішньої та зовнішньої безпеки), то у відповідності до визначених гарантій утворено й функціонально-організаційні структури.

Аналіз теоретичних підходів до визначення соціально-економічної сутності видатків бюджету виявив різноманіття поглядів. Критично проаналізувавши та узагальнивши існуючі погляди пропонується під видатками бюджету розуміти систему економічних відносин, що виникають між розпорядно-виконавчими органами влади, юридичними та фізичними особами з приводу розподілу та використання коштів бюджету для забезпечення потреб суспільства у благах з метою одержання корисного результату від використаних бюджетних ресурсів.

## **2.2. Прагматика та проблематика функціонування видатків**

До прийняття Бюджетного Кодексу України методика планування та використання бюджетних видатків засновувалася на затратному механізмі. При реалізації такого механізму увага концентрується на контролі за цільовим використанням бюджетних ресурсів та виконанні видатків. Формування планових показників здійснюється шляхом індексації фактичних видатків з їх розбивкою за напрямками використання бюджетних коштів та економічними операціями. При застосуванні означеної практики розпорядники бюджетних коштів прагнуть до збільшення вихідних параметрів фінансування (наприклад, збільшення штатних одиниць або штучне завищення споживачів у бюджетних послугах), переслідуючи єдину ціль – одержання додаткових коштів з бюджету. Виникає ситуація, при котрій обсяги видатків на утримання установ з огляду на планування «від досягнутого рівня» щорічно необґрунтовано прирощуються.

Не пов'язуючи видатки з очікуваними результатами, які мають бути досягнуті у наслідок прийняття бюджетних рішень, неможливо вирішити їх відповідність цілям бюджетної політики, оскільки визначені цілі формалізуються у результати виконання заходів, які не вимірюються у вартісному вираженні. Відсутність формалізованих механізмів перерозподілу бюджетних ресурсів від менш ефективних до більш ефективних напрямків використання, у свою чергу, не дозволяє з'ясувати доцільність реалізації тієї або іншої бюджетної програми, визначити пріоритети фінансування та розробити програму діяльності розпорядно-виконавчих органів щодо досягнення окреслених цілей, а також не дає можливість оперативно реагувати

на змінюваність потреб суспільства, які задовольняються за рахунок бюджетних ресурсів.

Планування бюджетних видатків «від здійснених витрат» породило три глобальні проблеми, які можна сформулювати наступним:

- неможливість пов'язувати здійсненні витрати з цілями бюджетної політики, що призводить до необґрунтованості бюджетних рішень;
- відсутність у виконавчих органів влади зацікавленості в ефективному використанні бюджетних коштів, оскільки невизначеність результату унеможливорює застосування системи важелів для стимулювання їх діяльності;
- нівелювання впливу здійснених з бюджету витрат на стан соціально-економічного розвитку держави, що призводить до стрімкого зростання державних видатків.

Загострення зазначених проблем призвело до необхідності змінити підхід до формування бюджету. Прийнятим у 2001 р. Бюджетним кодексом, закріплюється класифікація видатків у відповідності до міжнародних стандартів, яка передбачає їх групування за чотирма ознаками: а) функціональною; б) економічною в) відомчою; г) програмною (ст. 10) [11]. Впровадження двох останніх класифікаційних груп, було пов'язане із застосуванням програмно-цільового методу бюджетування.

Після прийнятих змін у 2010 р. Бюджетним кодексом вводиться поняття програмно-цільового методу (ПЦМ), котрий визначається як метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. Для з'ясування понятійних основ ПЦМ є сенс звернутися до тлумачення дефініції «бюджетні кошти» Кодексом. У відповідності до положень статті 2 (п. 11) під бюджетними коштами розуміються «належні відповідно до законодавства надходження бюджету та витрати бюджету» [11]. Як видно із зазначеного, до бюджетних коштів відносяться як надходження, до котрих у відповідності до ст. 2 п. 37 включені – «доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів», так й витрати, котрі у ст. 2 п.14 визначені як «видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів» [11]. Всі означені вище елементи, відносяться до коштів бюджету, але відрізняються між собою економічною природою відносин, а відтак й предмет

оцінювання ефективності бюджетних коштів для кожного відмінного із вказаних елементів буде відрізнятися специфікою цих відносин

Для з'ясування сутності процесу розподілу і використання коштів бюджету в Україні доцільно звернутися до ключових понять програмно-цільового методу бюджетування. У правовому полі зустрічаються різні тлумачення дефініції «програма», що пояснюється специфікою їх реалізації. Це, зокрема, програми соціально-економічного розвитку держави, які є документом, котрим визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку. У межах програм соціально-економічного розвитку держави реалізуються місцеві програми соціально-економічного та культурного розвитку, які розглядаються як комплекс цілей, завдань, показників соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, запланованих заходів для їх досягнення і реалізації. Правовий статус названих програм є аналогічним з програмами соціально-економічного розвитку держави [12].

Іншу специфіку мають програми діяльності уряду, які за своєю суттю представляють комплекс заходів, котрі уряд має здійснювати для вирішення завдань означених програмами соціально-економічного розвитку держави й не тільки у короткостроковій, але й у середньостроковій перспективі. Діяльність уряду регламентується у відповідності до конституційних норм, але законодавчого документу, котрим закріплюється програма діяльності уряду не існує.

Орієнтація бюджетного процесу в Україні на досягнення цільових показників, що задекларовані у програмних документах спричинила необхідність врегулювати правовідносини процесу формування державних цільових програм. У відповідності до Закону України від 18 березня 2004 №1621-IV «Про державні цільові програми» під державною цільовою програмою розуміється «комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням» (ст.1) [13].

Бюджетні програми у відповідності до ст. 2 Бюджетного кодексу України визначаються як сукупність заходів спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює головний розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Термін дії бюджетної програми встановлюється в один рік, але заходи, які мають реалізовуватися через бюджетні програми прогнозуються на два за

плановим бюджетних періоду у відповідності до ст. 21 Бюджетного Кодексу [11].

Як видно з наведеного, усі програми мають свої визначальні елементи. Особливою відмінністю зазначених програм від бюджетних програм є масштабність заходів, котрими вони визначаються. Натомість бюджетна програма є вузько направленою. Вона реалізується у межах функцій головного розпорядника бюджетних коштів.

Проблема оптимізації бюджетних програм і державних цільових програм в Україні стоїть досить гостро. Вона обумовлена тим, що програми фактично перетворюються на інструмент лобістської боротьби за додаткові ресурси бюджету. Однак, в останні роки в Україні спостерігаються певні зрушення щодо зниження кількості бюджетних програм, що видно з рис. 2.2.

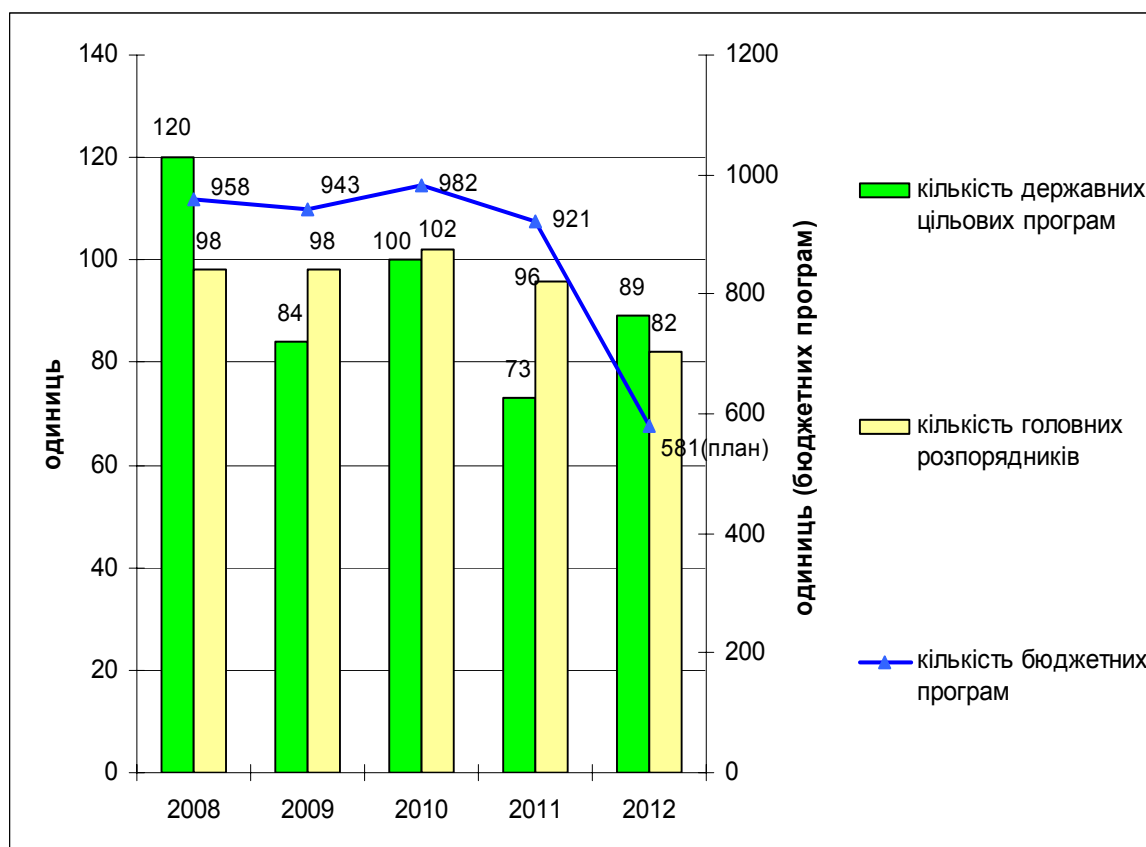


Рис. 2.2. Динаміка кількості цільових, бюджетних програм та головних розпорядників бюджетних коштів

Як видно з наведеного аналізу, хоча зрушення щодо впровадження ПЦМ у бюджетний процес є помітними, але проблеми фінансування бюджетних програм лишаються невирішеними. Практика бюджетної роботи у розвинених країнах показує, що ефективне управління бюджетними видатками можливе за наявності 10-20 головних розпорядників бюджетних коштів [14, с.34].

У висновках Рахункової палати України, про стан виконання державного бюджету за 2010 р. зазначалося, що виконання загального фонду без врахування видатків на обслуговування державного боргу, резервного фонду та міжбюджетних трансфертів передбачалося за 744 бюджетними програмами, з них у повному обсязі проведено видатки за 314 програмами з виконанням плану на 79,2%. Видатки за 411 програмами проведені з виконання плану на 19,6%, а за 19 затвердженими програмами взагалі не розпочато фінансування [15].

У 2011 проведення видатків передбачалося за 894 бюджетними програмами (без урахування міжбюджетних трансфертів, видатків з обслуговування державного боргу і резервного фонду), з яких проведено у плановому обсязі за 331 програмою, що складає 37% від запланованого. За 492 програмами видатки проведено в сумі, що на 6,774 млрд. грн. менше передбачених планом. Не розпочато використання коштів за 51 програмою [16].

Виходячи з того, що програмно-цільовий метод бюджетування, спрямований на розробку бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат, то виникає необхідність в оцінюванні впливу видатків бюджету на соціально-економічний розвиток шляхом проведення моніторингу соціально-економічної ефективності та результативності видатків бюджету.

### **2.3. Шляхи вдосконалення видатків бюджету**

Необхідність запровадження системи моніторингу полягає у тому, щоб забезпечити зацікавлених суб'єктів (парламент, уряд, суспільство) інформацією, яка характеризує ступень досягнення цілей бюджетної політики, доцільність та ефективність проведених програмних заходів, а також якість наданих суспільству послуг.

У своїй книзі «Моніторинг результативності у суспільному секторі» Хатри Г.П. зазначає, що «моніторинг результативності у суспільному секторі – це процес регулярного вимірювання результатів та ефективності надання послуг або виконання програм, де визначним елементом є регулярність» [17, с. 11].

Державне втручання в економіку залежить від ступеню перерозподілу ВВП через бюджет. У свою чергу, частка видатків бюджету у ВВП характеризує ступень впливу держави на соціально-економічні процеси. За нормами ст. 33 Бюджетного кодексу України [11] рівень перерозподілу ВВП через бюджет визначається Основними напрямками бюджетної політик. Отже,

при оцінюванні соціально-економічної ефективності функціонування системи видатків бюджету або ефективності бюджетної політики цей критерій може входити до моніторингу ефективності і результативності управління видатками бюджету, виходячи з наступних припущень: частка видатків у ВВП  $\leq$  рівню перерозподілу ВВП через бюджет. При цьому індикатор оцінки ефективності можна представити як коефіцієнт відставання названих вище показників, який за суттю є коефіцієнтом ефективності перерозподілу ВВП через видатки бюджету (2.1):

$$E_{vp} = \frac{\text{частка видатків зведеного бюджету у ВВП}}{\text{рівень перерозподілу ВВП через бюджет}} < 1, \quad (2.1)$$

де  $E_{vp}$  – коефіцієнт соціально-економічної ефективності перерозподілу ВВП через видатки зведеного бюджету.

Яв видно при розрахунках  $E_{vp}$  застосовується метод порівняльної ефективності, де рівень перерозподілу через бюджет є базою порівняння.

Виходячи з розуміння поняття «результативність», показник результативності «умови функціонування системи видатків бюджету» може бути представлений як різниця між фактичним рівнем перерозподілу ВВП через систему видатків і плановим, що можна виразити через формулу (2.2.):

$$k_{\text{умови}} = R_{\text{факт}} - R_{\text{план}} \quad (2.2)$$

де  $k_{\text{умови}}$  – показник умови;

$R_{\text{факт}}$  – фактичний рівень перерозподілу ВВП через систему видатків бюджету;

$R_{\text{план}}$  – плановий рівень перерозподілу ВВП через систему видатків бюджету.

Узявши за основу показники, які відображені в Основних напрямках бюджетної політики, можна оцінити соціально-економічну результативність та ефективність управління видатками бюджету. При цьому слід зауважити, що ефективність перерозподілу відображатиме позитивний стан, якщо  $E_{vp}$  буде прагнути до зниження, таблиця 2.1.

Дані таблиці 2.1. свідчать, що норми статті 33 Кодексу не додержувались у 2003 р.; 2004 р.; 2006 р. Таким чином, встановити рівень результативності за індикатором «перерозподіл ВВП через видатки бюджету» неможливо. Поріг бюджетної безпеки було перевищено тільки у 2006 р. Як видно, з таблиці 2.1, починаючи з 2005 р., простежується перевищення фактичних показників плановим, що відображає підвищення централізації держави.

Використовуючи метод регресійного аналізу, можна визначити характер взаємозв'язку між ВПП і видатками бюджету, а також оцінити ступень його

Таблиця 2.1.

**Моніторинг результативності бюджетних видатків за рівнем перерозподілу ВВП через бюджет за період 2000-2011 рр.**

Рік	Рівень перерозподілу ВВП через бюджет у відповідності до Основних напрямків бюджетної політики (план), %	Частка видатків бюджету у ВВП (факт), %	Відхилення факту від	
			визначеного плану	порогового рівня бюджетної безпеки
2000	20-30	28,3	8,3 - (-1,7)	8,3 - (-1,7)
2001	30	27,2	-2,8	0
2002	≤ 30	26,7	-3,3	-3,3
2003	Цільовий показник не визначений	28,4	-	-1,6
2004	Визначений з урахуванням державних цільових фондів (суперечить нормам ст. 33 БКУ)	29,7	-	-0,3
2005	≤ 29,7	32,2		2,2
2006	Цільовий показник не визначений	32,3	-	2,3
2007	≤ 30	31,4	1,4	1,4
2008	≤ 32	32,6	0,6	2,6
2009	≤ 32	33,7	1,7	3,7
2010	≤ 32	34,5	2,5	4,5
2011	≤ 30,5	31,7	1,2	1,7

сили. При цьому за факторну ознаку приймається обсяг номінального ВВП (x), а результативну – обсяг видатків зведеного бюджету (y). Побудована регресійна залежність між обраними чинниками за період 2000-2010 рр. відображена на рис. 2.3.

Із графіку на рис. 2.3. видно, що пряма має тенденцію до росту, а відтак між аналізованими величинами існує позитивний зв'язок, тобто зростання ВВП спричинятиме зростання видатків бюджету. Оскільки коефіцієнт детермінації ( $R^2=0,99556$ ), то є підстави стверджувати: зміни величини обсягу видатків пояснюються змінами обсягу ВВП.

Побудована регресійна залежність виражена рівнянням 2.3:

$$y = 0,3394x - 12037, \quad (2.3)$$



де  $y$  – обсяг видатків зведеного бюджету, млн. грн.;  
 $x$  – обсяг номінального ВВП.

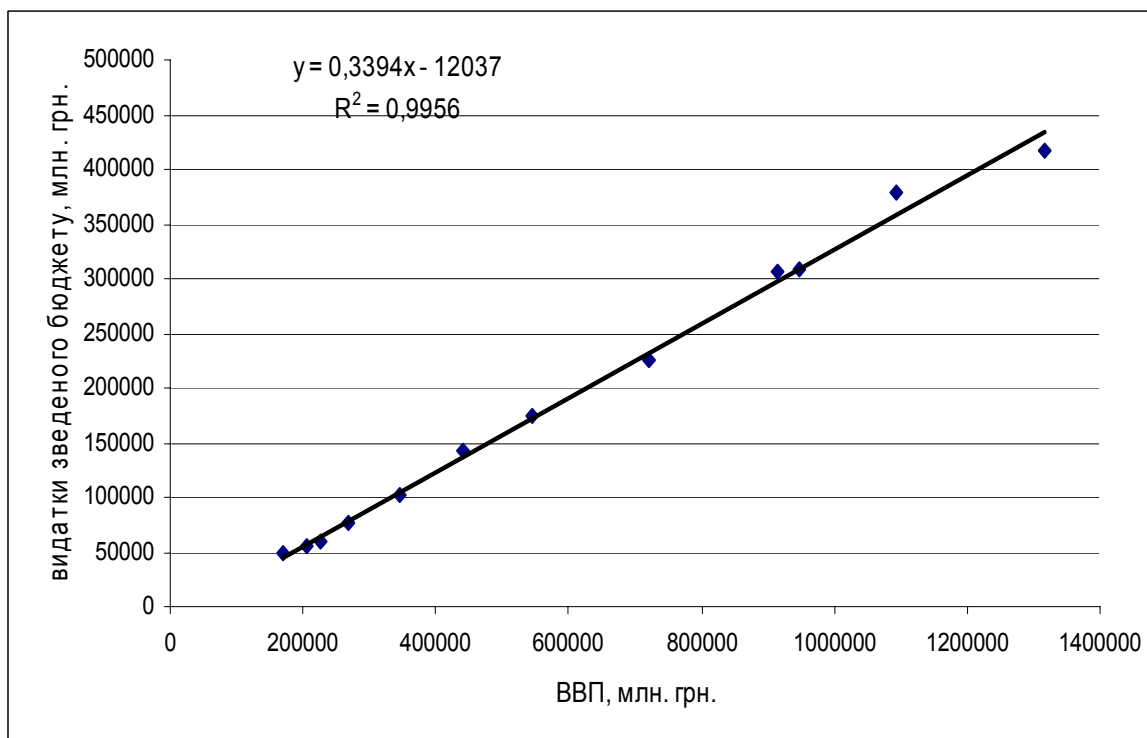


Рис. 2.3. Модель парної регресії залежності видатків зведеного бюджету та ВВП

Аналіз перемінних показав, що при коефіцієнті детермінації 0,99556 (модель описує 99,6% наявних даних), через систему видатків перерозподіляється 0,34 грн. з 1 грн. ВВП. Це стало підставою для пропозиції щодо запровадження критерію умови, який вимірюється за допомогою коефіцієнту результативності – ( $R_{ef}$ ) шляхом порівняння фактичного рівня перерозподілу ВВП через систему видатків бюджету із запланованим. При цьому, якщо: 1)  $R_{ef} = 1$ , то результативність досягається, тобто умова дотримується; 2)  $R_{ef} > 1$ , то виникає необхідність пошуку більш ефективних шляхів використання бюджетних коштів; 3)  $R_{ef} < 1$ , слід переглянути бюджетні обмеження до призначених видатків. Як видно (див. табл. 2.1), рівень результативності за критерієм умови не досягався за аналізований період. За останні п'ять років (2007-2011 рр.) –  $R_{ef} > 1$ , що доводить існування проблем щодо підвищення ефективності видатків бюджету в Україні.

Взаємозв'язок та взаємозалежність ВВП та видатків бюджету дає підстави здійснювати оцінювання соціально-економічної ефективності останніх з огляду на динаміку цих показників порівняння їх темпів зростання, рис. 2.4.

Як видно з рис.2.4, спостерігається загальна тенденція зростання фактичних показників ВВП й видатків бюджету. Причому зростання у різні періоди часу здійснюються різними темпами. Так, якщо у період з 2001-

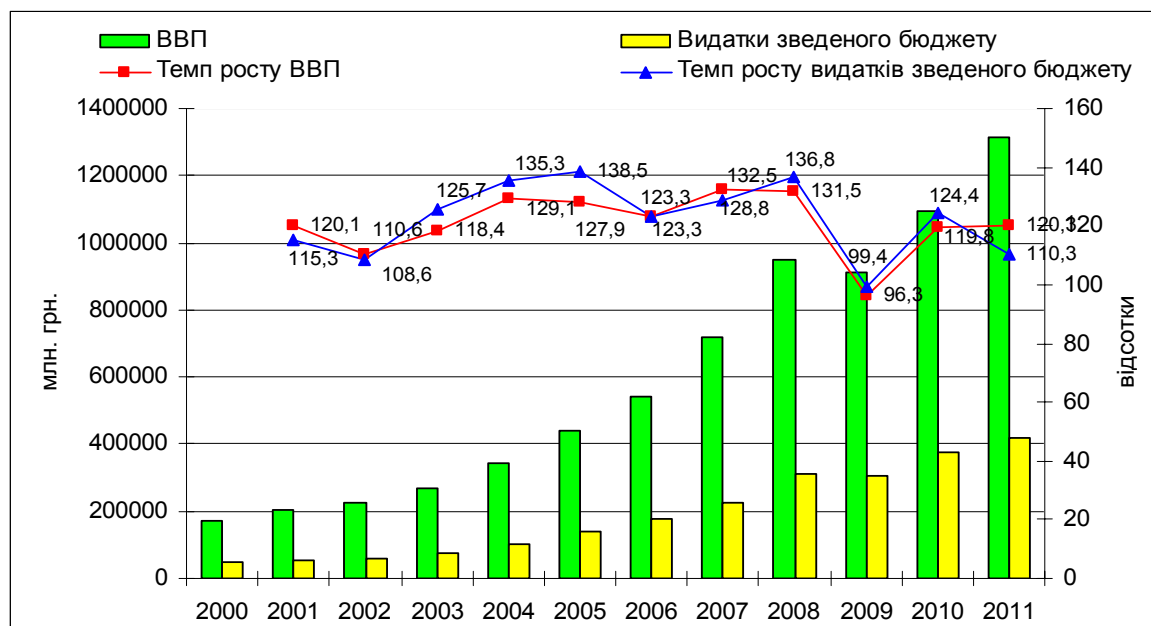


Рис. 2.4. Динаміка темпів зростання ВВП, видатків зведеного бюджету та їх обсягів у 2000-2011 рр.

Джерело: [10-11]

2002 рр. 2007 р. , 2011р. ВВП зростає більшими темпами, ніж видатки, то в інші періоди ця тенденція є зворотною. Перевищення темпів зростання видатків бюджету держави над темпами зростання ВВП свідчить про те, що виникає необхідність або у залученні додаткових фінансових ресурсів у бюджетну сферу, або у постійному секвеструванні незахищених статей. Однак такі процедури скоріше притримують зростання обсягу видатків, але не вирішують проблеми нестатку бюджетних ресурсів.

Отже, порівнюючи зміни у динаміці двох зазначених величин, можна стверджувати, що ефективним буде такий стан, коли темп зростання видатків зведеного бюджету < темпу зростання ВВП, а відтак коефіцієнт соціально-економічної ефективності видатків бюджету має дорівнювати співвідношенню ланцюгових темпів росту видатків зведеного бюджету до ланцюгових темпів росту ВВП (2.4):

$$E_{Vt} = \frac{\text{темп зростання видатків зведеного бюджету}}{\text{темп зростання ВВП}} < 1, \quad (2.4)$$

де  $E_{Vt}$  – соціально-економічна ефективність видатків бюджету за критерієм умови.

За узятий для аналізу період, визначено, що  $E_{V_{t(2001-2011)}} = \frac{8,74}{7,72} = 1,132 > 1$ , отже, умова ефективності не додержується.

Для оцінювання взаємозв'язку між структурними елементами системи видатків та обсягом ВВП є сенс здійснити регресійний аналіз, який надасть можливість охарактеризувати якісну сторону системи видатків бюджету. При здійсненні аналізу до уваги приймалися елементи у відповідності до величини питомої ваги у загальному обсязі видатків. Встановлено чотири факторні ознаки ( $x_1$ ;  $x_2$ ;  $x_3$ ;  $x_4$ ), до яких віднесено відповідно видатки: на загальне державне управління, на утримання соціально-культурної сфери, соціальний захист і соціальне забезпечення та економічну діяльність. Застосовуючи метод регресійного аналізу, за період 2002-2011 рр. побудована регресійна залежність, яка виражена формулою (2.5).

$$y = 61447,42 + 4,8302 x_1 + 11,38512 x_2 + 0,966835 x_3 + 2,634733 x_4, \quad (2.5)$$

де  $y$  – обсяг ВВП (номінальний);

$x_1$  – видатки зведеного бюджету на державне управління;

$x_2$  – видатки зведеного бюджету на економічну діяльність;

$x_3$  – видатки зведеного бюджету на соціально-культурну сферу;

$x_4$  – видатки зведеного бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення.

З огляду на коефіцієнт множинної кореляції ( $r=0,997819$ ) можна стверджувати про існування тісного прямого взаємозв'язку між результативним чинником та обраними факторними ознаками. За вагомістю впливовості на ВВП ці зміни ранжуються наступним чином: видатки на економічну діяльність мають найвагоміший вплив на результативний чинник, оскільки зростання останніх на 1 гривню спричиняє зростання ВВП на 11,38 грн.; приріст видатків на державне управління на 1 гривню спричиняє приріст ВВП на 4,83 грн.; прирощення видатків на утримання соціально-культурної сфери на 1 грн. спричиняє приріст ВВП на 0,96 грн.; приріст видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення спричиняє приріст ВВП на 2,63 грн.

Проведений аналіз дає можливість стверджувати, що при виборі альтернатив та формулюванні кінцевих результатів, необхідно враховувати ступінь впливовості зазначених факторів. Проте не слід не враховувати той факт, що, будучи соціальною державою, у першу чергу мають задовольнятися соціальні гарантії суспільства.

Формування бюджетного фонду за тією або іншою соціальною функцією залежить, перш за все, від пріоритетів бюджетної політики та чинників

зовнішнього середовища, які впливають на бюджетні обмеження. Тому фінансування соціального захисту і соціального забезпечення населення є найбільш вагомим напрямком, що підтверджується структурою видатків бюджету за функціями, рис. 2.5.

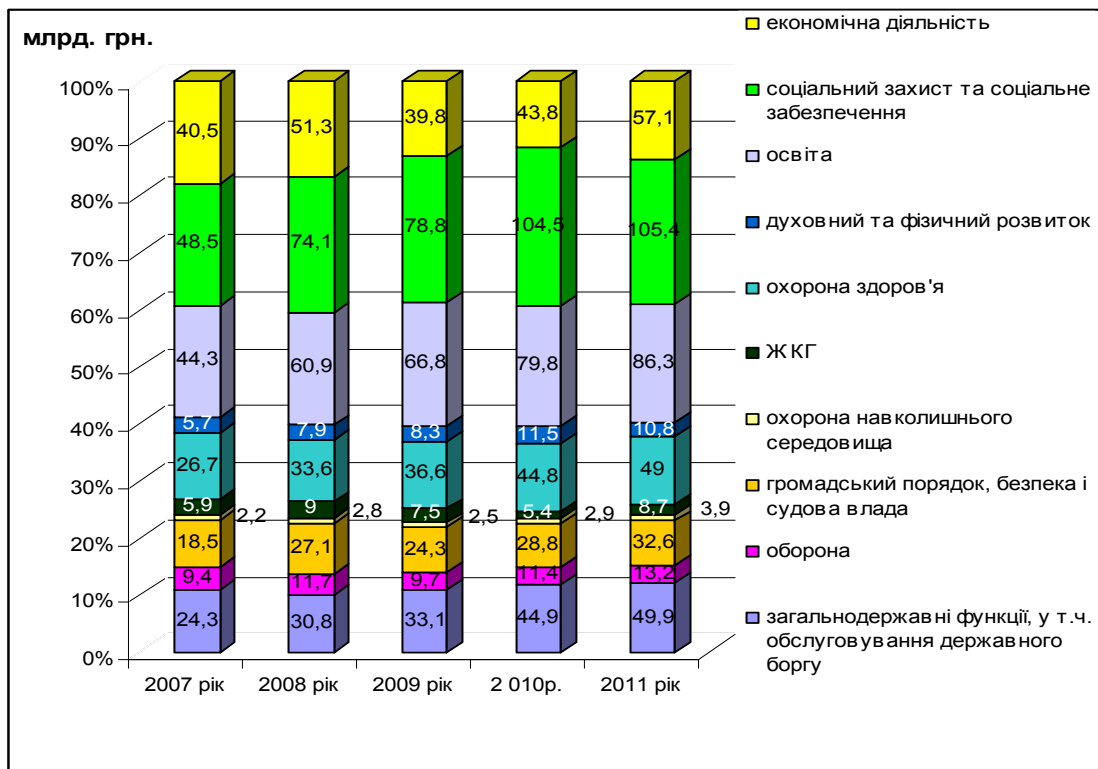


Рис. 2.5. Структура видатків зведеного бюджету України за функціональною класифікацією у 2007-2011 рр.

Джерело: [10-11]

Як видно, з рис 2.5 на соціально-культурну сферу приходить основна частка видатків бюджету України. За період з 2007-2011 рр. частка видатків на реалізацію програм у цій області склала відповідно за роками – 57,9%; 59,9%; 64,4%; 65,1%; 62,5%. Формування фонду грошових коштів за тією або іншою соціальною функцією залежить, перш за все, від пріоритетів бюджетної політики та чинників зовнішнього середовища, які впливають на бюджетні обмеження. Виходячи з того, що у загальному обсязі видатків зведеного бюджету, соціальний захист і соціальне забезпечення населення посідають найвище місце, то можна дійти висновку, що бюджет України є соціально-направленим. Проте у світовій практиці – це скоріше тенденція, ніж виключення, яка є традиційною для соціальних держав. Так, наприклад, частка видатків на соціальне забезпечення та безробіття у середньому в Німеччині, Люксембурзі та Швейцарії доходить до 50% від загальної кількості видатків.

Тому проблемою щодо забезпечення таких витрат переймаються чи не усі розвинені країни, переслідуючи при цьому єдину ціль – справедливого та неупередженого розподілу коштів серед верств населення, котрі відносяться споживачів таких унікальних державних благ.

У світі існують різні технології оцінювання ефективності видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення. При цьому індикатори оцінювання результатів щодо такого роду діяльності не обмежуються обсягом цільової групи споживачів таких послуг. Для виявлення якісної складової при оцінюванні діяльності розпорядно-виконавчих органів влади застосовують показники, на кшталт, кількість наданих адресних допомог і виплат, частка останніх у загальному обсязі видатків на забезпечення гарантованих послуг або коефіцієнт випередження кількості наданих адресних допомог і виплат по відношенню до кількості наданих безадресних допомог.

Виходячи із структури видатків бюджету, показовою є динаміка видатків на економічну діяльність. До 2011 р. за аналізований період тенденція останніх є низхідною. Для здійснення якісної характеристики цих видатків є сенс провести аналіз регресійної залежності факторів, що впливають на їх формування. При цьому слід звернути увагу на закономірності, які простежуються у структурі між видатками на соціальний захист і соціальне забезпечення і видатками на економічну діяльність. Якщо питома вага видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення підвищується, то частка видатків на економічну діяльність знижується.

Тенденція динаміки названих вище видатків показана на рис. 2.6.

З огляду на рис 2.6 можна констатувати, що тенденція видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення є зростаючою. Проте як тенденція видатків на економічну діяльність не відображає сталості. Виходячи із темпів зростання аналізованих показників, то простежується досить стабільна динаміка, починаючи з 2008 р., яка демонструє випередження темпів зростання видатків бюджету на соціально-економічний захист і соціальне забезпечення у порівнянні з темпами зростання видатків на економічну діяльність. Як видно з рис. 2.8, у 2003, 2006 і 2007 роках така тенденція була оберненою.

Порівнюючи аналізовані показники можна стверджувати, що соціально-економічна ефективність буде підвищуватися, якщо темп зростання частки видатків на соціальний захист буде  $<$  темпу зростання частки видатків на економічну діяльність. Отже, коефіцієнт відставання за цим показником виражається наступним (2.6):

$$E_{Vs} = \frac{\text{темп зростання частки видатків зведеного бюджету на соціальних захист та соціальне забезпечення}}{\text{темп зростання частки видатків на економічну діяльність}} < 1, \quad (2.6)$$

де  $E_{Vs}$  – соціально-економічна ефективність видатків бюджету за коефіцієнтом відставання темпу росту частки видатків зведеного бюджету на соціальний

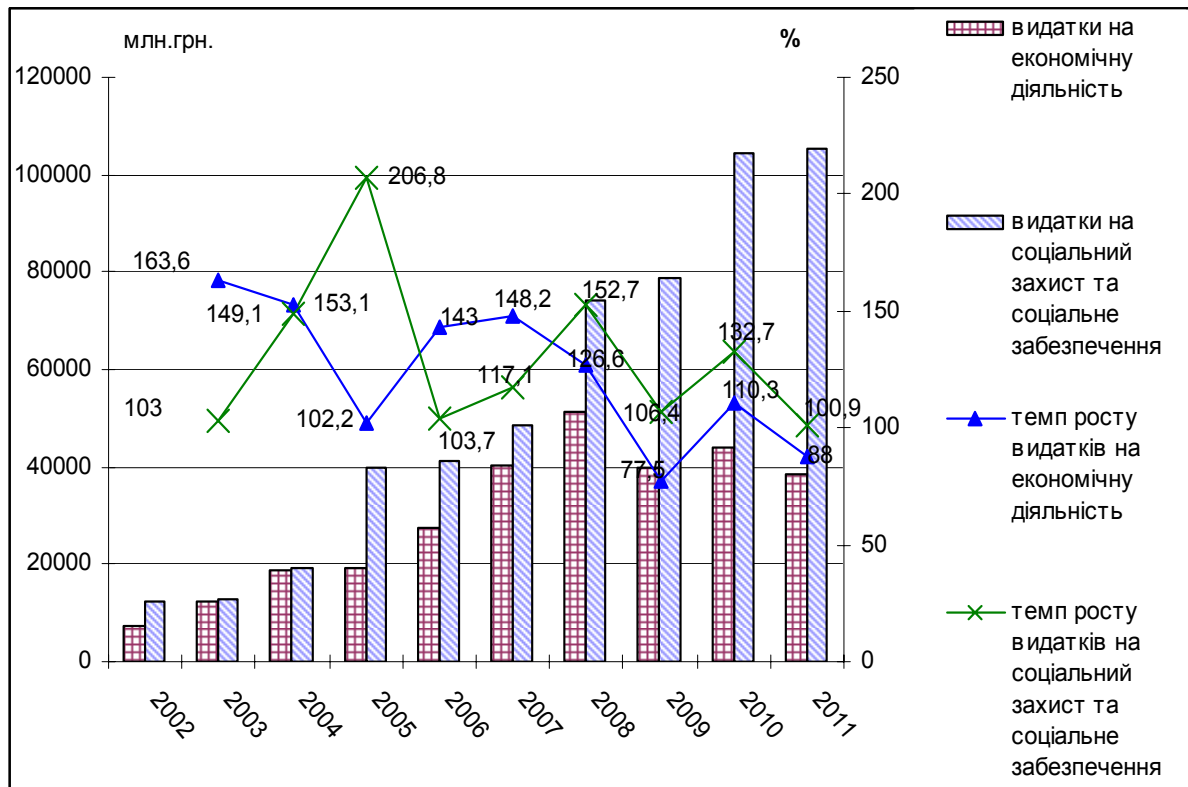


Рис. 2.6. Динаміка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення та видатків на економічну діяльність та їх темпи зростання у 2002-2011 рр.

захист і соціальне забезпечення від темпу росту видатків на економічну діяльність. Розрахунки показали, що  $E_{Vs(2002-2011)} = \frac{8,55}{3,35} = 2,55 > 1$ , отже умова ефективності не додержується.

Справедливість вищезазначеного можна перевірити за допомогою регресійного аналізу, виходячи з гіпотези, що зростання частки видатків на економічну діяльність спричинить збільшення кількості робочих місць, а відтак й кількості зайнятих.

Для оцінювання взаємозв'язку між рівнем безробіття та часткою видатків у ВВП на соціальний захист і соціальне забезпечення, а також часткою видатків у ВВП на економічну діяльність була побудована економічна модель за допомогою вбудованого пакету «Аналіз даних» XL. Для аналізу

використовувалися дані за період з 2002-2012 рр. Математичний вираз останньої відображений рівнянням (2.6):

$$y = 15,67771 - 0,3588 x_1 - 0,99869 x_2 \quad (2.6)$$

де  $y$  – рівень безробіття;

$x_1$  – частка видатків у ВВП на соціальний захист та соціальне забезпечення;

$x_2$  – частка видатків у ВВП на економічну діяльність.

Коефіцієнт множинної кореляції ( $r=0,77013$ ), отже зв'язок між факторами простежується, а його обернений характер відображає негативний вплив факторних ознак на результативний чинник ( $y$ ). Таким чином, збільшення частки видатків у ВВП на соціальний захист та соціальне забезпечення на 1 % спричиняє зменшення рівня безробіття на 0,36 %, а зростання частки видатків на економічну діяльність спричиняє зменшення рівня безробіття на 1%. Як видно з проведеного аналізу, зростання частки видатків у ВВП на економічну діяльність майже у 2,8 рази збільшить соціально-економічний ефект від використання коштів бюджету, ніж фінансування соціальних програм.

Підсумовуючи вищевикладене можна констатувати, що структура видатків бюджету впливає на соціально-економічний розвиток держави. Тому при формулюванні кінцевих результатів слід виходити не тільки із бюджетних показників, але й з показників, які відображають соціально-економічний розвиток держави й, як наслідок уособлюють у собі ступень державного регулювання соціально-економічними процесами.

Проведений аналіз показав, що формалізація взаємозв'язків між бюджетними та економічними показниками дає можливість проводити моніторинг соціально-економічної ефективності та результативності за допомогою індикаторів, які можна групувати за критеріями умови, структури та ефекту.

### Список використаних джерел

1. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України: Навч. посіб. – К.: Знання-Прес, 2006. – 607 с.
2. Романенко О.Р. Фінанси: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 312 с.
3. Поляк Г.Б. Финансы. Денежное обращение. Кредит. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлениям экономики (080100) и менеджмента (080500)/Под ред. Г.Б. Поляка — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. — 639 с.

4. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. М.: Финансы, ЮНИТИ. 2000. - 687 с.
5. Анохин П. К. Принципиальные вопросы общей теории функциональной системы // Принципы системной организации функций. — М.: Наука. 1973. — С. 5-61.
6. Грей Шерил. Государственные финансы и экономический рост в странах Европы и центральной Азии: общий обзор. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/257896-1182288383968/FiscalPolicy&EconomicGrowthinECA\\_RUS\\_Ch1.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/257896-1182288383968/FiscalPolicy&EconomicGrowthinECA_RUS_Ch1.pdf)
7. Pigou A. C., A Study in Public Finance, London: Macmillan & Co. 1947. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.econlib.org/cgi-bin/searchbooks>.
8. Юрій С.І., Федосов В.М. Фінанси: Підручник /За ред.. С.І Юрія, В.М. Федосова. \_ К.: Знання, 2008. - 611с.
9. Біль Д. Закон Вагнера: до останньої версії статті Адольфа Вагнера, опублікованої 1911 р., та її переклад //Журнал Європейської економіки. 2003. Том 3 (1). С. 5–15.
10. Котлер Ф., Амстронг Г., Сондерс Д., Вонг В. Основы маркетинга: Пер. с англ. – 2-е европ. Изд. – М.; СПб.; К.: Издательский дом «Вильямс». 2003.- 944 с.
11. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року №2456-VI [Електронний ресурс]. Режим доступа: <http://www.ac-rada.gov.ua>.
12. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03. 2000 р. №1602-III [Електронний ресурс]. Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-1>.
13. Перелік державних цільових програм, які виконуються у 2011 р. [Електронний ресурс]. Режим доступа: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=39205&pf35401=179654>
14. Жаліл Я.А. Реформи системи державних фінансів України: перші результати та подальші перспективи. Аналітична доповідь./ за редакцією Я.А. Жаліла – К.:НІСД. – 2011. – 50с.
15. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2010 рік підготовлено департаментом з питань бюджетної політики і затверджено постановою Колегії Рахункової палати. [Електронний ресурс]. Режим доступа: [www.ac-rada.gov.ua/Bulet\\_vykonan\\_DB..\\_2010\(1\).pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/Bulet_vykonan_DB.._2010(1).pdf).
16. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2011 рік підготовлено департаментом з питань бюджетної політики і затверджено постановою Колегії Рахункової палати. [Електронний ресурс]. Режим доступа: [www.ac-rada.gov.ua/Bulet\\_vykon\\_budg\\_2011.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/Bulet_vykon_budg_2011.pdf).
17. Хатри Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе / Пер. с англ. Толстой И.Л.— М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. -276 с.



5. Закон України від 23 грудня 2010 року «Про Державний бюджет України на 2011 рік» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2857-17>
6. Закон України від 22 грудня 2011 року «Про Державний бюджет України на 2012 рік» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17>
7. Закон України від 6 грудня 2012 року «Про Державний бюджет України на 2013 рік» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5515-17>
8. Висновки до виконання Державного бюджету України за 2007 рік. Рахункова палата України, 2008 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>
9. Висновки до виконання Державного бюджету України за 2008 рік. Рахункова палата України, 2009 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>
10. Висновки до виконання Державного бюджету України за 2010 рік. Рахункова палата України, 2011 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>
11. Висновки до виконання Державного бюджету України за 2011 рік. Рахункова палата України, 2012 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>
12. Висновки до виконання Державного бюджету України за 2012 рік. Рахункова палата України, 2013 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>
13. Карлін М.І. Проблеми формування дохідної бази спеціального фонду Державного бюджету України та шляхи їх розв'язання /М.І. Карлін, Ю.В. Хмарук // Фінанси України - № 3 - 2010 – С. 13-21.
14. Зварич О.В. Середньострокове прогнозування доходів бюджету та їх взаємозв'язок з макроекономічними показниками / О.В. Зварич // Фінанси України - № 8 – 2011 – С. 59-75.

## РОЗДІЛ 3. СИСТЕМА ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ ТА ДЖЕРЕЛА ЇХ ФОРМУВАННЯ

### 3.1. Податкова складова бюджету

За Бюджетним кодексом України доходи бюджетів класифікуються за такими розділами: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, трансферти [1, стаття 9]. Податкова складова є одним з основних джерел доходів державного бюджету, забезпечення виконання державою своїх функцій. За допомогою податків держава не лише акумулює кошти, але й здійснює перерозподіл суспільних доходів між різними категоріями населення, територіями, галузями економіки. Крім того, податки забезпечують моніторинг економічних процесів. Результати такого зворотного зв'язку використовуються при плануванні стратегічного розвитку держави, що неможливо здійснити, спираючись виключно на неподаткові надходження до бюджету, навіть враховуючи деяке зростання їх стабілізуючої ролі у кризовий та посткризовий періоди.

Податкові надходження відіграють провідну роль у наповненні дохідної частини Зведеного бюджету України – майже 80 % доходів формується за рахунок податків (табл. 3.1). І з введенням в дію Податкового кодексу України (з 1 січня 2011 року) податковий тиск на економіку країни посилюється.

Таблиця 3.1

Структура доходів Зведеного бюджету України (%) [2]

Показники	2008	2009	2010	2011	2012
Всього доходів, у т.ч.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Податкові надходження	76,3	76,4	74,6	84,0	80,9
Неподаткові надходження	20,3	21,5	23,5	15,1	18,2
Доходи від операцій з капіталом	2,3	1,3	1,0	0,8	0,7
Цільові фонди	1,1	0,8	0,9	0,3	0,2

Одним з принципів формування податкового законодавства України за Податковим кодексом є принцип фіскальної достатності, який передбачає встановлення податків та зборів з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його надходженнями. Про існуючий рівень фіскальної достатності бюджету свідчать наступні дані (табл. 3.2):

Дослідження фіскальної достатності податків за останні п'ять років свідчить про незбалансованість бюджетних витрат з податковими надходженнями, що стало одним з чинників наявності бюджетного дефіциту. При чому податкова забезпеченість бюджету більша, ніж його фіскальна достатність. Причиною тому є більш високі темпи росту видатків Зведеного бюджету у порівнянні з темпами росту його доходів.

Таблиця 3.2

**Динаміка податкової забезпеченості та фіскальної достатності Зведеного бюджету України [2]**

Роки	Доходи бюджету, млрд. грн.	Податкові надходження, млрд. грн.	Питома вага податків у доходах бюджету, %	Видатки бюджету, млрд. грн.	Фіскальна достатність податків, %
2008	297,8	227,2	76,3	309,2	73,5
2009	273,0	208,1	76,4	307,3	67,7
2010	314,5	234,4	74,6	377,8	62,0
2011	398,6	334,7	84,0	416,9	80,3
2012	445,5	387,7	80,9	492,4	78,7

В період посткризового відновлення економіки податки відіграють значну роль в реалізації державної політики стабілізації державних фінансів. Основними бюджетоутворюючими податками є ПДВ, податок на доходи фізичних осіб і податок на прибуток підприємств. Вони складають більше 70 % усіх податкових надходжень Зведеного бюджету України (табл. 3.3).

Для податкової системи України характерне переважаюче оподаткування над прямим. В Україні протягом періоду, що аналізується (2008-2012 рр.), непрямі податки займали від 51,1 до 54,4 % податкових надходжень Зведеного бюджету. Це пояснюється досить значним рівнем тінізації економіки, при якому як суб'єкти господарської діяльності, так і фізичні особи ухиляються від сплати податків шляхом неперед'явлення своїх реальних доходів до оподаткування. За різними експертними оцінками, рівень «тіньової» економіки в Україні складає 50-60 %.

Таблиця 3.3

**Динаміка структури податкових надходжень  
Зведеного бюджету України, (%) [2]**

Податки	Роки				
	2008	2009	2010	2011	2012
ПДВ	40,5	40,7	36,8	38,9	38,8
Податок на доходи фізичних осіб	20,2	21,4	21,8	18,0	19,0
Податок на прибуток підприємств	21,1	15,9	17,2	16,5	15,6
Акцизний податок	5,6	10,4	12,1	10,1	10,7
Мито	5,4	3,3	3,7	3,1	3,6
Інші податки і збори	7,2	8,3	8,4	13,4	12,3
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Ще одним чинником, який визначає співвідношення між прямими та непрямими податками, є життєвий рівень основної маси населення. Низький рівень об'єктивно обмежує масштаби прямих податкових надходжень. Саме

тому, як правило, переважання непрямих податків у структурі зведених бюджетів спостерігається у країнах, що розвиваються.

Отже, необхідно підтримувати баланс між прямим та непрямим оподаткуванням. Використання усієї сукупності податків має виходити з принципів цілісності та системності оподаткування, а не механічного поєднання прямих і непрямих податків. Деякі фахівці розглядають тезу про розумне поєднання прямих і непрямих податків як один з принципів побудови податкової системи.

На жаль, планові показники з надходження податків до Зведеного бюджету України майже ніколи, за виключенням 2011 року, не виконувалися (рис. 3.1). Це пов'язано з недовиконанням запланованого рівня надходжень у бюджет по таких основних податках як податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, ПДВ та інші.

Сталим показником, за яким аналізується рівень досконалості податкової системи, є показник рівня перерозподілу ВВП за допомогою податків. Аналітичні дані показують, що відбувається зростання рівня перерозподілу ВВП країни через систему оподаткування, що є підтвердженням зростання ролі податків у регулюванні економічних процесів (табл. 3.4).

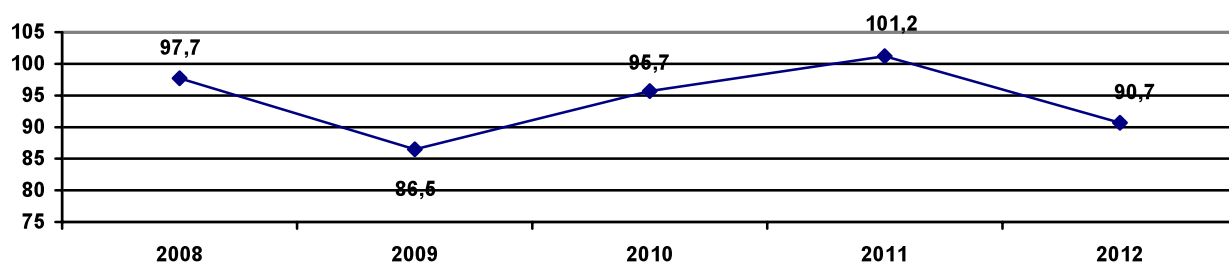


Рис. 3.1. Динаміка відсотка виконання планових показників з надходжень податків до Зведеного бюджету України

Якщо до прийняття Податкового кодексу України частка податкових надходжень у ВВП колилася на рівні 22-23 %, то після його введення вона збільшилася майже на 3 %. Це свідчить про збільшення фіскального тиску на економіку країни. Однак не всі резерви задіяні для збільшення рівня надходження податків до бюджету. Важливим показником, який характеризує вплив податкової політики на поведінку платників з питання своєчасності сплати податкових платежів, є обсяг податкової заборгованості (рис. 3.2).

Про ефективність дій із залучення суб'єктів господарювання – боржників до сплати за рахунками свідчить статистика: за 2011 рік сума податкової заборгованості склала 16,1 млрд. грн., а у 2012 році вона вже зменшилась до 15,2 млрд. грн.

Таблиця 3.4

Показники перерозподілу ВВП через систему  
оподаткування в Україні, [2]

Роки	ВВП, млрд. грн.	Податкові надходження, млрд. грн.	Частка податків у ВВП, %
2008	949,9	227,2	23,9
2009	913,3	208,1	22,8
2010	1082,6	234,4	21,7
2011	1302,1	334,7	25,7
2012	1408,9	360,6	25,6

Як бачимо, досить значний рівень податкового боргу роками утримується в Україні. Якщо в середньому за місяць погашаємо близько 600 млн. грн., то приблизно на таку саме суму з'являється новостворений податковий борг. Це відбувається як за рахунок несплати підприємствами поточних платежів, так і за рахунок виявлених порушень податкового законодавства, передусім.

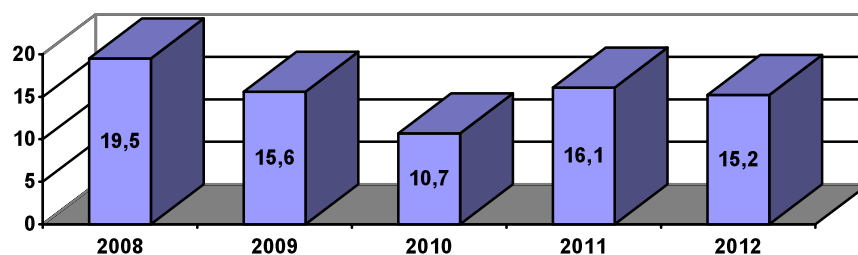


Рис. 3.2. Динаміка податкової заборгованості платників податків перед бюджетом України, млрд. грн.

А загалом, як свідчить досвід розвинених країн, податковий борг – об'єктивне явище. У підприємств виникають фінансові труднощі, а для окремих категорій платників першопричиною виникнення податкового боргу є порушення податкового законодавства.

Ще одним резервом підвищення рівня надходження податків до бюджету є виважене відношення до надання суб'єктам господарювання права на податкові пільги. Маневруванням податковими ставками, пільгами, змінами умов оподаткування, зміною різних видів податків держава створює умови для прискорення розвитку певних галузей, територій, виробництв, підприємств, сприяє вирішенню актуальних для суспільства проблем. Податкова система є досить суттєвим важелем впливу на економіку з метою розвитку її в необхідних напрямках.

Із прийняттям Податкового кодексу перелік податкових пільг для платників податків розширено. Причому, податкові втрати державного

бюджету значно перевищують податкові втрати місцевих бюджетів (табл. 3.5). У 2012 р. кількість пільговиків складала 43,7 тисяч.

Таблиця 3.5

Динаміка втрат бюджету України внаслідок пільгового оподаткування [3]

Рік	Пільги- всього, млрд. грн.	Втрати держбюджету		Втрати місцевих бюджетів	
		млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
2008	22,8	22,2	97,5	0,6	2,5
2009	28,2	27,5	97,5	0,7	2,5
2010	37,1	36,1	97,3	1,0	2,7
2011	48,7	48,4	99,4	0,3	0,6
2012 (I півріччя)	22,2	21,8	98,4	0,4	1,6

Згідно Довідника пільг № 67/2 станом на 1.09.2013 р. в Україні налічується 207 пільг по різних податках. До прийняття Податкового кодексу в Україні діяло більше 300 пільг, що значно перевищує їх сьогоденну кількість. Тобто держава стала використовувати свої податкові резерви більш ефективно.

Однак, на наш погляд, у Податковому кодексі не знайшли відображення такі види податкових пільг як зменшення (обмеження) бази оподаткування, застосування спеціальних методів податкового обліку та спеціальних податкових режимів, збільшення податкового (звітного) періоду, відстрочення й розстрочення сплати податкових зобов'язань, хоча на сторінках цього законодавчого акту мова про них йдеться.

Основна сума пільг приходить на ПДВ, податок на прибуток підприємств і земельний податок. У I півріччі 2012 р. втрати з податку на додану вартість склали 54,7 % загальних втрат, у т. ч. з пільг, пов'язаних із підтримкою сільськогосподарських товаровиробників, постачанням лікарських засобів, підтримкою національної освіти тощо. Домінування пільг з ПДВ свідчить про зосередження податкової політики на впливі на видову структуру економічної діяльності та робить її екзогенною для стратегій суб'єктів господарювання: розмір коштів, що залишаються в розпорядженні суб'єкта господарювання у результаті використання пільги, не залежить від результатів його діяльності [4, с. 175].

З податку на прибуток втрати бюджету-2012 склали 39,1 % загальних втрат. Найбільші обсяги втрат задекларовані платниками, які мають від'ємне значення об'єкта оподаткування податком на прибуток, беруть участь у міжнародному співробітництві, скористались державною підтримкою енергетичної галузі, літакобудівної промисловості та ін. [5]

Часто за наданням певних податкових пільг стоїть лобіювання інтересів певних груп платників. Чинна система пільгового оподаткування створює

нерівномірне податкове навантаження на суб'єктів господарювання та не є ефективним стимулюючим важелем розвитку економіки.

В ході реалізації Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. від надання преференцій суб'єктам господарювання у 2012 році держава очікувала одержати 47 млрд. грн. у вигляді інвестиційного ресурсу (табл. 3.6).

Але не всі перелічені преференції стосуються у рівному ступені всіх суб'єктів господарювання. Так, пільги з ПДВ та податку на прибуток можуть застосовувати підприємства лише окремих галузей (авіабудування, суднобудування та деяких інших). Зниження ставки податку на прибуток не гарантує, що вивільнений фінансовий ресурс буде спрямований в інвестиції чи поповнення обігових коштів (при несприятливій макроекономічній чи політичній ситуації він буде виведений з економіки країни). Застосування потенційно ефективних фіскальних стимулів – як-то механізм прискореної амортизації виробничого обладнання, «податкові канікули» та низка інших – є суттєво обмеженим, як наслідок, вивільняється надто незначний обсяг фінансових ресурсів [6]. Тобто в питанні стимулювання економічної активності, стимулюючий потенціал податкової системи залишається практично не реалізованим.

Таблиця 3.6

Інвестиційний ресурс від надання преференцій суб'єктам господарювання [6]

Преференція	Обсяг ресурсу, млрд. грн.
Звільнення від сплати ПДВ окремих операцій	21,9
Створення страхових резервів банківськими установами, що відносяться на витрати	11,0
Зниження ставки податку на прибуток з 23 % до 21 %	4,3
Звільнення від сплати ввізного мита згідно міжурядових угод про вільну торгівлю	3,2
Урахування у складі витрат сум ремонтів та поліпшення основних засобів	2,0
Механізм прискореної амортизації виробничого обладнання	2,0
Запровадження нульової ставки оподаткування рентною платою додаткових обсягів видобування вуглеводнів із родовищ, що мають важковидобувні умови, або виснажені	1,0
«Податкові канікули» для малого бізнесу у вигляді нульової ставки податку на прибуток	0,5
Звільнення від сплати податку на прибуток підприємств окремих галузей	0,4
Звільнення від сплати ввізного мита товарів, що використовуються для виробництва устаткування альтернативних джерел енергії	0,3

Сьогодні проблема побудови ефективної податкової системи – одна із найбільш актуальних у процесі розвитку в Україні ринкових відносин та інтегрування національної економіки в світовий ринок. І одним з шляхів її вирішення і зниження податкового навантаження на суб'єктів підприємництва

повинно стати застосування пільгового оподаткування як ефективного регулятора економічних процесів.

Фіскальний вплив податкової системи на економіку країни та рівень підприємницької активності суб'єктів господарювання можна визначити через показник податкового навантаження. Податкове навантаження – це узагальнюючий показник, що характеризує частину прибутку фізичних і юридичних осіб, яка перерозподіляється через державний бюджет.

При визначенні макроекономічного показника податкового навантаження на економіку на загальнодержавному рівні, ми дійшли до висновку, що останніми роками його величина коливалася на рівні 32-37 % (табл. 3.7). До того ж, ВВП зростав більш високими темпами, ніж податкове навантаження в країні. Навіть у післякризовий 2010 рік спостерігалось зниження податкового тиску на економіку.

Таблиця 3.7

Динаміка податкового навантаження в Україні [7, с. 21; 8]

Показники	2008	2009	2010	2011	2012
ВВП (у фактичних цінах), млрд. грн.	949,9	913,3	1082,6	1302,4	1408,9
Темп росту (зменшення) ВВП, у % до попереднього року	-	96,3	118,5	121,6	108,2
Податкові надходження до зведеного бюджету України, млрд грн.	227,2	208,1	234,4	334,7	360,6
Страхові внески, млрд. грн.	100,0	97,6	119,3	150,2	158,0
Податкове навантаження, %	34,4	33,5	32,7	36,8	36,8
Темп росту (зменшення) податкового навантаження, у % до попереднього року	-	97,1	97,6	112,5	-

За різними оцінками фахівців, податковий тиск на економіку України за часи незалежності коливався від 30 до 50 %. В умовах командно-адміністративної економіки, коли в країні функціонувала система централізованих фінансів, підприємства відраховували з прибутку близько 80%.

На основі рейтингу простоти сплати податків та визначення загального рівня податкового тягара на економіку, який був складений Світовим банком, Міжнародною фінансовою корпорацією і аудиторською компанією PriceWaterhouseCoopers, Україна вийшла в 2013 р. на 165 місце серед 183 можливих (табл. 3.8).

В період світової економічної кризи, яка не обійшла й Україну, багато суб'єктів господарювання припинили свою діяльність, деякі збанкрутіли. А ті, хто встояв, знизили об'єми виробництва і реалізації своєї продукції. Рівень



безробіття став вкрай високим. І, як наслідок, знизилися податкові надходження до бюджету. Лише у 2011 році ситуація в економіці України дещо виправилася, що знайшло відображення у зростанні ВВП на 21,6 % і рівня податкового навантаження – на 4,1 % у порівнянні з попереднім роком.

Таблиця 3.8

Динаміка рейтингу України з простоти сплати податків [10]

Індикатор	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Позиція у рейтингу	177	180	181	181	181	165
Кількість платежів за рік	147	147	147	135	135	28
Витрати часу за рік	2085	848	736	657	657	491
Загальна податкова ставка	56,6	57,2	57,2	55,5	57,1	55,4

Порівняно з розвинутими країнами світу, такий рівень податкового тягара української економіки не є досить високим. У країнах Євросоюзу він становить у середньому близько 41 % ВВП, хоча і розподіляється вкрай нерівномірно: шведські платники податків мають найбільше податкове навантаження – 51,2 % ВВП, а самий низький податковий тиск у Литві (28,7 %), Латвії (29,1 %) і Словаччині (30,6 %) [9].

Це є суттєвим досягненням України і реальним позитивним результатом прийняття та реалізації положень Податкового кодексу щодо спрощення системи оподаткування в країні. Витрати часу на податковий облік та звітність скоротилися на 25 %, кількість платежів за рік – у 4,8 рази. Однак загальна ставка оподаткування залишається досить високою, Вона враховує не тільки обов'язкові податки і збори, визначені Податковим кодексом, але й платежі, які супроводжують господарчу діяльність платників податків. Також значно розширилася база оподаткування з багатьох податків.

Різноманітність підходів до визначення рівня податкового навантаження ставить питання про існування «золотої середини», якої необхідно дотримуватись, встановлюючи рівень податкового навантаження в країні. Адже дискреційна фіскальна політика, яку проводять провідні держави, є свідомим маніпулюванням податками з метою зміни реальних обсягів національного виробництва та прискореного економічного зростання.

Ще видатний шотландський економіст А. Сміт звертав увагу на те, що від зниження податкового тягара держава виграє більше, ніж від непосильного податкового гніту, бо на звільнені засоби може бути отриманий додатковий дохід, з якого до бюджету надійде податок.

Ідеолог теорії «економіки пропозиції» А. Лаффер вважав, що надмірне збільшення податкових ставок знищує стимули до інвестиційної і ділової активності платників податків та сприяє відтоку легальних доходів у тіньовий сектор. Він доводив, що оптимальним рівнем податкових вилучень буде 34 % від доходу. Безумовно, рівень ставок податків впливає на розвиток економіки.

Однак у сучасній практиці фундаментальні положення цієї теорії не знаходять підтвердження. Деякі економісти зі світовим ім'ям (лауреат Нобелівської премії з економіки (2001 р.) Дж. Стігліц, Г. Менк'ю та ін.) спростували догматичність теорії Лаффера, а досвід податкової реформи США часів правління Р. Рейгана довів її хибність.

Фахівцями Центру міжнародних та порівняльних досліджень граничний рівень податкового тягара оцінюється в 40 %. Вважається, що перевищення цього показника може призвести до зниження інвестиційної активності у виробничу сферу. Китайський філософ Сюнь-Цзи стверджував, що стягування непомірних податків - це шлях, який веде до розбою, збагачення ворога і загибелі держави. За оцінками австрійського економіста Фрідріха Шнейдера, у найблагополучніших країнах Євросоюзу доля тіньової економіки невинно зростає. У Скандинавських країнах вона становить 10-18 % від реального ВВП, у Середземномор'ї - 20-25 %, в колишніх країнах соцтабору - 36-39 %, а в Україні - взагалі 57 % [11]. Тому уряди держав постійно вирішують дилему: збільшити податковий тиск (як компенсацію розвитку тіньового сектору) або встановити оптимальне податкове навантаження (стимулювати економіку). Для досягнення певної мети у короткостроковому періоді у більшості випадків застосовується стратегія збільшення тиску при декларуванні оптимізації навантаження.

Послідовне впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», реалізація соціальних ініціатив Президента України, стимулювання будівництва та продовження реалізації комплексу заходів, спрямованих на покращення інвестиційного клімату в Україні, підтримають подальше зростання як споживчого, так і внутрішнього інвестиційного попиту.

Продовження зменшення у 2013-2014 роках податкового тиску на платників за рахунок зниження ставок податку на прибуток та ПДВ, застосування пільг в пріоритетних галузях та напрямках розвитку економіки і в подальшому буде сприяти її легалізації, зростанню ВВП та підвищенню добробуту населення.

### **Список використаних джерел**

1. Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. № 2456-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>.
2. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.
3. Офіційний сайт Міністерства доходів і зборів України. – Режим доступу: <http://minrd.gov.ua>.

4. Жаліло Я. А. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави : монографія / Я. А. Жаліло. – К.: НІСД, 2009. – 336 с.
5. Інформація про втрати бюджету внаслідок податкових пільг за перше півріччя 2012 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minrd.gov.ua/dodatкова-informatsiya/eksklyuziv-vid-departamenti/departament-prognozuvannya-/povidomlennya-z-pitan-prog/74248.html>
6. Щодо ефективності реалізації завдань податкової реформи. Аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/649/>
7. Україна в цифрах у 2011 році. Статистичний збірник. – К.: 2012. – 250 с.
8. Офіційний сайт Рахункової палати України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua>.
9. Налоговое бремя в ЕС сократилось. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.nationsim.wikia.com/wiki>.
10. Paying Taxes 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/reports/thematic-reports/paying-taxes>.
11. За рік тіньовий сектор економіки України зріс на 20%. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tsn.ua>.

### **3.2. Моніторинг податкових надходжень**

В останні роки загострилось питання забезпечення збалансованості Зведеного бюджету України та зменшення розміру бюджетного дефіциту. У вирішенні цього питання важливе місце займає ефективна податкова політика, через яку реалізується на практиці принцип фіскальної достатності податків, з метою досягнення збалансованості витрат з надходженнями до бюджету. Оскільки за рахунок податкових надходжень формується до 80% доходів Зведеного бюджету, тому моніторинг сучасного стану податкових надходжень до бюджету набуває особливої актуальності.

Слід зазначити, що проблему фіскальної ефективності податкової політики досліджували В. Федосов, В. Опарін, А. Крисоватий. Окремі питання з фіскальної ефективності піднімалися в працях М. Азарова, Д. Дяковського, Т. Єфименко, А. Соколовської та інших. В наукових працях Б. Карпінського та О. Герасименко запропонована методологія визначення показників збалансованості всієї фінансової системи через критеріальну модель визначення меж розбалансованості фінансової системи певної території (країни, регіону). Проте, комплексного дослідження моніторингу сучасного стану податкових надходжень до Зведеного бюджету на сьогодні не достатньо серед науковців.

Найважливішими показниками фінансової достатності податкових доходів є збалансованість бюджетних витрат з його надходженнями. З урахуванням результативності діяльності виконавчої влади з реалізації зазначеного принципу може бути дана кількісна оцінка з його реалізації на практиці через коефіцієнт фінансової достатності податкових доходів, який розраховується як співвідношення податкових доходів зведеного бюджету до загальної суми бюджетних витрат.

$$K_f = \frac{ПН}{Вз \frac{ПН}{Вз}}, \quad (3.1)$$

де ПН – податкові надходження зведеного бюджету;

Вз – загальна сума бюджетних витрат

Нормативне значення  $K \geq 1$ .

Якщо коефіцієнт фінансової достатності податкових доходів складає менше одиниці, то це свідчить про незбалансованість бюджетних витрат з його надходженнями й наявність бюджетного дефіциту. Дослідження фінансової достатності податкових доходів, що наведено у табл. 3.2 за останніх п'ять років свідчать, що протягом цього періоду український уряд не реалізовував принцип фінансової достатності, що стало одним із чинників наявності бюджетного дефіциту. Проте, як свідчить дослідження кореляційних зв'язків між коефіцієнтами фінансової достатності податкових доходів та бюджетного дефіциту Зведеного бюджету України існує досить тісний зв'язок, що наведено на рис. 3.3.

Такий зв'язок обумовлений, перш за все високою питомою вагою податкових надходжень у доходах Зведеного бюджету України, яка становила за період 2004 - 2012 рр. у середньому – 73,7 %. Крім того, за досліджуваний період 2004-2012 рр. структура фінансових доходів Зведеного бюджету України зазнала певних змін (табл. 3.3). Так, ПДВ досі займає лідируючі позиції, про що свідчить його питома вага у доходах Зведеного бюджету України, яка у впродовж досліджуваних років у середньому склала – 28,1 %, тоді як податку на прибуток – 14,6 %; податку на доходи фізичних осіб – 15,1 %; акцизного податку – 7,3 %; а мита – 3,6 %. Зазначимо, що починаючи з 2009 року питома вага податку на прибуток у доходах Зведеного бюджету України почала зменшуватись, а податку на доходи фізичних осіб навпаки збільшуватись. Основними причинами цього стало: посилення світової фінансової кризи, яке призвело до істотного зменшення зовнішнього попиту та падіння обсягів виробництва у експорто-орієнтованих секторах економіки (насамперед у хімічному та металургійному); спад обсягів промислового виробництва протягом 2009 р. на 21,9 % [2].

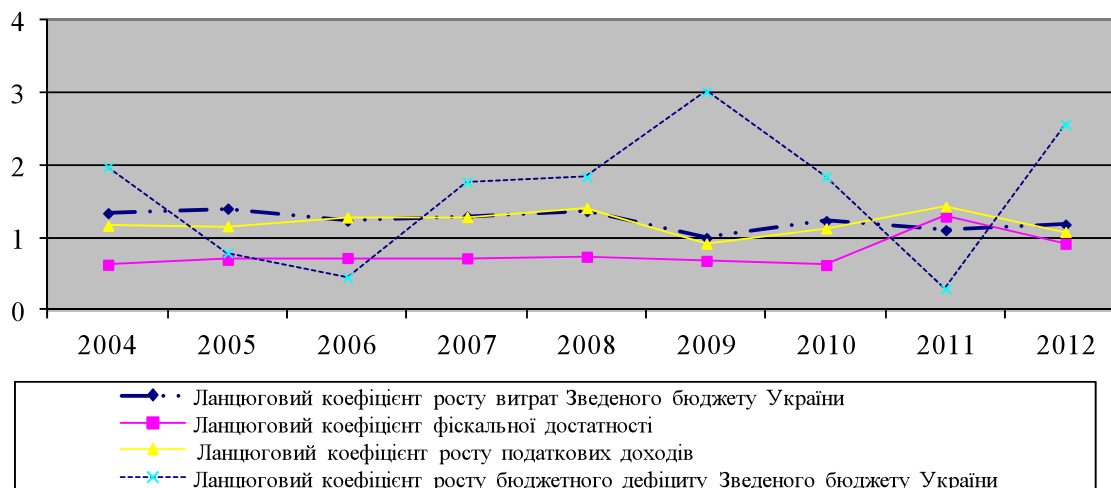


Рис. 3.3. Динаміка коефіцієнтів фінансової достатності податкових доходів, бюджетного дефіциту, податкових доходів та витрат Зведеного бюджету України в період з 2004-2012 рр. [складено автором за даними 1]

Найбільш проблемним з точки зору ефективності є податок на додану вартість. Наразі він є головним джерелом податкових надходжень Зведеного бюджету України. Його питома вага в податкових надходженнях і в доходах Зведеного бюджету України зберігалася високою навіть в умовах фінансово-економічної кризи, що пояснюється меншою чутливістю бази оподаткування до коливань економічної кон'юнктури.

За 2004-2012 рр. в Україні спостерігалася тенденція до збільшення не лише загальних сум податкових надходжень податку на додану вартість, але й частки цього податку у структурі податкових надходжень (рис. 3.4). Так, наприклад, у 2004 році частка податку на додану вартість у структурі податкових надходжень до Зведеного бюджету України становила 18,3 %, тоді як у 2012 році досягла вже – 31,2%. Крім того, за період 2004-2012 рр. найбільша сума надходжень податку на додану вартість до Зведеного бюджету України спостерігалася у 2012 році – 138826,8 млн. грн.

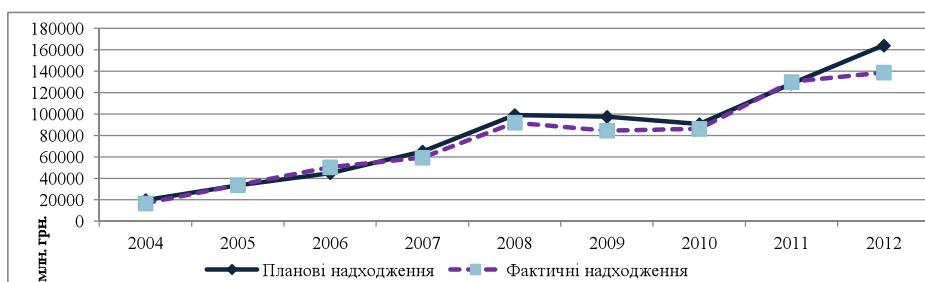


Рис. 3.4 Динаміка планових і фактичних обсягів надходжень податку на додану вартість за період 2004-2012 рр. [складено автором за даними 1]

Зростання податку на додану вартість у доходах Зведеного бюджету України за останні два роки певним чином пов'язано з позитивною динамікою розвитку економіки країни (наприклад, зростання обсягу роздрібного товарообороту підприємств за 2012 рік проти 2011 року на 13,7 % [2]); покращенням адміністрування податку за рахунок норм, запроваджених Податковим Кодексом України (наприклад, реєстрація податкових накладних платниками податку-продавцями в Єдиному реєстрі податкових накладних, подання платниками ПДВ разом з податковою декларацією копій реєстрів податкових накладних в електронному вигляді), а також завдяки початку відшкодування податку в автоматичному режимі з 2011 року.

Фіскальний потенціал відносно високої номінальної ставки ПДВ в Україні не реалізований через неадекватно низьку реальну (імпліцитну) ставку даного податку. За рахунок скасування більшості податкових пільг у 2005-2006 рр. вдалося різко підвищити фіскальну ефективність ПДВ, що підтверджується зростанням ефективної (реальної) ставки ПДВ в Україні до 15,8% у 2008 році (рис. 3.5). Проте у 2009 році у зв'язку з фінансовою кризою така ставка скоротилась до 10,9%. Хоча у 2011 році така ставка податку на додану вартість зросла до 15 %, що було обумовлено як зростанням ВВП, імпорту, обороту роздрібної торгівлі, так і штучним управлінням фінансовими потоками, а саме: переплатою податку, затриманням відшкодування ПДВ, звільненням від оподаткування ПДВ операцій по поставці зернових, що призвело до втрати сільськогосподарськими підприємствами права на відшкодування ПДВ.

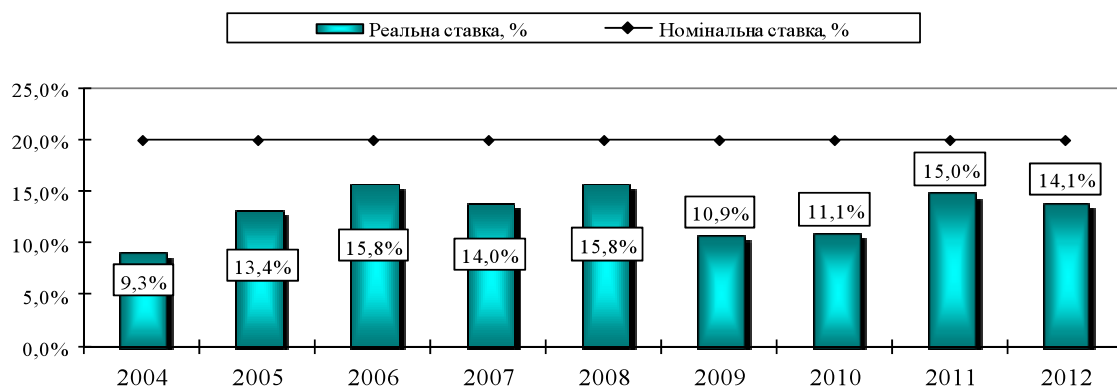


Рис. 3.5 Ефективна ставка ПДВ у 2004-2012 рр. [складено автором за даними 1, 3]

Крім того, як свідчать дані рис. 3.5 у 2012 році реальна ставка ПДВ за офіційною методикою становила 14,1%, що відрізняється від реальної ставки ПДВ з урахуванням невідшкодованого ПДВ на 4,7 % (рис. 3.6). Хоча у 2004 році реальна ставка ПДВ з урахуванням заборгованості відповідала офіційно розрахованому показнику через відсутність такої заборгованості [4, с. 76].

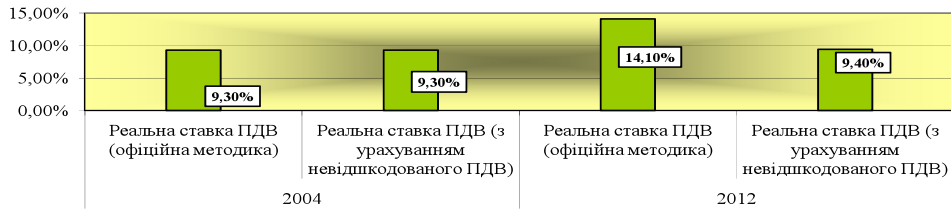


Рис. 3.6 Реальна ставка ПДВ у 2004 р. та 2012 р. [складено автором за даними 1]

Таким чином, реальна фіскальна ефективність податку сьогодні не набагато вища, ніж у 2004 році. Це дає підстави зробити висновок про те, що додаткові надходження від скасування галузевих пільг з ПДВ, пільг у СЕЗ і ТПР, скасування ПДВ-векселів, запровадження 20 відсоткової ставки на імпорт газу не привели до суттєвого підвищення фіскальної ефективності податку.

Значний обсяг втрат бюджетних надходжень від ПДВ обумовлений такими чинниками:

- мінімізація оподаткування ПДВ, обсяги якої набули критичних масштабів. Найпоширенішими способами мінімізації податкових зобов'язань з ПДВ є: штучне формування податкового кредиту за допомогою використання фіктивних банкрутів, здійснення віртуальних фінансово-господарських операцій; здійснення операцій фіктивного експорту;

- збереження широкого переліку пільг з ПДВ. Попри скасування більшості пільг з ПДВ в 2005 році в рамках ТПР і СЕЗ і припинення дії пільг з ПДВ за галузевими програмами, обсяг наданих пільг (включаючи операції, звільнені від оподаткування та звільнені від сплати податку) все ще залишається значним. За оцінками Міністерства Фінансів України, втрати бюджету за 1 півріччя 2012 року від податкових пільг з ПДВ склали майже 12,1 млрд. грн. [5]. Попри те, що перелік найбільших пільг в Україні є економічно чи соціально обґрунтованим, постають питання щодо ефективності та раціональності використання вивільнених коштів по окремих статтях.

Надзвичайно важливо на даному етапі ефективно використати переваги специфічного акцизу, оскільки з точки зору соціальної справедливості він має значні переваги перед універсальним акцизом. Специфічним акцизом, а він в Україні представлений акцизним збором (податком), обкладаються споживчі товари, що не є предметами першої необхідності та мають високий рівень рентабельності. Він дає змогу вирішити фінансові проблеми держави за рахунок заможних верств населення, що споживають ці товари та пом'якшити регресивність податків на споживання в цілому.

Акцизний збір (податок) в Україні відіграє менш важливу роль, аніж ПДВ. У складі доходів Зведеного бюджету його частка за 2004-2012 рр. не перевищує 10 % (табл. 3.9), причому частка акцизного збору (податку) у ВВП відрізняється повільним зростанням.

Незважаючи на значне збільшення надходжень від акцизного збору (податку) до бюджету за останні 2 роки, резерви зростання доходів від податку значні. Загрозливими є обсяги тіньового продажу алкогольних напоїв, існування значного обсягу контрабанди алкоголю із сусідніх країн, функціонування тіньових схем ухилення від акцизного оподаткування та нецільового використання етилового спирту, існування пільг для автомобільної промисловості – ось лише деякі джерела, вміле використання яких дасть змогу залучити значні обсяги додаткових надходжень до державної скарбниці. Характеризуючи фіскальну ефективність податку на прибуток підприємств за період з 2004-2012 рр. в Україні, слід відзначити, що у динаміці даного податку також можна виділити дві тенденції – тенденцію зростання сум надходжень цього податку у 2004-2008 роках, тенденцію падіння після 2008 року, коли спостерігалася найбільша сума надходжень податку на прибуток підприємств – 47856,8 млн. грн. (рис. 3.7).

Таблиця 3.9

Динаміка надходжень акцизного збору (податку) до Зведеного бюджету України у 2004-2012 рр. [складено автором за даними 1]

Показник Рік	Акцизний збір (податок) із вироблених в Україні товарів		Акцизний збір (податок) із увезених на територію України товарів	
	млн. грн.	Питома вага у доходах Зведеного бюджету, %	млн. грн.	Питома вага у доходах Зведеного бюджету, %
2004	6091,6	6,7	612,8	0,7
2005	7346,5	5,5	598,9	0,4
2006	7557,3	4,4	1050,8	0,6
2007	9072,2	4,1	1495,5	0,7
2008	10230,1	3,4	2553,0	0,9
2009	17934,5	6,6	3690,0	1,4
2010	23715,3	8,4	4600,8	1,6
2011	26097,1	6,5	7822,1	2,0
2012	28661,0	6,4	9767,8	2,2

Позитивну динаміку надходжень податку на прибуток підприємств протягом періоду до 2008 року включно можна пояснити загальним підвищенням рівня ділової активності в країні та змінами у податковій політиці. Так, у 2005-2006 рр., було прийнято ряд податкових законодавчих актів, спрямованих на більш кардинальне, ніж у 2004 році, обмеження пільгового поля шляхом скасування галузевих та інших економічно



необґрунтованих пільг, пільг для вільних економічних зон, територій пріоритетного розвитку та технопарків.

В 2009-2010 роках спостерігалось спад рівня податкових надходжень за цим податком, що викликано загостренням соціально-економічної нестабільності в країні, погіршенням стану багатьох підприємств. Так, фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування був представлений збитками у сумі 42,4 млрд. грн. (в цілому по Україні), тоді як у 2007 р. було отримано 135,9 млрд. грн. прибутків, а в 2008 – 9,0 млрд.грн. [6, С.30-36]

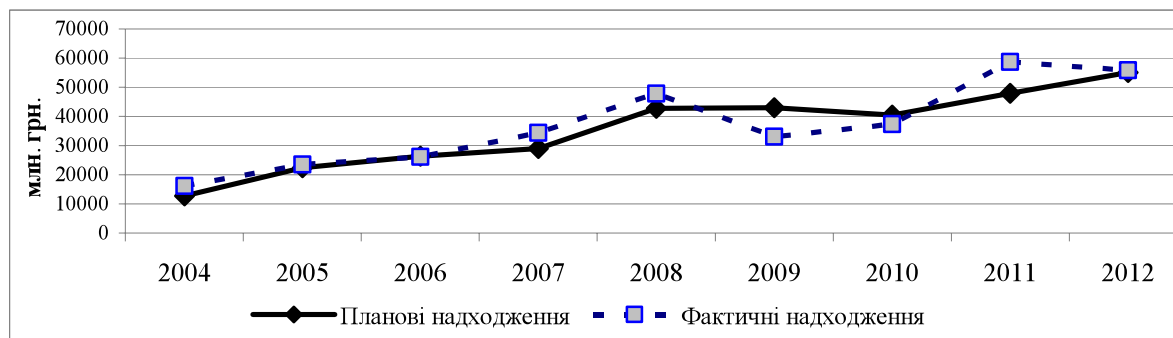


Рис. 3.7 Динаміка планових і фактичних обсягів надходжень податку на прибуток підприємств за період 2004-2012 рр. [складено автором за даними 1]

Отже, до основних факторів, що впливають на динаміку надходжень податку на прибуток, необхідно віднести динаміку валового прибутку в економіці, оскільки при оподаткуванні доходів підприємств існує пряма залежність розміру податків від розміру отриманих прибутків (доходів). Жодні інші податки, в тому числі і прямі, не мають такої залежності від кінцевих результатів діяльності суб'єктів господарювання, як податок на прибуток. Також слід відзначити, що на загальні надходження податку на прибуток підприємств значний вплив мають такі фактори, як обсяг наданих податкових пільг та безпосередньо дії фіскальних органів (щодо виявлення штучно завищених збитків).

В сфері оподаткування доходів громадян визначальним обов'язковим платежем є податок з доходів фізичних осіб. Що стосується бюджетоутворюючого значення, можна помітити, що даний податок також характеризується позитивною динамікою в період з 2004 по 2008 рік включно, але найбільша сума надходжень за цим податком спостерігалася у 2012 році – 68,1 млрд. грн. (рис. 3.8).

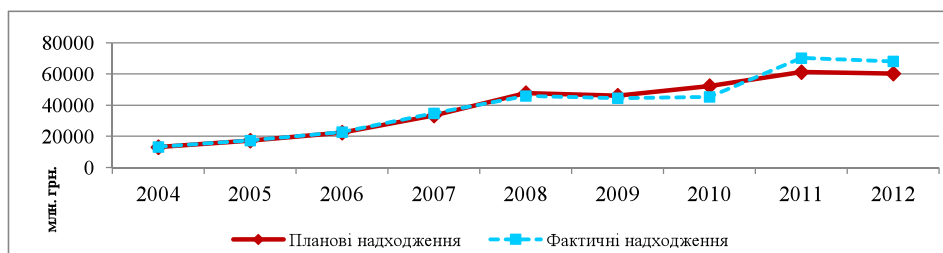


Рис. 3.8 Динаміка планових і фактичних обсягів надходжень податку на доходи фізичних осіб за період 2004-2012 рр. [складено автором за даними 1]

Тенденція зростання загальних сум надходжень податку з доходів фізичних осіб пояснюється передусім зростанням номінальних доходів фізичних осіб.

На недовиконання запланованих обсягів податку з доходів фізичних осіб впливає одразу декілька факторів: фіскальна політика, яку проводить уряд в країні; збільшення рівня безробітного населення.

Найбільший вплив на динаміку надходжень податку з доходів фізичних осіб в досліджуваному періоді мала динаміка середньомісячної номінальної заробітної плати, оскільки базою для розрахунку податку в переважній більшості виступали не доходи взагалі, а саме заробітна плата.

Як свідчать дані рис. 3.9, динаміка темпів зростання податку з доходів фізичних осіб та номінальної заробітної плати практично ідентичні. Винятком стало порівняння показників у 2009 році, коли відносні темпи надходжень знизились на 3,07 відсоткових пункти, водночас темпи зростання середньомісячної номінальної заробітної плати покращились на 5,54 %.

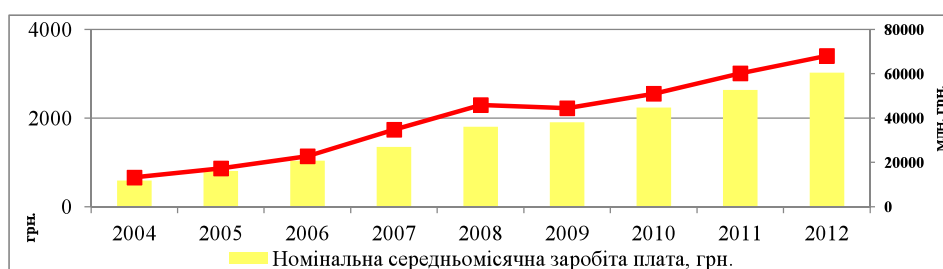


Рис. 3.9 Динаміка податку з доходів фізичних осіб та номінальної заробітної плати у 2004-2012 рр. [складено автором за даними 1, 7]

Проведемо аналіз динаміки номінального та реального рівня податкових надходжень у 2004-2012 рр., використовуючи дані Державної служби статистики України за показником індексу споживчих цін (табл. 3.10). Як свідчать дані таблиці 3.10 існує певний розрив між реальними і номінальними

податковими надходженнями, який особливо збільшився у 2010 році та склав більше 42,5 млрд. грн.

Таблиця 3.10

Номінальні та реальні податкові надходження, приведені до рівня цін попереднього року у 2004-2012 рр. [складено автором за даними 1, 7]

Рік	Податкові надходження, млн. грн.		
	Номінальні	Індекс цін	Реальні
2004	63161,7	1,09	57946,5
2005	98065,2	1,14	86401,0
2006	125743,1	1,09	115254,9
2007	161264,2	1,13	142964,6
2008	227164,8	1,25	181441,5
2009	208073,2	1,16	179528,2
2010	234447,7	1,09	191902,1
2011	334691,9	1,08	309899,9
2012	360567,2	1,01	356997,2

– на динаміку фіскальних доходів Зведеного бюджету України впливає ціла низка факторів, а саме: економічного, соціального та політичного характеру;

– якісна структура податкових надходжень доходів Зведеного бюджету підтверджує факти падіння реальних доходів підприємств, зростання кількості збиткових підприємств, недосконалості податкового законодавства, низького рівня доходів громадян;

– аналітичний огляд стану головних дохідних статей Зведеного бюджету України дає змогу стверджувати, що недовиконання планових обсягів податкових надходжень викликано проблемами неефективного адміністрування податків;

– податкові реформи, які було розпочато у кінці 2010 р. та на початку 2011 р., необхідно вдосконалювати та розвивати в майбутньому, для того, щоб не лише зберегти рівень фіскалізації податків, але й повній мірі розкрити регулюючий потенціал податків.

### Список використаних джерел

1. Звіти Державного Казначейства України про виконання Державного бюджету України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146478>

2. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України. Пояснювальна записка до звіту про виконання Державного бюджету України за 2012 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>

3. Напрями та механізми підвищення фіскальної та регулятивної ефективності ПДВ. Аналітична записка – [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/247>

4. Пріоритети реформування податкової політики України: як перейти від фіскалізму до стимулювання ділової активності? – К.: НІСД, 2010. – 80 с.

5. Офіційний веб-сайт Міністерства доходів і зборів України. Інформація про втрати бюджету внаслідок надання податкових пільг за перше півріччя 2012 р. - [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://minrd.gov.ua/dodatкова-informatsiya/eksklyuziv-vid-departamenti/departament-prognozuvannya>

6. Борзенкова О.Д. Бюджетна ефективність податку на прибуток в Україні / О.Д. Борзенкова // Формування ринкових відносин в Україні. – 2012. – № 1. – С. 30-36.

7. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>.

### **3.3. Фіскальна ефективність природно-ресурсних платежів**

Природно-ресурсні платежі – це форма реалізації економічних рентних відносин між власником природних ресурсів та природокористувачем, що стягується у вигляді зборів, податків за право користування природними ресурсами чи заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу з метою формування централізованих фондів грошових коштів, що необхідні для здійснення природоохоронної діяльності держави в особі органів державної влади.

Природно-ресурсні платежі охоплюють податки та збори, пов'язані з: використанням природних ресурсів; використанням природних умов; впливом на природні ресурси та умови. Але, звернувшись до Закону України „Про охорону навколишнього середовища”, структура природно-ресурсних платежів доповниться. Оскільки, відповідно до статті 38 даного Закону, „в порядку спеціального використання природних ресурсів громадянам, підприємствам, установам і організаціям надаються у володіння, користування або оренду природні ресурси на підставі спеціальних дозволів, зареєстрованих у встановленому порядку, за плату для здійснення виробничої та іншої діяльності, а у випадках, передбачених законодавством України, - на пільгових умовах. [1, стаття 38]” Отже, природно-ресурсні платежі справляються не лише за користування, але й за володіння та оренду.

Згідно положень Податкового кодексу України до природно-ресурсних платежів слід відносити:

1) плату за право користування (володіння, оренду) природними ресурсами: плата за землю; плата за користування надрами; збір за спеціальне

використання води; збір за спеціальне використання лісових ресурсів (до 1 січня 2013 року до складу плати за право користування природними ресурсами відносився окремий платіж – рента плата за нафту, природний газ і газовий конденсат, що видобуваються в Україні);

2) плату за охорону природно-ресурсного потенціалу: екологічний податок.

На сьогоднішній день природно-ресурсні платежі не виконують належним чином регулюючої та фіскальної функцій, про що свідчить незадовільна екологічна ситуація, відсутність стимулів у суб'єктів господарювання впроваджувати новітні технології, за допомогою яких можливо було б здійснювати раціональне та ресурсозберігаюче використання природних ресурсів, а також незначна частка природно-ресурсних платежів у доходах Зведеного бюджету України.

Дослідження показників фіскальної ефективності природно-ресурсних платежів буде проводитися за десять років, що надасть змогу виявити основні тенденції, а саме: 2003 - 2010 роки – період до прийняття Податкового кодексу України; 2011 -2012 роки – період після прийняття Податкового кодексу України. Даний розподіл пов'язано з тим, що після прийняття Податкового кодексу назви деяких платежів змінились, було відмінено збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, збір за забруднення навколишнього природного середовища, а також запроваджено екологічний податок.

Завдяки проведеному аналізу ролі платежів в сфері використання та охорони природно-ресурсного потенціалу у доходах Зведеного бюджету України (рис. 3.10), визначено, що їх питома вага незначна, коливається від 5,57% до 7,88%. В той час, як питома вага природно-ресурсних платежів (плати та штрафи за забруднення навколишнього середовища, рентні плати за використання ресурсів) по світу складає в середньому 7 % у структурі доходів бюджету, а в деяких країнах досягає 15 % (3,5 % у США, 3,9 % у Канаді, 10,5% у Данії та 15 % у Туреччині), та 4 % ВВП.

Розглядаючи динаміку надходжень природно-ресурсних платежів до Зведеного бюджету України в абсолютному значенні, спостерігається позитивна тенденція до збільшення ролі даних платежів у доходах Зведеного бюджету, а саме: з 4,74 % у 2003 році до 7,88 % у 2011 року, незначне зменшення надходжень платежів відбулося у 2012 році порівняно з 2011 роком (на 0,86 %).

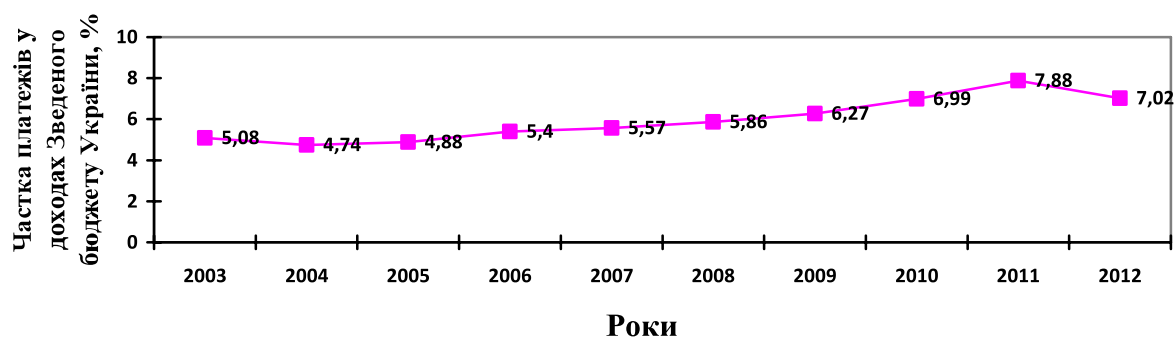


Рис.3.10 Динаміка питомої ваги платежів в сфері використання та охорони природно-ресурсного потенціалу у доходах Зведеного бюджету України, %

Таблиця 3.11

Питома вага платежів у сфері використання та охорони природно-ресурсного потенціалу у доходах Зведеного бюджету України, 2003-2010 роки, %

№	Назва платежу	Роки							
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1.	Збір за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду	0,08	0,08	0,06	0,06	0,08	0,07	0,08	0,07
2.	Збір за спеціальне водокористування	0,34	0,35	0,28	0,18	0,23	0,20	0,26	0,28
3.	Платежі за користування надрами	0,11	0,30	0,29	0,32	0,27	0,40	0,49	0,47
4.	Збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету	0,47	0,47	0,31	0,38	0,36	0,21	0,22	0,19
5.	Плата за землю	2,70	2,51	2,03	1,82	1,77	2,24	3,06	3,03
6.	Плата за використання інших природних ресурсів	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
7.	Рентна плата за нафту, природний газ та газовий конденсат, що видобувається в Україні	1,03	1,05	1,61	2,18	2,37	2,35	1,71	2,34
8.	Збір за забруднення навколишнього природного середовища	0,36	0,35	0,31	0,46	0,49	0,40	0,44	0,61

\* розраховано автором на основі [2]

Проаналізуємо більш детально роль кожного з платежів у доходах Зведеного бюджету України з метою виявлення найбільш фіскально ефективних платежів за даним показником (таблиці 3.11, 3.12).

Найбільшу питому вагу займали протягом 2003-2010 років рентна плата за нафту, природний газ та газовий конденсат, що видобуваються в Україні, та плата за землю. Питома вага рентної плати коливалась в межах від 1,03 % до 2,35 % протягом 2003-2010 років. Питома вага плати за землю коливалась в межах 1,82 % у 2007 році до 3,06 % у 2009 році.

Суттєву роль серед природно-ресурсних платежів також відігравали збір за спеціальне водокористування та збір за забруднення навколишнього природного середовища. Збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, з 2003 по 2010 роки мав тенденцію до щорічного зменшення питомої ваги у доходах Зведеного бюджету України.

Таблиця 3.12

Питома вага платежів у сфері використання та охорони природно-ресурсного потенціалу у доходах Зведеного бюджету України, 2011-2012 роки, %

№	Назва платежу	Роки	
		2011	2012
1.	Збір за спеціальне використання лісових ресурсів	0,07	0,07
2.	Збір за спеціальне використання води	0,31	0,29
3.	Плата за користування надрами	0,73	0,67
4.	Плата за землю	2,82	2,68
5.	Плата за використання інших природних ресурсів	0,01	0,01
6.	Рентна плата за нафту, природний газ та газовий конденсат, що видобувається в Україні	3,58	2,45
7.	Екологічний податок	0,63	0,57

\* розраховано автором на основі використання наступних джерел: [2]

Протягом 2011-2012 років найсуттєвішу роль серед природно-ресурсних платежів продовжували займати рентна плата за нафту, природний газ та газовий конденсат, що видобуваються в Україні, та плата за землю.

Але аналіз абсолютних значень не може дати реальної оцінки існуючої ситуації системи оподаткування природокористування. Здійснимо аналіз надходжень природно-ресурсних платежів до Зведеного бюджету по відношенню до ВВП (рис.3.11).

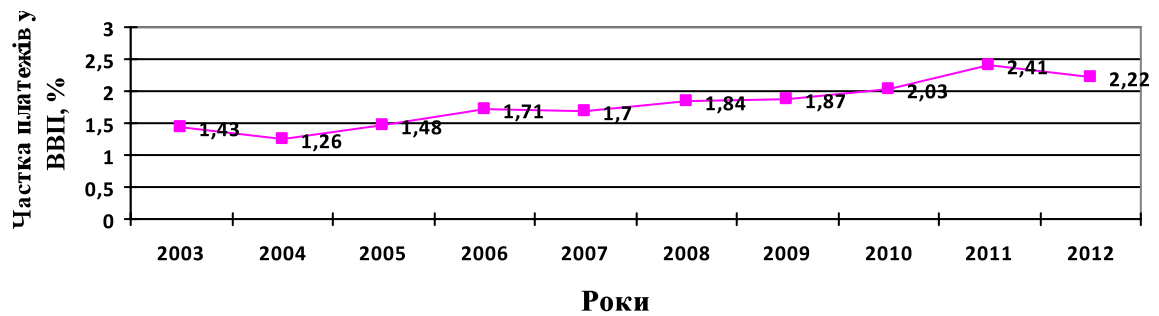


Рис.3.11 Доля природно-ресурсних платежів у ВВП, %

\* розроблено автором на основі використання наступних джерел: [2], [3]

Загальна роль платежів, що стягуються в сфері використання та охорони природно-ресурсного потенціалу, у ВВП мала тенденцію до щорічного зростання: так з 2007 року до 2011 року відбувалося щорічне збільшення, і за п'ять років частка платежів у ВВП збільшилась на 0,71 відсоткових пунктів. У 2012 році відбулося зменшення в порівнянні з 2011 роком на 0,19 відсоткових пункти. Найсуттєвішу роль по відношенню до ВВП відіграє рентна плата за нафту, природний газ та газовий конденсат, що видобувається в Україні, та плата за землю. Частка відповідної рентної плати у ВВП коливалась від 0,51% у 2009 році до 1,10% у 2011 році. Частка плати за землю у ВВП коливається від 0,54% у 2007 році до 0,89% у 2012 році. Досить суттєву роль по відношенню до ВВП відігравав збір за забруднення навколишнього природного середовища, що стягувався до 2011 року, його частка коливалась в межах 0,12% - 0,18%, а з 2011 року – екологічний податок, частка якого склала у 2011 році 0,17%, а у 2012 році – 0,20%.

Показник фінансової ефективності, що відображає відсоток виконання планових завдань (рис.3.12), надасть інформацію відносно ефективності процесу виконання завдань бюджету.

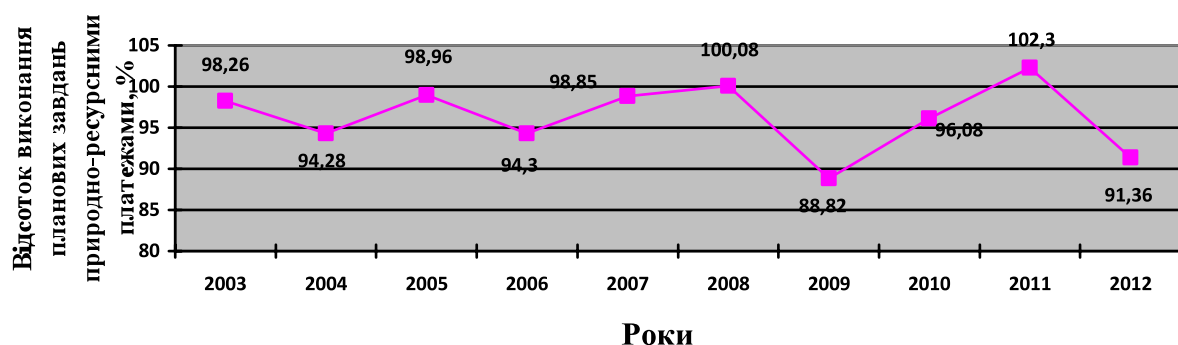


Рис.3.12 Виконання планових показників з надходження природно-ресурсних платежів до Зведеного бюджету України, 2003-2012 роки, %

\* розроблено автором на основі [2]

Отримані дані показника фінансової ефективності у вигляді відсотку виконання планових завдань свідчать, що протягом восьми років, а саме з 2003



по 2010 роки, план було виконано лише у 2008 році, відсоток перевиконання склав 0,08%. Найменш фінансово ефективним за даним показником є збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету. Відсоток виконання плану за даним збором знизився з 2004 року до 2006 року на 37,27%, у 2007 році відсоток виконання плану порівняно з 2006 роком збільшився на 29,69%, а з 2007 року знизився з 94,95 % до 43,05% у 2010 році. Надходження зборів за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду та за забруднення навколишнього природного середовища протягом 2004-2010 років завжди перевищували планові показники надходжень за даними зборами. Виконання плану іншими платежами мали тенденцію до постійних змін.

Прийняття Податкового кодексу позитивно вплинуло на фінансову ефективність природно-ресурсних платежів. У 2011 році було перевиконано план за надходженням даних платежів на 2,30%. У 2012 році відбулося недовиконання планових показників за платою за землю (недовиконання плану склало 3,13%), а також за рентною платою за нафту, природний газ та газовий конденсат, що видобувається в Україні на 22,43%. Недовиконання планових показників за платою за землю останні чотири роки пов'язано з тим, що встановлена нормативна грошова оцінка не відповідає дійсності.

Дослідивши фінансову ефективність платежів в сфері використання та охорони природно-ресурсного потенціалу, виявлено, що саме плата за землю, як платіж за право користування природними ресурсами, та екологічний податок, як плата за охорону природно-ресурсного потенціалу, є найбільш фінансово ефективними. Дані платежі впливають не тільки на формування доходної частини Зведеного бюджету України, але й на раціональне використання, відтворення та охорону природно-ресурсного потенціалу.

Плата за землю на сьогоднішній день є найбільшим джерелом поповнення доходів Зведеного бюджету України серед природно-ресурсних платежів, питома вага якої за останні десять років коливалась від 1,77% до 3,06%. Як свідчать дані рис.3.13, питома вага плати за землю серед платежів в сфері використання та охорони природно-ресурсного потенціалу коливалась в межах 31,74% та 52,8%. Найменшою питома вага була у 2007 році, а найбільшою у 2004 році. Загальної тенденції виявити неможливо, оскільки протягом останніх десяти років відбувались постійні коливання.

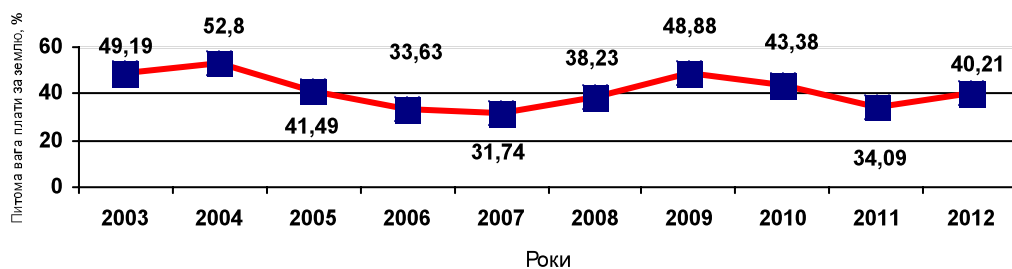


Рис. 3.13 Динаміка питомої ваги плати за землю у надходженнях платежів в сфері використання та охорони природно-ресурсного потенціалу України, за 2003-2012 роки, %

Відповідно до Податкового кодексу України, а до 2011 року Закону України „Про плату за землю”, плата за землю утримується у вигляді двох платежів, а саме земельного податку та орендної плати (рис. 3.14).

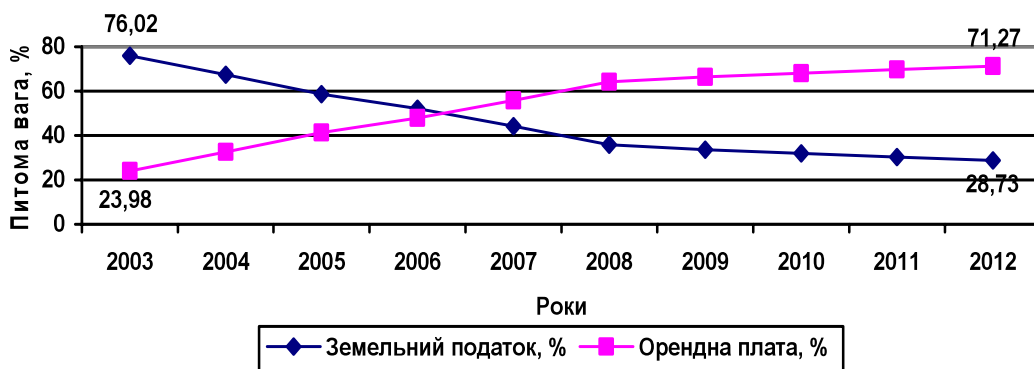


Рис. 3.14 Динаміка питомої ваги надходжень плати за землю, 2003-2012 роки, %  
\* розроблено автором на основі [2]

Розглядаючи отримані дані, спостерігається цікава тенденція відносно того, що структура плати за землю за останні десять років кардинально змінилась. Якщо з 2003 по 2006 рік земельний податок переважав у структурі плати за землю, то починаючи з 2007 року і до 2012 року у структурі плати за землю найбільшу питому вагу займала орендна плата. Більш того, з кожним роком питома вага орендної плати мали тенденцію до постійного збільшення. Отже, за десять років структура плати за землю змінилась так, що у 2003 році земельний податок складав 76,02% у структурі плати за землю, а орендна плата лише 23,98%. У 2012 році орендна плата складала 71,27%, а земельний податок лише 28,73%. Тобто зміни відбулися у бік збільшення надходжень від орендної плати. Це обумовлено значною кількістю пільг із сплати земельного податку та зростанням кількості платників податків, що сплачують єдиний та фіксований сільськогосподарський податок, які не є платниками земельного податку.

В основі розрахунку земельного податку і орендної плати лежить нормативна грошова оцінка земель, за допомогою якої можливо здійснити

обґрунтоване визначення розміру даних платежів. Але нормативна грошова оцінка була проведена ще у 1995 році на основі діючої методики визначення нормативної грошової оцінки. Нормативна грошова оцінка у 1995 році була визначена на основі використання даних рентного доходу, який створюється при виробництві зернових культур і визначається за даними економічної оцінки земель, проведеної у 1988 році [4]. Аналізуючи дані, надані Державним агентством земельних ресурсів України, визначено, що нормативна грошова оцінка за всіма видами сільськогосподарських угідь, окрім ріллі та перелогів, протягом десяти років змінювалась несуттєво. Ці зміни відбувалися лише за рахунок індексації нормативної грошової оцінки, проведеної у 1995 році. Коефіцієнти індексації застосовуються до нормативної грошової оцінки попереднього року. Нормативна грошова оцінка за дев'ятнадцять років (з 1 січня 1995 року по 1 січня 2013 року) збільшилась за всіма видами сільськогосподарських угідь, окрім ріллі та перелогів, лише у 3,18-3,20 рази.

Відповідно до методик визначення нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення та населених пунктів, що існують в Україні, в основу визначення нормативної грошової оцінки покладено рентний підхід. Наявність рентного підходу до визначення нормативної грошової оцінки є необхідністю, що зумовлює ефективне використання земель, а також обґрунтований підхід до визначення платежів за використання природно-ресурсного потенціалу. Але, використання рентного підходу у тому аспекті, що існував в Україні до 2012 року, не створював належних умов для обґрунтованого визначення платежів та ефективного використання природно-ресурсного потенціалу. Це пов'язано з тим, що рентний дохід, визначений у 1995 році на основі даних економічної оцінки земель, проведеної у 1988 році, та проіндексований лише з урахуванням інфляції, не відображав реальної ситуації на ринку землі, а саме вартості землі. Зміни, що було внесено у 2012 році, а саме збільшення рентного доходу у 1,756 разів, також не відображають реальної ситуації.

Саме у зв'язку із збільшенням нормативної грошової оцінки земель у 2012 році порівняно з 2011 роком, повинні були суттєво збільшитися надходження плати за землю до Зведеного бюджету України. Але якщо ми розглянемо у відсотковому вираженні збільшення нормативної грошової оцінки земель та надходжень по платі за землю, ми зможемо побачити, що збільшення нормативної грошової оцінки не завжди відігравало того значення, яке повинно було (таблиця 3.13).

Таблиця 3.13

Співвідношення нормативної грошової оцінки 1 гектара сільськогосподарських угідь у середньому по Україні та надходжень плати за землю, 2004-2012 роки

№	Назва	Роки								
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1.	Збільшення нормативної грошової оцінки, %	-0,01	0	3,50	0	2,80	15,21	5,90	0	14,81
2.	Збільшення надходжень плати за землю, %	12,84	18,53	14,87	24,56	71,79	25,17	14,08	12,17	17,58

\*розроблено автором на основі даних джерел [1], [2]

Аналізуючи дані, зазначимо, що у 2006, 2009, 2010 роках, збільшення нормативної грошової оцінки на 3,5%, 15,21% та 5,9% відповідно призвело до збільшення надходжень плати за землю на 14,87%, 25,17% та 14,08%. У 2008 році збільшення нормативної грошової оцінки на 2,8% призвело до збільшення надходжень на 71,79%. Більшу частину надходжень 2008 року, а саме 64,28% склали надходження орендної плати. Збільшення ж нормативної грошової оцінки у 2012 році на 14,81% загалом, а окремо по ріллі та перелогам на 75,60%, призвело до збільшення надходжень плати за землю лише на 17,58%.

Завдяки використанню програми Excel побудовано лінію тренду, яка відображає залежність між нормативною грошовою оцінкою та надходженнями від плати за землю (рис. 3.15).

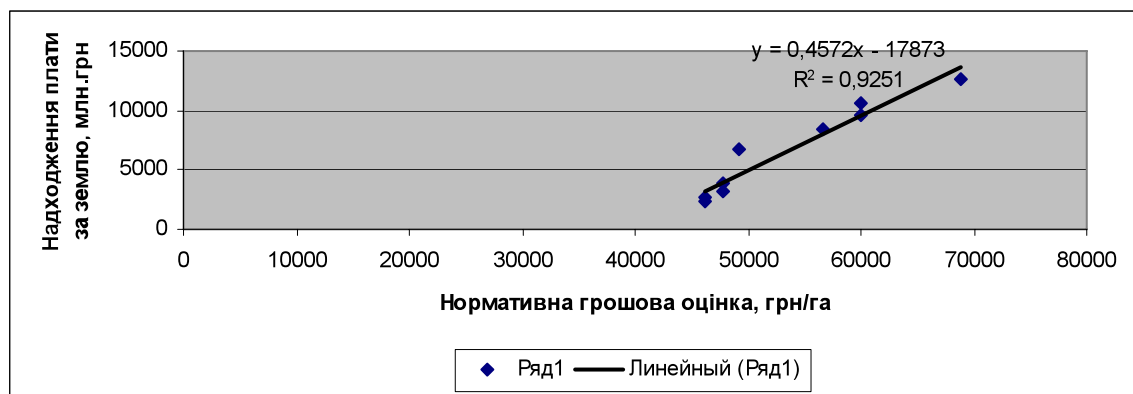


Рис. 3.15 Залежність надходжень плати за землю від величини нормативної грошової оцінки

\*розроблено автором на основі даних джерел: [2], [4]

Побудована лінія тренду є оптимальною, оскільки величина апроксимації близька до одиниці. Для того, щоб зрозуміти чи є залежність між нормативною грошовою оцінкою та надходженнями плати за землю, розрахуємо коефіцієнт кореляції Пірсона, який відображає ступінь залежності між двома величинами. Даний коефіцієнт близький до одиниці, а саме дорівнює 0,96, що свідчить про лінійну залежність між нормативною грошовою оцінкою та надходженнями

плати за землю. Тобто збільшення нормативної грошової оцінки призводить до збільшення надходжень плати за землю.

Нормативна грошова оцінка є не єдиним фактором впливу на надходження плати за землю, оскільки визначається плата за землю не тільки на основі нормативної грошової оцінки. Велике значення мають розміри ставок земельного податку, які з прийняттям Податкового кодексу щорічно збільшуються.

Екологічний податок було впроваджено з прийняттям Податкового кодексу на зміну збору за забруднення навколишнього природного середовища. З прийняттям Податкового кодексу було змінено майже всі елементи податку: платників, об'єкт, ставки, базу оподаткування, механізм розрахунку екологічного податку з пересувних джерел забруднення, але в той же час сутність даного збору (податку) не змінилась. Було впроваджено наступні заходи:

1) оновлені ставки екологічного податку:

- збільшені ставки податку за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення: аміак – ставка збільшена з 15 грн. за тону до 269,08 грн. за тону (2013 рік), ацетон – ставка збільшена з 30 грн. за тону до 538,16 грн. за тону (2013 рік) та інше;

- збільшені ставки податку за викиди в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення забруднюючих речовин (сполук), на які встановлено клас небезпечності: забруднюючі речовини I класу – ставка збільшена з 572 грн. за тону до 10261,55 грн. за тону (2013 рік) та інше;

- збільшені ставки за розміщення відходів: ставка збору за розміщення відходів першого класу небезпечності збільшена з 82,5 грн. за тону до 822,52 грн. за тону, другого класу небезпечності – з 9 грн. до 29,96 грн. за тону, третього класу небезпечності – з 0,75 грн. до 7,52 грн. за тону, четвертого класу небезпечності – з 0,3 до 2,93 грн. за тону, та для нетоксичних відходів гірничодобувної промисловості з 0,03 грн. до 0,29 грн. за тону;

2) всі нормативи збору, що існували до впровадження екологічного податку згідно Постанови КМУ „Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору”, підлягали щорічній індексації з урахуванням індексу інфляції, але суттєво на норматив збору це не впливало. Відповідно ж до Податкового кодексу платникам податку не потрібно щорічно проводити індексацію нормативів збору, оскільки щорічно ставки податку змінюються і вносяться відповідними поправками до Податкового кодексу;

3) змінено підхід щодо справляння екологічного податку для пересувних джерел забруднення, які здійснюють викиди забруднюючих речовин в

атмосферу. До 1.01.2011 року платниками збору за забруднення навколишнього природного середовища були лише юридичні особи та фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності. З прийняттям Податкового кодексу платниками екологічного податку є також фізичні особи, які здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря пересувними джерелами забруднення. Обчислюється, утримується і сплачується до бюджету екологічний податок у даному випадку податковими агентами під час реалізації палива. До податкових агентів належать суб'єкти господарювання, які здійснюють оптову та роздрібну торгівлю паливом;

4) збільшено перелік забруднюючих речовин за рахунок діоксиду вуглецю, на який встановлено ставку в розмірі 0,2 грн. (2011 рік) за тону, яка збільшилась у 2013 році до 0,24 грн. за тону, тощо.

Особливої уваги заслуговує здійснення аналізу викидів діоксиду вуглецю у навколишнє природне середовище, оскільки було запроваджено екологічний податок на викиди даної речовини. Запровадження якого у зарубіжних країнах призвело до скорочення викидів діоксиду вуглецю на 6% Швеції, у Норвегії за три роки на 40% [5, с. 23]. Відносно запровадження екологічного податку на викиди діоксиду вуглецю в Україні, то у 2011 році відбулося збільшення викидів даної речовини на 19,07%, а у 2012 році скорочення на 1,69%.

На сьогоднішній день надходження від сплати екологічного податку за викиди діоксиду вуглецю є несуттєвими, оскільки ставка податку складає лише 0,24 грн. за тону викидів. Використовуючи можливості програми Excel, спрогнозуємо надходження екологічного податку на викиди діоксиду вуглецю (таблиця 3.14):

Таблиця 3.14

Роль екологічного податку на викиди діоксиду вуглецю у доходах  
Зведеного бюджету та ВВП України

Роки	Прогнозний обсяг викидів діоксиду вуглецю, млн. тон	Прогнозний обсяг ВВП, млн. грн.	Прогнозний обсяг доходів Зведеного бюджету України, млн. грн.	Прогнозний обсяг екологічного податку на викиди діоксиду вуглецю, грн.	Роль екологічного податку у ВВП, %	Роль екологічного податку у доходах Зведеного бюджету, %
2013	271,28	1 531 801	48830906,98	59875333	0,0032	0,0103
2014	295,00	1 675 854	70799061,86	61060593	0,0042	0,0138
2015	292,57	1 814 476	70215638,05	62161689	0,0039	0,0122

\*розроблено автором за допомогою програми Excel

Спрогнозувавши надходження екологічного податку за ставкою, що пропонується у Податковому кодексі, ВВП та доходи Зведеного бюджету України з урахуванням тенденції, встановлено, що сума, яку отримує бюджет від даного податку є незначною, а саме 0,0103-0,0138% від ВВП та 0,0032-

0,0042% у доходах Зведеного бюджету. Проведене прогнозування надходжень екологічного податку до Зведеного бюджету України свідчить про фіскальну неефективність запровадженого податку на викиди діоксиду вуглецю.

Для підвищення фіскальної та екологічної ефективності даного податку, доцільно змінити ставку та коефіцієнти до ставки екологічного податку з урахуванням рентного підходу, який полягає у:

1) абсолютна рента повинна відображатися у складі екологічного податку, що повинен стягуватися з прибутку підприємств за здійснення забруднення навколишнього природного середовища у межах лімітів, що не заподіюють шкоди навколишньому природному середовищу;

2) диференційна рента I повинна відображатися у складі екологічного податку у вигляді коефіцієнтів, що враховують місце здійснених викидів забруднюючих речовин або розміщених відходів;

3) диференційна рента II – у складі екологічного податку за рахунок проведення аналізу та експертних оцінок, що нададуть змогу отримати інформацію, щодо розміру додаткових вкладень капіталу та віддачі від цього.

Проведений аналіз свідчить про існування проблем та недоліків в існуючій системі оподаткування сфери природокористування, які необхідно вирішувати з метою збільшення надходжень природно-ресурсних платежів до бюджету, покращення екологічної ситуації в країні та збереження природно-ресурсного потенціалу. Важливим напрямком вдосконалення є надходження природно-ресурсних платежів до спеціальних фондів. Вони повинні мати цільовий характер, спрямований на охорону та поліпшення стану навколишнього природного середовища, розробку та впровадження новітніх технологій з метою раціонального та ресурсозберігаючого використання природних ресурсів. Оскільки на сьогоднішній день економіка повинна будуватись виключно з урахуванням екологічного аспекту, що виступає важливим елементом конкурентоспроможності держави в умовах поглиблення інтеграційних процесів та світової глобалізації.

### **Список використаних джерел**

1. Закон України „Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.1991 № 1264-XII: станом на 18.11.2012 / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
2. Звіти про виконання Зведеного бюджету України за 2007 -2012 роки [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=185635>

3. Офіційний сайт Державного комітету статистики України. - Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
4. Показники нормативної грошової оцінки 1 гектара сільськогосподарських угідь (ріллі та перелогів, багаторічних насаджень, природних сіножатей, пасовищ) у середньому по Україні та в розрізі регіонів України за період 1995 – 2012 років. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.dazru.gov.ua/terra/.../NGO\\_05.11.2012.x..](http://www.dazru.gov.ua/terra/.../NGO_05.11.2012.x..)
5. Bosquet B. Environmental tax reform: does it work? A survey of the empirical evidence / Benoît Bosquet // Ecological Economics, 2000 – №34 – Р. 19–32.

### **3.4. Особливості формування спеціального фонду Державного бюджету України**

Важливим кроком до підвищення прозорості у використанні бюджетних коштів, можливості оцінки як бюджетних, так і позабюджетних джерел формування фінансових ресурсів установ і організацій України, які утримуються за рахунок державного або місцевих бюджетів, було створення у 2000 році спеціального фонду бюджету, що дало змогу реально оцінити джерела формування доходів бюджетів та поліпшити якість звітності про використання державних коштів.

Перша редакція Бюджетного кодексу України зазначала, що спеціальний фонд бюджету включає бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень, тобто доходи спеціального фонду обмежувалися тільки коштами, які розпорядники бюджетних коштів могли отримувати з конкретного джерела позабюджетного доходу. Першою редакцією Бюджетного кодексу було встановлено, що розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди визначається Законом України про Державний бюджет України, джерела формування спеціального фонду визначаються законами України. Нова редакція Бюджетного кодексу зазначає, що розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначаються виключно Бюджетним кодексом та Законом про Державний бюджет України. Згідно з новою редакцією Бюджетного кодексу складовими частинами спеціального фонду бюджету є доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування, та видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ) [1]. Цим положенням перелік складових спеціального фонду розширений, оскільки до його складу згідно з законами «Про Державний бюджет України» щорічно включались акцизний податок з вироблених в Україні та ввезених на територію України підакцизних товарів в частині



нафтопродуктів і транспортних засобів, ввізне мито на нафтопродукти і транспортні засоби, збір на розвиток виноградарства, садівництва та хмелярства, збори на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів підприємницької діяльності, екологічний податок, адміністративні збори та платежі тощо [2,3,4,5,6]. Це свідчить про те, що доходи спеціального фонду формуються значною мірою за рахунок загальнодержавних податків і зборів. Ці податки певною мірою мають цільове спрямування, що відповідає самій сутності спеціального фонду, за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду здійснюються відповідні видатки.

Таблиця 3.15

Структура доходів спеціального фонду Державного бюджету України відповідно до Законів України «Про Державний бюджет України» (%) за період 2008-2013 рр. [розраховано за даними 2-7]

№	Показники	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Усього доходів, у тому числі	100	100	100	100	100	100
	Податкові надходження	29,8	25,2	33,0	40,4	39,7	46,6
1.	Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів	6,1	10,4	9,1	17,7	12,1	10,1
2.	Акцизний податок з ввезених в Україну підакцизних товарів	2,9	5,8	5,5	11,6	16,9	17,6
3.	Ввізне мито	10,4	2,6	1,4	2,8	4,1	5,9
4.	Екологічний податок	1,4	1,1	2,4	2,1	2,6	4,4
5.	Збір на розвиток виноградарства, садівництва та хмелярства	0,9	0,8	1,2	1,5	1,5	-
6.	Рентна плата за нафту та природний газ, що видобувається в Україні	3,9*	6,0*	6,8*	-	-	-
7.	Збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію	7,8*	4,0*	5,1*	-	-	-
8.	Інші податкові надходження	8,1	4,5	13,4	4,7	2,5	8,6
	Неподаткові надходження	57,3	69,5	63,0	56,5	57,2	47,8
1.	Збори на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів підприємницької діяльності	13,1	7,7	10,7	8,1	8,4	-
2.	Власні надходження бюджетних установ	25,9	26,9	30,1	40,5	37,6	43,9
3.	Доходи від власності та підприємницької діяльності	5,7	22,5	8,7	2,0	1,9	0,6
4.	Інші неподаткові надходження	0,9	2,4	1,6	5,9	9,3	3,3
	Доходи від операцій з капіталом	11,1	3,4	1,6	1,0	1,3	3,5
	Офіційні трансферти	0,1	1,2	1,2	1,7	1,4	1,7
	Цільові фонди	1,7	0,7	1,2	0,4	0,4	0,4

\* У 2008-2010 роках – у складі неподаткових надходжень.

Аналіз структури доходів спеціального фонду Державного бюджету за кілька років виявляє, що при формуванні дохідної частини спеціального фонду до 2013 року перевага віддавалась неподатковим надходженням, серед яких провідне місце посідають власні надходження бюджетних установ, що відповідає саме призначенню спеціального фонду бюджету. Але за обсягами планових надходжень власні надходження бюджетних установ майже дорівнювали плановим показникам надходжень загальнодержавних податків і зборів, частка яких у спеціальному фонді продовжує поступово зростати. Вперше частка неподаткових надходжень згідно з планом на 2013 рік знизилася до 47,8%, в основному за рахунок перенесення збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій із спеціального до загального фонду бюджету [7]. Разом з тим протягом останніх років можна спостерігати деякі зміни у системі планування спеціального фонду. По-перше, у 2008-2010 роках рентна плата за нафту і природний газ, що видобуваються в Україні та транзитне транспортування природного газу, а також збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, які, незважаючи на те, що навіть до прийняття Податкового кодексу вважалися податковими надходженнями згідно з діючим тоді Законом «Про систему оподаткування», відповідно до законів про Державний бюджет зараховувалися до неподаткових надходжень, чим збільшували їх загальний обсяг. Ситуація виправилась лише у 2011 році. По-друге, контрольними заходами Рахункової палати України було виявлено, що деякі збори, які за економічною сутністю мають бути джерелами формування спеціального фонду державного бюджету, значною мірою втратили своє призначення і не забезпечували концентрацію бюджетних ресурсів відповідно меті їх створення. Це стосується, зокрема збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію. Тому з 2011 року згідно з законами про Державний бюджет деякі податкові платежі почали включатися до загального фонду бюджету. У 2013 році до загального фонду почав надходити збір на розвиток виноградарства, садівництва та хмелярства. Це можна розглядати як початок систематизації планування доходів спеціального фонду і повернення йому первинно визначеної ролі.

При цьому ж загальновідомо, що основне призначення загальнодержавних податків – наповнювати загальний фонд бюджету, тому частка таких податків у складі спеціального фонду бюджету може не бути визначальною. Разом з тим протягом останніх п'яти років обсяги податкових надходжень до спеціального фонду державного бюджету в абсолютному значенні щорічно зростають, відсоток виконання плану відносно затвердженого

обсягу доходів залишається досить великим, що відображається на загальних показниках виконання дохідної частини спеціального фонду [8,9,10].

Процеси внесення змін до планових показників доходів спеціального фонду бюджету призводять до нестабільності надходження його доходів. Невиконання плану 2011 року і частково 2012 року з урахуванням змін відбулося за основними статтями доходів спеціального фонду: власні надходження бюджетних установ, акцизний податок з вироблених в Україні нафтопродуктів і транспортних засобів, податок на додану вартість, що сплачують до бюджету переробні підприємства усіх форм власності за реалізоване ними молоко, молочні продукти, м'ясо та м'ясопродукти [11]. Ці недонадходження коштів до спеціального фонду Державного бюджету частково компенсовані перевиконанням плану за іншими джерелами, такими як мито, екологічний податок, однак загалом планові обсяги доходів з урахуванням змін, внесених упродовж бюджетного року розпорядниками бюджетних коштів у 2011 році було не виконано на 13%, у 2012 році – на 7 % [12]. Якщо порівнювати надходження спеціального фонду з попередніми роками, то зростання обсягу доходів відбулося головним чином за рахунок особливостей обліку відшкодування сум податку на додану вартість у 2010 році. Крім того, у 2011 році було скасовано збір на обов'язкове державне пенсійне страхування з безготівкових операцій з купівлі-продажу іноземної валюти за гривню, що обумовило недонадходження до спеціального фонду бюджету майже 1 млрд. гривень. За 2012 рік ситуація з виконанням плану надходжень поступово поліпшується, вперше за п'ять років виконання плану з урахуванням змін склало майже 93%.

Значна частина доходів спеціального фонду наповнюється за рахунок неподаткових надходжень, до цієї групи входять власні надходження бюджетних установ. Їх значення у складі спеціального фонду визначається тим, що саме здійснення контролю за цільовим використанням позабюджетних коштів установами, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів, було основною метою, заради якою спеціальний фонд бюджету був створений. Сьогодні актуальності набувають питання дослідження не тільки дохідної частини загального фонду бюджету, а й спеціального фонду, аналізу його складових, виявлення резервів його наповнення, ролі і місця бюджетних установ у процесах формування спеціального фонду бюджету. Важливим є дослідження стану і проблем формування власних коштів бюджетних установ як складової спеціального фонду Державного бюджету, опрацювання загальних теоретичних підходів до визначення основних напрямів їх вдосконалення. Стаття 13 нової редакції Бюджетного кодексу дещо змінила та законодавчо закріпила склад позабюджетних коштів бюджетних установ, визначила порядок

їх формування у дохідній частині спеціального фонду Державного бюджету та використання з урахуванням частини дев'ятої статті 51 Бюджетного кодексу.

Таблиця 3.16

Виконання спеціального фонду Державного бюджету України за доходами у 2007-2012 роках (млрд. грн.) [складено автором за даними 8-12]

Роки	Затверджено Законом про Державний бюджет	План з урахуванням змін	Фактичні надходження	Виконання відносно до	
				затвердженого обсягу доходів	плану з урахуванням змін
2007	31,8	42,9	39,8	125,1	92,9
2008	51,1	57,8	45,9	89,7	79,3
2009	60,7	70,7	53,1	87,6	75,2
2010	44,9	39,2	33,1	73,8	84,6
2011	46,5	56,1	48,8	104,8	87,0
2012	51,7	60,8	56,5	109,3	92,9

Раніше діюча постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання» від 2002 року втратила чинність. Це знов доводить провідну роль власних надходжень бюджетних установ у складі спеціального фонду бюджету. Але для того, щоб ця роль була дійсно на практиці провідною, для стабільності функціонування спеціального фонду потрібно вжиття певних заходів у фінансовій діяльності бюджетних установ, які, як наслідок, сприятимуть наповненню спеціального фонду Державного бюджету цим джерелом доходів.

Таблиця 3.17

Виконання доходів спеціального фонду Державного бюджету у частині власних надходжень бюджетних установ у 2007-2012 роках (млрд. грн.)  
[складено автором за даними 8-12]

Роки	Затверджено Законом про Державний бюджет	План з урахуванням змін	Фактичні надходження	Виконання відносно до	
				затвердженого обсягу доходів	плану з урахуванням змін
2007	9,9	17,2	16,5	167,5	96,0
2008	12,0	16,6	15,2	126,7	91,8
2009	16,3	22,7	20,6	126,2	90,8
2010	13,5	23,7	22,1	163,1	93,1
2011	17,4	26,5	23,3	134,1	87,8
2012	16,8	25,4	24,7	147,0	97,2

У 2007-2012 роках на тлі незначного в цілому невиконання плану доходів спеціального фонду спостерігається перевиконання вперше затвердженого плану за власними надходженнями, левову частку яких складає плата за послуги, що надаються бюджетними установами і організаціями.

Навіть після змін плану власних надходжень бюджетних установ до спеціального фонду бюджету спостерігається досить незначне невиконання суттєво збільшених планових показників цих надходжень. У 2012 році рівень виконання плану з урахуванням суттєвих змін вперше досяг показника 97,2%, що на 9,4% вище попереднього року. Це свідчить про значні резерви цього основного джерела доходів спеціального фонду бюджету, необхідності більш досконалого планування бюджетними установами своїх власних доходів, а також ретельного вивчення та аналізу фінансових можливостей бюджетних установ і організацій щодо наповнення дохідної частини бюджету.

Забезпечення оптимального соціального розвитку країни вимагає піднесення поряд з державним недержавного сектора економіки. Створення належних умов для здобуття освіти, охорони здоров'я, підвищення загальної культури населення, удосконалення системи соціального захисту та соціального забезпечення населення потребує державної підтримки та відповідного фінансового забезпечення.

На погляд багатьох вчених, однією з особливостей трансформаційної економіки є поширений розвиток сфери послуг, нематеріальне виробництво, складовою якого є соціальна сфера. Специфіка функціонування соціальної сфери полягає в тому, що вона створює суспільний продукт не прямо, а опосередковано. Наука, освіта, культура, мистецтво стають формуючими чинниками, що впливають на поліпшення якості людського потенціалу, на рівень добробуту населення та його інтелектуальний рівень.

Фінансування соціальної сфери в Україні здійснюється за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, державних позабюджетних фондів. Разом з тим фінансування мережі бюджетних установ не завжди відповідає принципам ефективного розподілу бюджетних коштів, не повною мірою сприяє підвищенню якості послуг, що ними надаються, оскільки іноді стимулює утриманські настрої, пов'язані з утриманням установ за рахунок бюджету не за результатами їхньої діяльності. Тому одним з напрямів бюджетної політики є реформування бюджетного сектора із запровадженням нових механізмів бюджетного фінансування, європейських моделей внутрішнього фінансового контролю, застосуванням середньострокового бюджетного планування у бюджетному процесі і, як наслідок, удосконалення системи формування доходів спеціального фонду бюджету.

Особливість діяльності бюджетних установ полягає в тому, що вони не мають оборотних коштів і покривають свої витрати за рахунок бюджетних асигнувань (доходи загального фонду) та надходжень позабюджетних коштів (доходи спеціального фонду). Як відомо, основним джерелом фінансового забезпечення соціальної сфери є бюджетне фінансування. Однак позитивна

динаміка бюджетного фінансування соціальної сфери, а саме істотне збільшення видатків на освіту, охорону здоров'я, а також на фізичний та духовний розвиток не розв'язує всіх проблем, оскільки залишається ще значний розрив між обсягами бюджетних коштів, спрямованих на фінансування соціальних видатків і потребами соціальної сфери.

Ринкові умови господарювання вимагають використання нових підходів до формування фінансових ресурсів у бюджетній сфері з дотриманням принципів відповідальності, ефективності та результативності своєї діяльності, виникає потреба у розробці дієвих механізмів стимулювання пошуку альтернативних джерел фінансування закладів соціальної сфери.

Запровадження змішаної системи фінансового забезпечення галузей соціальної сфери, яка поєднує бюджетну та приватну складові, є показником поступових, кардинальних змін у системі надання суспільних та соціальних послуг. Поряд з бюджетним фінансуванням установи та організації, які фінансуються за рахунок коштів бюджету, згідно з законодавством можуть отримувати дохід з інших джерел. Залежно від профілю діяльності такі джерела можуть бути різними. Для організації та розвитку галузі охорони здоров'я велике значення має приватне фінансування, основою якого є кошти фізичних та юридичних осіб, а саме внески в лікарняні каси, оплата населенням надання медичних послуг, придбання лікарських засобів і виробів медичного призначення. В Україні сьогодні склалася система, де поєднуються суспільні та приватні джерела фінансування.

Вищі навчальні заклади у якості доходів спеціального фонду отримують кошти, які надійшли як плата за послуги, надання яких пов'язане з виконанням основних функцій і завдань: навчання іноземних та вітчизняних студентів понад державне замовлення, післядипломна освіта, довузівська підготовка, науково-дослідна робота (науково-прикладні та науково-фундаментальні дослідження). Доходи від альтернативних джерел надходження становлять значну частину доходів закладів освіти.

Ще з 1990-х років, коли починалися складатися ринкові критерії механізму фінансування галузі культури та мистецтва, до першочергових завдань закладів культури належали питання пошуку альтернативних джерел формування фінансових ресурсів (здавання в оренду приміщень, одержання грантів, спонсорської, благодійної допомоги). І сьогодні існуюча модель бюджетного забезпечення сфери культури потребує створення прозорих механізмів для залучення додаткових позабюджетних джерел фінансування культурних і мистецьких закладів і установ, тобто формування умов для розширення їх господарської самостійності стосовно використання коштів, які належать до спеціального фонду.

Питання альтернативного фінансування господарської діяльності громадських організацій в Україні є об'єктом аналізу і дослідження. Пошук власних фінансових ресурсів для задоволення своїх статутних цілей і виконання поставлених завдань без участі держави чи спонсорів необхідний для збільшення їх можливостей. Прибутку від комерційної діяльності, яку вони здійснюють, поки не достатньо для незалежного фінансування, тому для громадських організацій є дуже важливим, що згідно із законодавством України вони можуть отримувати кошти з декількох джерел, що є невід'ємною перевагою для їх плідного функціонування. Окрім того нестача бюджетних ресурсів для фінансування бюджетної сфери зумовила питання впровадження в невиробничу сферу нових прийомів, притаманних ринковій економіці, а для бюджетних установ одним з першочергових завдань виходило питання отримання додаткових ресурсів за надання платних послуг.

Доходи спеціального фонду або «позабюджетні кошти» бюджетних установ виконують важливу додаткову функцію відносно бюджетних асигнувань і забезпечують виконання основних завдань бюджетної установи у частині, не покритій доходами загального фонду. Вони відіграють роль додаткового фінансового забезпечення на виконання бюджетною установою покладених на неї функцій.

Поняття «власні надходження бюджетних установ» закладено в нову редакцію Бюджетного кодексу України з 2011 року. Аналіз питомої ваги цих надходжень у загальному обсязі доходів спеціального фонду свідчить про те, що частина власних надходжень бюджетних установ у складі спеціального фонду бюджету сьогодні не є визначальною, хоча практично щороку збільшується.

У 2008 році частка власних надходжень бюджетних установ у планових доходах спеціального фонду державного бюджету становила 25,9%, у 2009 році – 26,9%, у 2010 році – 30,1%, у 2011 році – 40,5%, у 2012 році – 37,6%, у 2013 році – 43,9%. Незважаючи на позитивну тенденцію обсяги надходжень загальнодержавних податків і зборів поки ще не поступаються, а навпаки перевищують обсяги власних надходжень, внаслідок чого спеціальний фонд поступово може втратити своє головне призначення, заради чого він був створений – залучення до державного бюджету власних надходжень бюджетних установ.

З іншого боку – підвищується роль спеціального фонду у складі бюджету взагалі, підсилюється значення власних надходжень для фінансування основної діяльності бюджетних установ. Згідно зі ст.13 нової редакції Бюджетного кодексу власні надходження бюджетних установ можна спрямувати на витрати загального фонду. Так, надходження, отримані від

організації додаткової (господарської) діяльності бюджетних установ та від реалізації майна (крім нерухомого майна) дозволено спрямувати на господарські потреби бюджетних установ, включаючи сплату комунальних послуг та енергоносіїв. А благодійні внески можна використовувати на організацію основної діяльності бюджетних установ.

Усі позабюджетні кошти бюджетних установ і організацій включаються до спеціального фонду бюджету як власні надходження цих установ і організацій і використовуються тільки на покриття витрат за рахунок цих надходжень. Бюджетний кодекс визначає власні надходження бюджетних установ як кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності. Оскільки усі позабюджетні кошти таких установ враховуються у складі спеціального фонду бюджету, вони є, по суті, бюджетними, тому може скластися враження, що бюджетний тягар перекладений на бюджетні установи через спеціальний фонд, тобто через те, що заробили бюджетні установи в процесі своєї комерційної діяльності. Але необхідно зазначити, що включення до бюджету всіх доходів, що отримуються бюджетними установами та організаціями, ніяк не супроводжуються їх вилученням. Зазначені доходи залишаються в установах чи організаціях, але видатки здійснюються через бюджет та відображаються у бюджетній звітності. Позабюджетні надходження та їх витрачання плануються в кошторисі доходів і видатків бюджетної установи за спеціальним фондом. Планування доходів спеціального фонду здійснюється в тому ж кошторисі, що й доходи загального фонду, їх облік ведеться за єдиним планом рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ.

Сьогодні власні кошти бюджетних установ посідають значне місце у загальній сумі фінансових ресурсів, що відображаються в кошторисі доходів і видатків. Від якісного аналізу і контролю витрачання цих коштів відповідно до кошторисних призначень, своєчасного складання і подання фінансової звітності про їх надходження і використання залежить якість планування і формування доходів і видатків бюджетної установи, якість планування дохідної частини усього спеціального фонду бюджету. Це сприятиме економії грошових і матеріальних ресурсів, зростанню обсягів і якості надання бюджетними установами суспільних і соціальних послуг [13].

Формування дохідної частини не тільки загального, а й спеціального фонду бюджету значною мірою залежить від якості бюджетного планування. Напрацьована багатьма роками класична практика короткострокового планування в бюджетному процесі отримала своє продовження і розвиток у



вигляді нових інструментів бюджетного управління. Одним з таких інструментів є бюджетне планування, розраховане на середньостроковий період, головною метою запровадження якого є забезпечення ефективного та економного використання бюджетних ресурсів [14].

У новій редакції Бюджетному кодексу України окремою статтею передбачено складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетних періоди. Відповідно до статті 21 Бюджетного кодексу головні розпорядники коштів Державного бюджету поряд з Міністерством економіки та Національним банком України визначені учасниками процесу складання прогнозу Державного бюджету на наступні за плановим два бюджетних періоди. Згідно зі статтею 22 Кодексу головні розпорядники бюджетних коштів розробляють плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетних періоди, організовують та забезпечують на підставі плану діяльності складання проекту кошторису та бюджетного запиту. Оскільки невід'ємною частиною кошторису бюджетної установи є спеціальний фонд, задекларовані у Кодексі положення щодо середньострокового планування можуть застосовуватись і до планування спеціального фонду бюджету, що сприятиме удосконаленню процесу формування доходів спеціального фонду.

Характерною рисою сучасної діяльності установ та організацій, що фінансуються за рахунок бюджету, є поєднання бюджетного фінансування і комерційної діяльності. Для зменшення обтяжливості бюджету різними соціальними витратами, у тому числі на утримання бюджетних установ, має сенс активніше запроваджувати комерційні відносини у припустимих межах і тільки згідно з законодавством. У цьому контексті доцільно запровадження таких заходів:

- оскільки основні нормативні документи стосовно переліку власних надходжень бюджетних установ (Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 року № 659 , Наказ Міністерства фінансів України від 29 червня 2000 року №146) є такими, що сьогодні втратили чинність, постає необхідність у розробці правових і нормативних документів, які б не тільки визначали цей перелік згідно з вимогами теперішнього часу, а й стимулювали б залучення позабюджетних коштів у фінансування певних галузей бюджетної сфери;

- створення прозорих фінансово-економічних механізмів цільового накопичення та адресного використання позабюджетних коштів, наприклад, у галузі охорони здоров'я організація медичних пунктів на підприємствах, для яких їх створення не передбачено, або надання різних видів пільг для юридичних та фізичних осіб при наданні платних послуг у сфері культури і мистецтва;

- удосконалення бюджетного контролю фактичних видатків і платіжних зобов'язань установ та організацій, запровадження звітності, що достовірно відображає базу оподаткування установами та організаціями, які отримують позабюджетні доходи, і на загальних підставах мають сплачувати податки;

- посилення контрольних функцій обліку за господарською та фінансовою діяльністю бюджетних установ, покращання фінансово-бюджетної дисципліни. Ретельний аналіз відхилення фактичних видатків над плановими дозволить визначити найголовніші напрямки витрат установи та підвищувати рівень бюджетного кошторисного планування в цілому;

- забезпечення поступового переведення окремих загальнодержавних податків і зборів до загального фонду бюджету для повернення спеціальному фонду його первинної ролі, продовження започаткованої у 2011 році практики акумулювання у спеціальному фонді бюджету лише тих джерел, які відповідають його призначенню;

- поступове запровадження в бюджетний процес середньострокового планування і прогнозування доходів спеціального фонду бюджету на підставі найкращих напрацювань методології короткострокового планування не тільки власних надходжень бюджетних установ, а й інших дохідних джерел спеціального фонду.

Верховна Рада України відповідною Постановою від 15 березня 2011 року пропонувала Кабінету Міністрів України удосконалити методику планування окремих видів доходів спеціального фонду бюджету, які щорічно мають неналежний рівень виконання або значне перевищення планових показників, з метою визначення реальних обсягів відповідних видатків бюджету.

### **Список використаних джерел**

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2011 року – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

2. Закон України від 28 грудня 2007 року «Про Державний бюджет України на 2008 рік» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/107-17>

3. Закон України від 26 грудня 2008 року «Про Державний бюджет України на 2009 рік» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/835-17>

4. Закон України від 27 квітня 2010 року «Про Державний бюджет України на 2010 рік» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2154-17>

5. Закон України від 23 грудня 2010 року «Про Державний бюджет України на 2011 рік» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2857-17>
6. Закон України від 22 грудня 2011 року «Про Державний бюджет України на 2012 рік» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17>
7. Закон України від 6 грудня 2012 року «Про Державний бюджет України на 2013 рік» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5515-17>
8. Висновки до виконання Державного бюджету України за 2007 рік. Рахункова палата України, 2008 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>
9. Висновки до виконання Державного бюджету України за 2008 рік. Рахункова палата України, 2009 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>
10. Висновки до виконання Державного бюджету України за 2010 рік. Рахункова палата України, 2011 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>
11. Висновки до виконання Державного бюджету України за 2011 рік. Рахункова палата України, 2012 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>
12. Висновки до виконання Державного бюджету України за 2012 рік. Рахункова палата України, 2013 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>
13. Карлін М.І. Проблеми формування дохідної бази спеціального фонду Державного бюджету України та шляхи їх розв'язання /М.І. Карлін, Ю.В. Хмарук // Фінанси України - № 3 - 2010 – С. 13-21.
14. Зварич О.В. Середньострокове прогнозування доходів бюджету та їх взаємозв'язок з макроекономічними показниками / О.В. Зварич // Фінанси України - № 8 – 2011 – С. 59-75.

## **РОЗДІЛ 4. ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ АУДИТ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ**

### **4.1. Сутність державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм як провідної форми державного фінансового контролю**

Проблеми використання бюджетних коштів і здійснення державного фінансового контролю за діяльністю органів виконавчої влади й суб'єктів господарювання державного сектору економіки є актуальними, оскільки ефективне та цільове використання фінансових ресурсів держави є запорукою виконання всіх покладених на неї функцій та забезпечення стабільності економіки, необхідних темпів економічного зростання й рівня суспільного добробуту.

Державний фінансовий контроль – одна з найважливіших функцій державного управління, що спрямована на розкриття відхилень від прийнятих стандартів законності, доцільності й ефективності управління фінансовими ресурсами й іншою державною власністю, а за наявності таких відхилень на своєчасне прийняття відповідних корегувальних і превентивних заходів.

Економічні тенденції, що спостерігаються в Україні впродовж останніх років, засвідчили нагальну необхідність реорганізації системи фінансового контролю, а саме зміни його ідеології, яка полягає не у тому, щоб знайти після закінчення бюджетного періоду якнайбільше порушень, коли збитки важко або ж неможливо відшкодувати, а допомогти розпорядникам бюджетних коштів попередити їх чи хоча б мінімізувати наслідки уже вчинених порушень [1, с.280].

Система наявного державного фінансового контролю потребувала якісно нової та дієвої форми, яка б одночасно була спроможна оцінити існуючий стан справ на об'єкті контролю, виявити недоліки в роботі, проаналізувати причини їх появи, запропонувати шляхи усунення та попередження у майбутньому. Таким напрямом став державний фінансовий аудит. У міжнародній практиці контролю аудит вже перетворився на одну із основних форм його проведення, а у вітчизняній практиці контрольної діяльності цей вид діяльності є новим і малодослідженим як із практичного, так і з теоретичного боку [2].

Державний аудит здійснюється як на мікро-, так і на макроекономічному рівнях державних фінансів. Об'єктами дослідження державного аудиту на макроекономічному рівні є: виконання планів соціального й економічного розвитку країни, окремих регіонів, використання ресурсів країни, діяльність окремих міністерств, відомств та інших урядових структур, а макрорівні – фінансово-господарську діяльність підприємств та бюджетних установ та

організацій. Тобто, на макроекономічному рівні державний аудит виступає як одна з організаційних форм державного контролю й розв'язує стратегічні завдання. На мікроекономічному рівні результати діяльності державних аудиторів становлять невід'ємну частину інформаційного забезпечення управління суб'єктами господарської діяльності [3, с. 56-57].

В українському законодавстві вперше термін «аудит» у контексті державних фінансів було застосовано у Бюджетному Кодексі України у 2001 році. Хоча тлумачення цього терміну у кодексі відсутнє, але у ньому було визначено, що фінансовий контроль і аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів здійснюються на всіх стадіях бюджетного процесу [4]. Водночас відзначимо, що Закон України «Про Рахункову палату» також не містить у своєму складі жодного посилання на аудит. При цьому визначено, що одним з основних завдань Рахункової палати є здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, та аналізу встановлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовка пропозицій про їх усунення, а також про удосконалення бюджетного процесу в цілому [5].

Першим кроком для створення правових засад запровадження державного аудиту в Україні стала Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, прийнята розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 року №538-р.

Важливу роль у формуванні нормативної бази відігравала Стратегія ДКРС в Україні на 2003-2005 роки, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 26 листопада 2002 року № 997. У цьому документі йдеться про «...впровадження у практичну роботу, нарівні з ревізіями та перевітками, аудиту фінансово-господарської діяльності бюджетних установ та аудиту ефективності виконання державних програм з метою оцінки повноти досягнення поставлених цілей» [3, с. 55].

У постанові Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 року № 1017 затверджено порядок проведення державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм. У документі застосовується термін «аудит ефективності», який визначається як форма контролю, яка спрямована на визначення ефективності використання бюджетних коштів для реалізації запланованих цілей та встановлення факторів, які цьому перешкоджають. Метою аудиту ефективності є розроблення обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності використання коштів державного та місцевих бюджетів у процесі виконання бюджетних програм [6].

Таким чином нормативним документом встановлюється порядок проведення аудиту ефективності, а поняття «аудит ефективності» та «державний фінансовий аудит» вживаються як тотожні.

В свою чергу, легітимність поняття «державний фінансовий аудит діяльності бюджетних установ» визначено «Порядком проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності бюджетних установ», який затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. № 1777. Згідно з Порядком державний фінансовий аудит діяльності бюджетних установ – це форма державного фінансового контролю, яка спрямована на запобігання фінансовим порушенням та забезпечення достовірності фінансової звітності, основними завданнями якого є сприяння бюджетній установі у забезпеченні правильності ведення бухгалтерського обліку, законності використання бюджетних коштів, державного і комунального майна, складанні достовірної фінансової звітності та організації дієвого внутрішнього фінансового контролю [7].

Після прийняття цих двох постанов було визначено лише те, що державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм (аудит ефективності) та аудит фінансової та господарської діяльності бюджетних установ – це нові для України форми державного фінансового контролю. Але не визначеним залишалось загальне поняття державного фінансового аудиту.

Наступним кроком у запровадженні державного аудиту став прийнятий парламентом 21 вересня у 2005 році Закон України «Про управління об'єктами державної власності». Статтями даного закону було встановлено, що органи державної контрольно-ревізійної служби здійснюють державний аудит суб'єктів господарювання державного сектору економіки, спрямований на запобігання фінансовим порушенням, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, державного майна [8].

У грудні 2006 року до статті 2 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» було внесено зміни, якими чітко сформульовано та законодавчо закріплено поняття «державний фінансовий аудит». Відповідно до вимог зазначеної статті: «Державний фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю і полягає у перевірці та аналізі фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю» [9].

Таким чином, першим законом, який визначив поняття державного фінансового аудиту став Закон України «Про державну контрольно-ревізійну

службу». Сьогодні назва Закону в редакції від 16 жовтня 2012 року - «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні».

Проте на практиці найбільш складним і недослідженим питанням є термінологічна плутанина. Трамбування поняття «державний фінансовий аудит» неоднозначне. Серед вчених, як вітчизняних, так і зарубіжних, до сьогодні точаться дискусії щодо трактування терміну «державний фінансовий аудит». Умовно всі теоретичні концепції можна об'єднати у чотири групи, у залежності від аспекту, у якому вони розглядають поняття «державний фінансовий аудит», зокрема: як нову форму державного фінансового контролю; як новий вид фінансового контролю; як метод контролю; новий напрям діяльності контрольних органів, подібний, наприклад, контроль-ревізійній чи експертно-аналітичній діяльності.

До першої групи можна віднести таких видатних науковців як: І. Стефанюк, С. А. Агапцов, В. А. Жуков, С. Б. Рябухін.

І. Стефанюк пропонує аудит адміністративної діяльності в Україні ідентифікувати як аудит ефективності й дає йому таке визначення: «це форма контролю, яка являє собою сукупність статистичних, ревізійних і аналітичних дій, спрямованих на визначення рівня ефективності державних вкладень у процесі реалізації запланованих цілей, встановлення факторів, перешкоджаючих досягненню максимального результату в процесі використання певного обсягу: трудових, матеріальних і фінансових ресурсів, і обґрунтування пропозицій щодо підвищення ефективності використання державних ресурсів» [10, с. 11].

Наприклад, С. Б. Рябухін вважає, що аудит ефективності державних витрат є «формою фінансового контролю», «одним із напрямів діяльності державної організації», «особливим видом контролю», «інструментом відносин у системі державного устрою» [11], В. А. Жуков – як «нову форму державного фінансового контролю», а С. А. Агапцов – як «одну з найважливіших форм державного бюджетного контролю». У системі державного фінансового контролю С. Агапцов виділяє фінансовий аудит – традиційну перевірку законності звітності і правильності фінансових операцій та ведення бухгалтерського обліку, а також аудит ефективності, який орієнтований на доцільність і економність витрачання державних ресурсів. Можна погодитись з запропонованими тлумаченнями даного поняття [12].

На підставі узагальнення наукових думок, зробимо висновок, що державний фінансовий аудит та інспектування (яким є також перевірка державних закупівель) – це форми державного фінансового контролю, що представляють два його протилежні напрями залежно від характеру та мети проведення: державний фінансовий аудит – динамічний і не фіскальний,

спрямований не на фіксацію й усунення порушень під час використання бюджетних коштів, а на їх запобігання, а інспектування – статичний і фіскальний, спрямований на виявлення фінансових порушень і порушень законодавства, виявлення та покарання винних у порушеннях осіб.

До вчених, які розглядають аудит ефективності як новий вид фінансового контролю, відносять А. М. Сауніна, С.В. Степашина. Так, А. М. Саунін вважає аудит ефективності типом фінансового контролю відповідно до того, що тип – “це зразок, модель або різновид, форма, яким відповідає відома група предметів, явищ”. Він доказує, що формами державного фінансового контролю є попередній, поточний та подальший фінансовий контроль, які представляють його часові форми (форма при цьому трактується як сукупність зовнішніх рис), а також зовнішній і внутрішній контроль, котрі характеризують просторові форми фінансового контролю [13].

Російський науковець С.В. Степашин, обґрунтовуючи необхідність переходу до аудиту ефективності використання державних ресурсів, вважає, що це “новий вид фінансового контролю”, підкреслюючи, що “більшість органів державного фінансового контролю розвинених країн широко використовують аудит ефективності як одну з найважливіших форм державного бюджетного контролю” [14].

Важко погодитись з даними трактуваннями поняття «аудит ефективності», оскільки вважаємо, що спільним недоліком наданих визначень є віднесення аудиту ефективності до виду або типу фінансового контролю, а не до форм контролю.

Перш за все визначимось з поняттям «форма». Радянський енциклопедичний словник наводить таке тлумачення форми – «форма – це зовнішній обрис, зовнішній вигляд, контури предмета». У своїй монографії «Система фінансового контролю за діяльністю небанківських неприбуткових фінансових установ України» А.В. Хомутенко наголошує на тому, що під формою фінансового контролю слід розуміти засоби організації та вираження контрольних дій. Отже, аналіз та спостереження слід відносити до методів, а от перевірку та ревізію – до форм фінансового контролю. Аналогічно до таких форм фінансового контролю можна віднести інспектування, аудит, судово-бухгалтерську експертизу. В окремих наукових колах формами фінансового контролю вважають попередній, поточний та наступний контроль, однак, це види фінансового контролю за класифікаційною ознакою – час проведення контрольних заходів [15, с.16-17]. З даною науковою думкою можна погодитись.

Більш точне визначення поняття «державний фінансовий аудит» наводиться у вітчизняних нормативних актах, котрі визначають державний



фінансовий аудит як форму чи різновид державного фінансового контролю, але тут міститься аналогічна неточність – його розглядають як різновид фінансового контролю.

Відповідно до визначень, наведених у Господарському кодексі України та Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», державний фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю й полягає в перевірці й аналізі фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку й достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю [16, 9].

Так, Л. О. Сухареву та Т. В. Федченко можна віднести до групи вчених, які розглядають державний фінансовий аудит як метод контролю. Вони стверджують, що аудит ефективності (державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм) є методом, а не формою державного фінансового контролю [17]. Проте, згідно з визначенням економічної енциклопедії, метод – це засіб пізнання як певна сукупність або комплекс прийомів і операцій для теоретичного відтворення економічної системи, її законів і суперечностей. Тому більшість учених методами державного фінансового контролю вважають спостереження, перевірку, обстеження, аналіз, ревізію, які є способами здійснення державного фінансового контролю. Зокрема, Л. Приходченко стверджує, що аудит адміністративної діяльності, з огляду на специфіку його сутності, технологію проведення, доцільно відносити до методу контролю як самостійного виду діяльності. Науковець мотивує це тим, що метод і форма контролю – взаємопов’язані аспекти процесу здійснення контрольної влади, але не тотожні йому, в них відображується чи трансформується відповідна сутність. У контролі як функції управління відбивається матеріальний зміст здійснення контрольної влади, в її формі – специфіка зовнішнього вияву цієї функції [18].

Таким чином, за результатами дослідження можна зробити висновок, що сьогодні серед вчених, як вітчизняних, так і зарубіжних немає чіткого визначення понять “аудит адміністративної діяльності”, “аудит ефективності”, інших видів аудиту, напряду, пов’язаних з аналізом, оцінкою та розробленням рекомендацій щодо ефективності діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, лише в кількох підзаконних актах зустрічаються визначення понять, близьких за змістом.

Найпоширеніші підходи до визначення співвідношення державного фінансового аудиту (аудиту ефективності) та державного фінансового контролю (фінансового контролю), які існують у вітчизняних економічній літературі та законодавстві та зарубіжних наукових праць, наведено на рис. 4.1.

Безумовно, науковці мають право на формулювання власних визначень державного фінансового аудиту, але в законодавчому порядку потрібно закріпити єдине трактування цього поняття. Система державного фінансового аудиту поки що функціонує за відсутності базового закону, який би встановлював основні поняття в цій сфері, чітко розподіляв завдання, функції, повноваження між відповідними органами, регламентував відносини між суб'єктами та об'єктами контролю, визначав відповідальність і незалежність певних уповноважених посадових осіб.

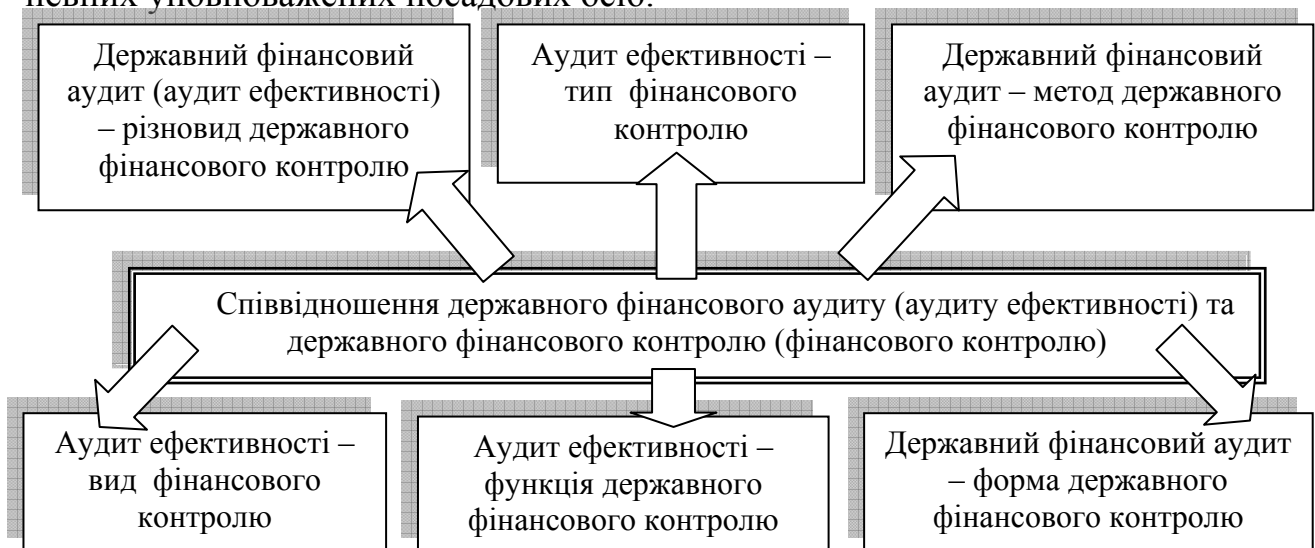


Рис. 4.1. Основні підходи до визначення співвідношення державного фінансового аудиту (аудиту ефективності) та державного фінансового контролю [складено автором за даними 12, с. 133]

Активна дискусія щодо класифікації, форм, методів, видів і напрямів державного фінансового аудиту є переконливим прикладом необхідності формування єдиної системи державного фінансового аудиту та прийняття закону «Про державний фінансовий аудит». Це дозволить законодавчо закріпити послідовність проведення державного фінансового аудиту, визначити компетентність і повноваження органів, які здійснюють аудит ефективності використання державних коштів і державної власності, зокрема фінансування та виконання бюджетних програм.

Державний фінансовий аудит передбачає такі операції [3, с.58]:

- засвідчення фінансової відповідальності структур, які зобов'язані звітувати про свою діяльність, що передбачає перевірку та оцінку бухгалтерської документації і підготовку висновку стосовно фінансових звітів;
- засвідчення фінансової відповідальності всього державного апарату в цілому;
- перевірка операцій та фінансової системи, а також оцінка стану дотримання об'єктом аудиту чинних законодавства та нормативних актів;
- перевірка системи внутрішнього управління і контролю та функцій

внутрішнього аудиту;

- перевірка правильності та доцільності адміністративних рішень, які приймаються об'єктом аудиту;
- відзначення всіх інших моментів, які були виявлені під час перевірки або мають відношення до неї, які ВОФК вважає за необхідне відзначити

До того ж останнім часом більшість науковців схилиються до думки, що державний фінансовий аудит повинен полягати ще й у перевірці та аналізі ефективності діяльності економічного суб'єкта, крім перевірки законності використання державних активів, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю.

Державний фінансовий аудит як форма державного фінансового контролю реалізується Рахунковою Палатою, Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами й спрямовується на попередження та виправлення порушень, а не на їх кінцеву констатацію та накладення штрафних санкцій [19, с. 256].

Об'єктами державного фінансового аудиту є: фактичний стан справ щодо законності розподілу та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави; процеси ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності в системі внутрішнього контролю діяльності органів державного сектору [20, с. 49].

Проведення державного фінансового аудиту регламентується Господарським і Бюджетним кодексами, Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», Указом Президента «Про Державну фінансову інспекцію України» та відповідними порядками й методиками стосовно кожного з його напрямів, затвердженими постановами КМУ.

Проведення державного фінансового аудиту передбачає чотири етапи з відповідними процедурами:

- ❖ планування аудиту – підготовка та узгодження плану аудиту, в якому визначаються обсяг аудиту, методи і терміни проведення його за результатами оцінки зібраної інформації об'єкта аудиту;
- ❖ підготовка програми аудиту – відокремлення напрямів аудиту, враховуючи результати дослідження системи внутрішнього контролю об'єкта аудиту;
- ❖ перевірка чинників ризику – здійснюється аналіз фактичної наявності та стану активів, даних фінансових планів, бухгалтерських документів, статистичної та фінансової звітності об'єкта аудиту;

❖ звітування про результати аудиту – складається аудиторський звіт, який містить висновки про дотримання вимог законодавства і забезпечення ефективності фінансово-господарської діяльності об'єкта аудиту та обґрунтовані рекомендації щодо її вдосконалення [20, с. 50].

На сьогоднішній день існують наступні різновидності державного фінансового аудиту, що проводиться Державною фінансовою інспекцією України, це: державний фінансовий аудит бюджетних програм; державний фінансовий аудит місцевих бюджетів; державний фінансовий аудит суб'єктів господарювання державного сектору економіки; державний фінансовий аудит бюджетних установ [3, с. 59].

В травні 2007 року постановою Кабінету Міністрів України затверджено Порядок проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів, згідно якого державний фінансовий аудит виконання місцевого бюджету, як аудит ефективності проводиться з метою перевірки й аналізу фактичного виконання місцевого бюджету, ефективності використання бюджетних коштів, майна та інших активів, достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю. Завдання полягає в оцінці формування і рівня виконання місцевого бюджету, встановлення причин, що негативно впливають на його виконання, та визначення шляхів удосконалення управління комунальними коштами, майном та іншими активами, зокрема щодо можливості збільшення доходів, місцевого бюджету [21].

Державний фінансовий аудит діяльності бюджетних установ є фінансовим аудитом, спрямованим на запобігання фінансовим порушенням і забезпечення достовірності фінансової звітності. Завдання аудиту є сприяння бюджетним установам в забезпеченні правильності ведення бухгалтерського обліку, законності використання бюджетних коштів, державного і комунального майна, складанні достовірної фінансової звітності та організація внутрішнього фінансового контролю [7].

Отже, реалізація завдань та процедур державного фінансового аудиту, враховуючи його види, дозволить забезпечити ефективне функціонування системи державних фінансів. Процедури запровадження державного фінансового аудиту потребують вирішення питань щодо належного інформаційного і методологічного забезпечення.

Інформаційне забезпечення державного фінансового аудиту повинно бути зорієнтовано на прийняття відповідних управлінських рішень і вжиття корегувальних заходів щодо ефективного управління державними фінансами відповідності до встановлених державою норм. Своєю чергою, належна організація інформаційного забезпечення державного фінансового аудиту

створить основи для виявлення умов, що сприяють порушенню норм і стандартів, встановлених законами та нормативно-правовими актами, виникненню безгосподарності, недостач, крадіжок і зловживань, встановлення осіб, винних у фінансових порушеннях, і притягненні їх до відповідальності, передбаченої законодавством. Крім того, якісні результати державного фінансового аудиту дозволять розробляти та впроваджувати в систему державних фінансів заходи профілактичного та мобілізуючого характеру, а також організаційно-правові заходи з розповсюдження прогресивних методів господарювання і недопущення фінансових порушень органами державного сектору [20].

Таким чином, державний фінансовий аудит є відносно новою, однак достатньо прогресивною формою державного фінансового контролю, яка реалізується Державною фінансовою інспекцією та її органами на місцях. Наразі ця форма контролю здійснюється за чотирма напрямками: державний фінансовий аудит бюджетних програм; державний фінансовий аудит місцевих бюджетів; державний фінансовий аудит суб'єктів господарювання державного сектору економіки; державний фінансовий аудит бюджетних установ.

#### **4.2. Бюджетні програми як об'єкт державного фінансового аудиту**

В умовах розвитку ринкових відносин в Україні виникла потреба в посиленні регулюючого впливу держави на процеси, що відбуваються при реалізації пріоритетів соціально-економічної політики. Одним із найдієвіших способів впливу на ці процеси є розроблення ефективних бюджетних програм, що дають змогу інституціям, відповідальним за прийняття державних рішень, чітко визначити пріоритети, цілі й напрями соціально-економічного розвитку на коротко-, середньо- і довготривалу перспективи, а також конкретні заходи, котрі забезпечують їх досягнення, з визначенням необхідних для цього фінансових, матеріально-технічних, інформаційних та трудових ресурсів.

Проте на практиці найбільш складним і недослідженим питанням є термінологічна плутанина. Серед вчених, як вітчизняних, так і зарубіжних, до сьогодні точаться дискусії щодо трактування терміну «бюджетна програма», «державна програма» та «державна цільова програма». Одні вчені ототожнюють дані поняття, інші – відрізняють і чітко відстежують дані розбіжності.

Поняття «бюджетна програма» є досить широким і має низку інтерпретацій. Його розглядають як комплекс взаємопов'язаних заходів, як законодавчо закріплений план дій органів державної влади, як важливий елемент програмно-цільового методу бюджетного фінансування.

Так, наприклад, у своїй науковій статті «Сутність державної політики та державних цільових програм» видатний український вчений Петренко І. наголошує на тому, що дуже часто поряд із поняттям «державна політика» часто вживається поняття «державні програми», «бюджетні програми» або «державні цільові програми» [22]. Науковець стверджує, що дані поняття ідентичні. На думку вченого, державна цільова програма – це законодавчо закріплений план дій органів державної влади, який передбачає здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей державної політики в тій чи іншій сфері суспільного життя. Також автор статті наголошує на тому, що створення державних програм дасть змогу: по-перше, сконцентрувати ресурси для розв'язання певної проблеми; по-друге, об'єднати зусилля всіх зацікавлених організацій; по-третє, визначити довгострокові цілі й розробити стратегію на довготривалий період.

Однак визначення наведене Петренко І. є неточним, оскільки поняття «державна цільова програма» відрізняється від поняття «бюджетної програми» як за формулюванням, так і за структурою, існують певні розбіжності між державними та бюджетними програмами як об'єктами перерозподілу бюджетних ресурсів. Зокрема, формування бюджетних програм здійснюється не тільки за умови існування проблеми та не завжди залежить від відповідності мети програми пріоритетним напрямкам державної політики.

Бюджетна програма є короткостроковою та має оперативні цілі. Для кожної державної цільової програми визначається окрема стратегічна мета, тоді як мета бюджетної програми (як і її назва) залишається однаковою протягом багатьох років. Бюджетна програма має своїм джерелом тільки кошти бюджету одного рівня (інші джерела виключаються), а державна ж цільова програма може залучати кошти не лише бюджетів різних рівнів, а й позабюджетних фондів, гранти, власні кошти, залучені кредити та інші джерела, не заборонені чинним законодавством.

Зокрема, відомий російський науковець Лобанов В. наводить більш точне та повне визначення поняття «цільова програма». На думку вченого, цільові програми – це пов'язаний ресурсами, виконавцями і строками здійснення комплекс науково-дослідних, дослідно-конструкторських, виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, які забезпечують ефективне вирішення завдань у сфері державного, економічного, екологічного, соціального й культурного розвитку держави [23, с. 73].

Український науковець А.С. Шолойко власного визначення поняття «бюджетна програма» не наводить, проте вважає, що бюджетна програма є важливим елементом програмно-цільового методу бюджетного фінансування. Також вчений наголошує на тому, що завдання державних цільових програм

втілюються через відповідні бюджетні програми, що являють собою сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів в межах покладених на нього функцій [24, с. 95]. Зауважимо, що вчений погоджується з визначенням поняття «бюджетна програма», що пропонується у Бюджетному кодексі України, проте не ототожнює поняття «бюджетна програма» та «державна цільова програма».

У вітчизняних нормативних актах поняття «бюджетна програма» та «державна цільова програма» розрізняють. Так, наприклад, у Бюджетному кодексі України визначено, що: «бюджетна програма – це систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій» [4]. Таке ж визначення цьому терміну наведено в Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Частково погоджуємося з визначенням, наведеним у даному нормативно-правовому акті, відмітимо, що розпорядникові бюджетних коштів необхідно чітко визначити мету та завдання, на досягнення яких спрямовані заходи, визначені бюджетною програмою. В Бюджетному кодексі просто наголошено на тому, що систематизований перелік заходів спрямований на досягненні єдиної мети, а якої саме не вказано.

Зокрема, у Законі України «Про Державні цільові програми» статтю 1 визначено: «Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням» [25]. Зауважимо, що запропоноване визначення більш повне та обґрунтоване.

Резюмуючи вище викладене, приходимо до висновку, що поняття «бюджетна програма» та «державна цільова програма» схожі, але не ідентичні. Таким чином, бюджетна програма – це документ, в якому міститься комплекс взаємопов'язаних соціально-економічних, науково-дослідних, виробничих та організаційних заходів, спрямованих на досягнення конкретної мети, завдань та очікуваного результату: розв'язання найважливіших та актуальних проблем розвитку держави, окремих галузей економіки, зосередивши одночасно увагу на ефективному, раціональному та економічно обґрунтованому використанні обмежених фінансових ресурсів держави.

За обсягом охоплення бюджетні програми поділяються на: загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального,

національно-культурного розвитку, охорони довкілля, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади; інші програми, що охоплюють розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Водночас, регіональна бюджетна програма – це сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв'язання найактуальніших проблем розвитку регіону або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери регіону, реалізація яких здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету. Якщо програма об'єднує декілька програм споріднених напрямів відповідної галузі та передбачає їх фінансування за кількома кодами функціональної класифікації видатків місцевого бюджету, то вона вважається «комплексною».

За спрямованістю (за характером і специфікою проблем і цілей) бюджетні програми поділяються на:

- економічні, спрямовані на розв'язання комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності та якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації;
- наукові, метою яких є забезпечення виконання фундаментальних досліджень у галузі природничих, суспільних і технічних наук;
- науково-технічні, що розробляються для розв'язання найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції;
- соціальні, що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти;
- національно-культурні, спрямовані на розв'язання проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини;
- екологічні, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків;
- оборонні, що розробляються з метою посилення обороноздатності держави;
- правоохоронні, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби із злочинністю та державної безпеки



Так, наприклад, у монографії І. В. Запатріної «Бюджетний механізм економічного зростання» запропоновано впровадити класифікацію бюджетних програм за їх спрямованістю, а саме: “видатки на державне управління” – програми, зорієнтовані переважно на підтримку поточної діяльності розпорядників бюджетних коштів з метою виконання ними покладених законодавством завдань; “соціальні видатки” – програми, спрямовані здебільшого на реалізацію соціальних завдань; “видатки на розвиток” – програми, націлені на економічний розвиток (розвиток інфраструктури, наукові дослідження, освіту, реформування та реструктуризацію підприємств, здійснення структурних перетворень тощо) [26, с. 387-388].

Отже, запропоновані класифікації бюджетних програм дозволять раціонально розподіляти обмежені фінансові ресурси з досягненням максимального ефекту, запобігти дублюванню програм та припинення їх дій не отримавши реального результату. Існування різноманітних класифікаційних ознак зумовило появу величезної кількості бюджетних програм.

Як відомо, останніми роками в Україні відбувалося збільшення бюджетних програм, передбачених законом про бюджет. Якщо 2009 року бюджетні призначення були затверджені за 813 бюджетними програмами на суму 274 млрд. грн., то у 2010 році було вже 856 програм на суму понад 307 млрд. грн., а 2011 року – 894 програми на суму 342 млрд. грн. З метою усунення дублювання програм та їх оптимізації КМУ було видано Розпорядження “ Про питання оптимізації кількості бюджетних програм ” від 6.04.2011 р. № 292-р. Тому Законом України «Про Державний бюджет України на 2012 рік», було уперше суттєво оптимізовано кількість бюджетних програм - до 560 з обсягом фінансування 358 млрд. грн. (рис. 4.2.)

Слід зазначити, що існування великої кількості бюджетних програм і є однією з основних причин, котра ускладнює процедуру контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, сприяє зростанню програм, які не спрямовані на розвиток, а навпаки, фінансують поточне споживання, ускладнює процес узгодження програм у довгостроковій перспективі, призводить до недофінансування та зміни пріоритетів бюджетного фінансування щороку, веде до зростання кількості недофінансованих програм, що не досягають кінцевих соціально-економічних цілей їх створення.

Так, наприклад, за даними Державної казначейської служби України, станом на 01.01.2012 року в Україні було сформовано близько 450 бюджетних програм місцевого рівня, з яких 70% програм було профінансовано на 80-85%, 15% програм – 40-60%, а 10% програм взагалі не фінансувались. Серед основних причин зазначеної ситуації є нестача фінансових ресурсів та значне дублювання бюджетних програм [27].

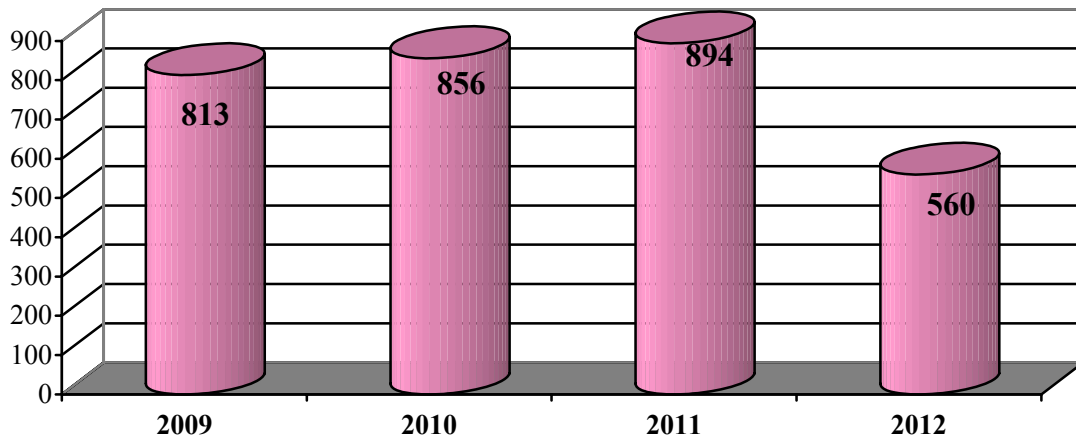


Рис. 4.2. Кількість бюджетних програм протягом 2009 – 2012 років  
[складено автором за даними 27]

Також при проведенні державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм було встановлено, що механізм виконання бюджетних програм є фактично непрозорим і не публічним. Навіть фахівцям та науковцям досить складно отримати відомості про стан реального фінансування тієї чи іншої програми, не кажучи вже про широку громадськість та засоби масової інформації. Органи державної влади оприлюднюють дані про фінансування бюджетних програм, як правило, через півроку-рік після здійснення реальних витрат, а також без необхідної у таких випадках деталізації. Більшість органів державної влади, в порушення вимог закону, не звітують перед громадськістю про обсяги та напрями використання бюджетних коштів. Все це ускладнює, а інколи — і унеможлиблює процес громадської експертизи щодо процесу виконання бюджетних програм.

Таким чином, надмірна роздрібненість бюджетних програм призвела до «розпорошення» бюджетних коштів, при якому бюджетні програми фінансувалися обмежено і фактично не системно. При розробці бюджетних програм, як правило, задекларовані обсяги фінансування не відповідають можливостям фінансування за рахунок видаткової частини бюджетів. Адже параметри бюджетних програм формуються за принципом «від потреби», а реальне фінансування здійснюється за принципом «від наявності».

Наявність даної проблеми підтверджує аналіз емпіричних даних, а саме: у 2011 році передбачалось фінансування видатків із Державного бюджету за 894 бюджетними програмами, однак у повних обсягах видатки були профінансовані лише по 331 бюджетній програмі на суму 132 млрд. 662,5 млн. грн., 57 % бюджетних програм було профінансовано не в повному обсязі, а 6% бюджетних програм взагалі не було профінансовано [27].

У найбільших обсягах недофінансовані бюджетні програми по наступним розпорядникам бюджетних коштів (рис. 4.3).

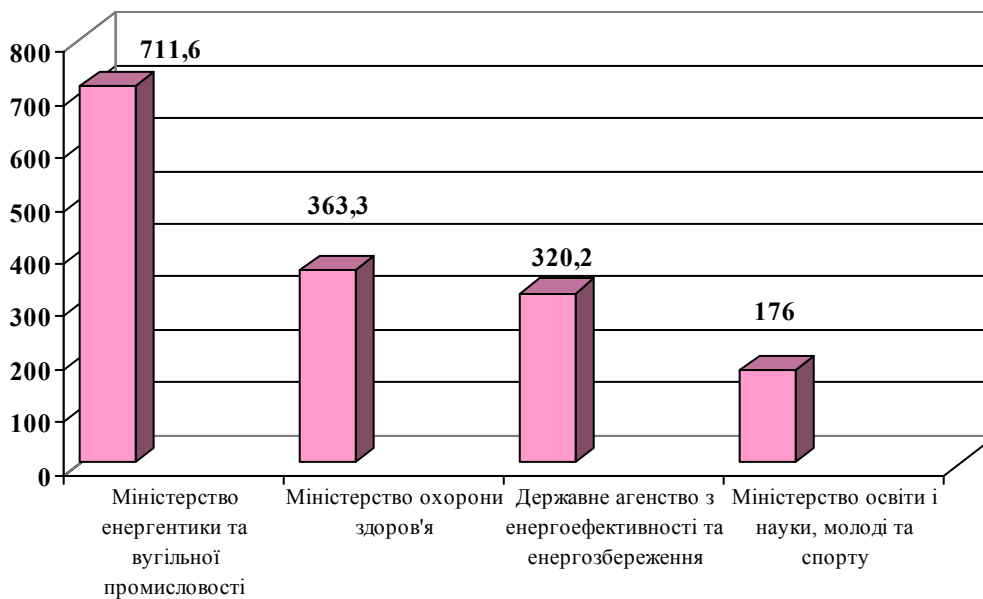


Рис. 4.3. Обсяг недофінансування бюджетних програм по розпорядникам бюджетних коштів, млн. грн. [складено автором за даними 28]

Серед основних причин зазначеної ситуації є нестача фінансових ресурсів та значне дублювання бюджетних програм. Дублювання програм стало результатом відсутності єдиної методики відбору програм, а неефективне фінансування – відсутністю обґрунтованої моделі оцінки їх ефективності. Яскравим прикладом дублювання програм є запровадження у 2010 році в транспортній сфері у зв'язку з проведенням Євро 2012 десяти нових програм, які, по суті, дублюють існуючі програми.

На сьогоднішній день залишаються нерозв'язаними проблеми формування та впровадження бюджетних програм при реалізації пріоритетів соціально-економічного розвитку держави. Як показує практика, по-перше бюджетні програми, що передбачають здійснення значних фінансових витрат з бюджетів різних рівнів, затверджуються нормативно-правовими актами різного рівня: законами України, постановами Верховної Ради України, Указами Президента України, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, навіть дорученнями Кабінету Міністрів України. Це може свідчити про відсутність єдиних та узгоджених підходів до вироблення рішень щодо бюджетних програм.

По-друге, мають місце непоодинокі випадки порушення та ігнорування правових приписів законодавчих та нормативно-правових актів з питань державних цільових програм. Розробники проектів бюджетних програм ігнорують норми, що визначають процедуру узгодження проектів програм з

іншими зацікавленими міністерствами та відомствами, організації широкого обговорення проектів із громадськістю, не застосовують сучасні досягнення економічної науки при розрахунках очікуваних (планованих) економічних результатів та ефектів.

Крім того, серед основних недоліків під час процесу виконання бюджетних програм можна виділити наступні:

1) слабкість нормативно-правової бази їх виконання (нечіткість визначення цілей програм, джерел і термінів їх фінансування, відсутність механізмів координації виконання програм між їх учасниками та можливості здійснення зовнішнього контролю);

2) недотримання розпорядниками бюджетних коштів принципів програмно-цільового методу у бюджетному процесі;

3) невиконання учасниками бюджетних програм зафіксованих законодавством функціональних обов'язків;

4) відсутність з боку головних розпорядників належного контролю та, постійного моніторингу виконання бюджетних програм - результати аналізу засвідчили, що ряд головних розпорядників виконують бюджетні програми, ідентичні за метою, завданнями, результативними показниками та законодавчими підставами для виконання [29, с. 351].

Таким чином, існування значної кількості проблем, недоліків та чинників, котрі негативно впливають на процес виконання бюджетних програм в Україні призводять до нераціонального, неефективного та економічно необґрунтованого використання бюджетних коштів. Тому виникає необхідність в підвищенні ефективності виконання бюджетних програм та посиленні державного фінансового контролю за їх виконанням. Одним із шляхів розв'язання цієї проблеми є впровадження та вдосконалення якісно нової та дієвої форми контролю, а саме: державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм.

Суть фінансового аудиту виконання бюджетних програм полягає на визначенні ефективності використання бюджетних коштів для реалізації запланованих цілей та встановлення факторів, які цьому перешкоджають.

Метою державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм є здійснення оцінки досягнення запланованих показників (продукту, ефективності, якості), виявлення проблем у виконанні бюджетної програми та розробка обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності використання коштів державного та місцевого бюджетів у процесі виконання бюджетних програм.

Предметом державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм виступає діяльність державних установ та інших організацій –

одержувачів державних ресурсів, яка пов'язана з використанням державних фінансів, державного майна, інших активів і пасивів, що належать державі, отриманих на виконання бюджетних програм.

До головних суб'єктів державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм належать Рахункова Палата України, Державна фінансова інспекція України [3, с. 60].

Основна полеміка серед учених розгорнулася навколо поняття «об'єкт державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм». Об'єкт контролю - це те, що підлягає вивченню або перевірці. І через це автори, які об'єктом контролю називають підприємства чи бюджетні установи, припускаються теоретичної і практичної помилки. Контролюється не підконтрольний об'єкт, а його діяльність щодо ефективного використання майна. Оскільки до негативного впливу різних факторів схильні всі явища та процеси, то в кожній ланці економічної діяльності вони можуть негативно впливати на ефективність виробництва. Через це об'єктами контролю в економіці є не господарюючі ланки, а явища, факти і процеси господарського життя. Тобто, об'єктом є те, на що суб'єкт може здійснити безпосередній вплив. Тому, що ж стосується об'єктів державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, то до них слід віднести:

- 1) бюджетні кошти, що спрямовані на виконання бюджетної (державної) програми, ефективність якої необхідно оцінити у процесі аудиту [3, с. 145];
- 2) діяльність і функції державних органів влади, бюджетних установ, організацій – одержувачів державних коштів, державного чи комунального майна та суб'єктів господарювання державного сектору економіки [3, с. 56];
- 3) діяльність всіх юридичних осіб та суб'єктів підприємницької діяльності – фізичної особи, які беруть участь у виконанні бюджетних програм [19, с. 258].

Проте, контролюються не самі видатки і не бюджетні кошти самі по собі, а процеси пов'язані з їх здійсненням. Тому вважаємо коректним об'єктом державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм визначати процес реалізації бюджетних програм, який охоплює три стадії, а саме: формування бюджетної програми, виконання її та звітування про виконання. Такий підхід, до визначення об'єкта аудиту підхід дозволить запобігти неефективному витрачання бюджетних коштів ще на стадії планування програми та вносити корективи та раціональні пропозиції під час її виконання.

На стадії планування бюджетної програми державний фінансовий аудит реалізується через застосування програмно цільового методу. Основною метою програмно-цільового методу постає забезпечення необхідної інформації про ресурси та ефективність видатків, від яких залежить виконання програми. Така інформація допоможе керівникам, які приймають рішення, правильно вибрати

першочергову та найважливішу для населення бюджетну програму серед інших, альтернативних програм, які також можуть бути важливими, але при обмежених фінансових ресурсах фінансування всіх бажаних програм є нереальним.

При формуванні бюджетної програми застосовується один з підходів програмно-цільового методу, особливістю якого є те, що процес починається із зосередження уваги на визначенні основних цілей бюджетної програми, результатів, яких необхідно досягти, якості наданих послуг, а вже потім визначається, який обсяг ресурсів необхідно для цього використати. Також слід відзначити, що при застосуванні програмно-цільового методу увага зосереджується не на розвитку мережі та утриманні штатів установ, а на результатах виконання програм, тобто не лише на тому, як утримати соціальну сферу, а на тому, наскільки послуги, надані за ці витрачені кошти, відповідають потребам громадян, які сплатили податки до бюджету.

Отже, програмно-цільовий метод як один із основних методів управління бюджетними коштами в середньостроковому періоді є найефективнішим і спрямований на розробку бюджетних програм, які спрямовані на кінцевий результат. Застосування цього методу в Україні дасть змогу покращити планування державних коштів та оцінку кінцевих результатів, а також збільшити відповідальність протягом виконання кожної бюджетної програми.

На сьогодні програмно-цільовий метод, який застосовується в Україні в процесі бюджетного планування, не є ефективним через існування великої кількості бюджетних програм, що дублюють одна одну, щорічну зміну пріоритетів бюджетного фінансування, спрямування основної маси бюджетних коштів на поточне споживання, а не на розвиток тієї чи іншої сфери, невідповідність сучасних бюджетних програм одному з головних принципів програмно-цільового фінансування - бюджетні програми мають передбачати виділення бюджетних коштів не на поточне фінансування, а на забезпечення соціально-економічної результативності від упровадження бюджетної програми в майбутньому.

Таким чином, за результатами проведеного дослідження можна зробити висновок, що із запровадженням програмно-цільового методу складання бюджетів помітно змінюється характер обговорення державної політики. Акцент переноситься з контролю за виконанням зобов'язань на забезпечення ефективності: замість того, щоб ставити питання, чи правильно витрачаються кошти при виконанні бюджетного плану, порушуються питання про те, наскільки ефективно використовуються кошти при досягненні цілей державної політики. Головним в отриманні відповідей на ці питання є аудит ефективності

виконання бюджетних програм. Незважаючи на законодавче закріплення дефініції аудиту ефективності, на практиці його іменують як “ державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм ”.

#### **4.3. Методичні підходи до проведення державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм**

Не підлягає сумніву необхідність застосування державного фінансового аудиту як форми контролю за використанням бюджетних коштів, однак термінологічна неузгодженість та неврегульованість законодавчо реалізації функцій, методів, завдань такого аудиту призводить до: 1) складнощів у науковому дослідженні та розробці шляхів удосконалення контролю ефективності використання державних ресурсів за відсутності законодавчої урегульованості понять та завдань державного фінансового аудиту; 2) формалізації підходів щодо проведення такого аудиту.

У 2005 році були затверджені Наказом Головного Контрольно-Ревізійного Управління України «Методичні рекомендації щодо проведення органами державної контрольно-ревізійної служби аудиту державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм», які створили нормативно-правові засади методологічного забезпечення аудиту державних фінансів [30]. Сьогодні Державна фінансова інспекція, її територіальні органи при проведенні державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм використовують даний нормативно-правовий документ.

Відповідно до Методичних рекомендацій основними завданнями аудиту ефективності є:

- ❖ оцінка ефективності виконання бюджетних програм шляхом порівняння звітних даних щодо виконання програми (виконання результативних показників) із заданими параметрами, у т.ч. зазначеними в паспорті бюджетної програми, порівняння рівня досягнутих показників з рівнем їх фінансування;
- ❖ виявлення упущень і недоліків організаційного, нормативно-правового та фінансового характеру, які перешкоджають своєчасному і повному виконанню бюджетної програми;
- ❖ визначення ступеня впливу виявлених упущень і недоліків на досягнення запланованих показників;
- ❖ підготовка обґрунтованих пропозицій щодо шляхів (форм, засобів) більш раціонального та ефективного використання ресурсів держави, поліпшення організації виконання бюджетної програми.

Здійснюючи аудит ефективності, аудитори вибирають та застосовують прийоми і процедури, які відповідають конкретним обставинам, зокрема: аналіз нормативно-правових актів, планових розрахунків та обґрунтувань, методичних документів, видань і публікацій у сфері реалізації бюджетної програми, стосовно якої проводиться аудит ефективності; аналіз результатів раніше здійснених контрольних заходів; аналіз показників статистичної, фінансової та оперативної звітності; порівняння фактично досягнутих результативних показників виконання бюджетної програми із запланованими в динаміці за кілька років, з вітчизняним і зарубіжним досвідом у сфері реалізації бюджетної програми, з технологічними стандартами тощо; інтерв'ювання, анкетування (процес опитування учасників бюджетної програми та користувачів її продукту з метою встановлення проблемних питань, результати якого фіксуються письмово); одержання інформації від юридичних осіб [3, с. 146].

Послідовність організації та проведення аудиту ефективності в часі наведено на рис.4.4.

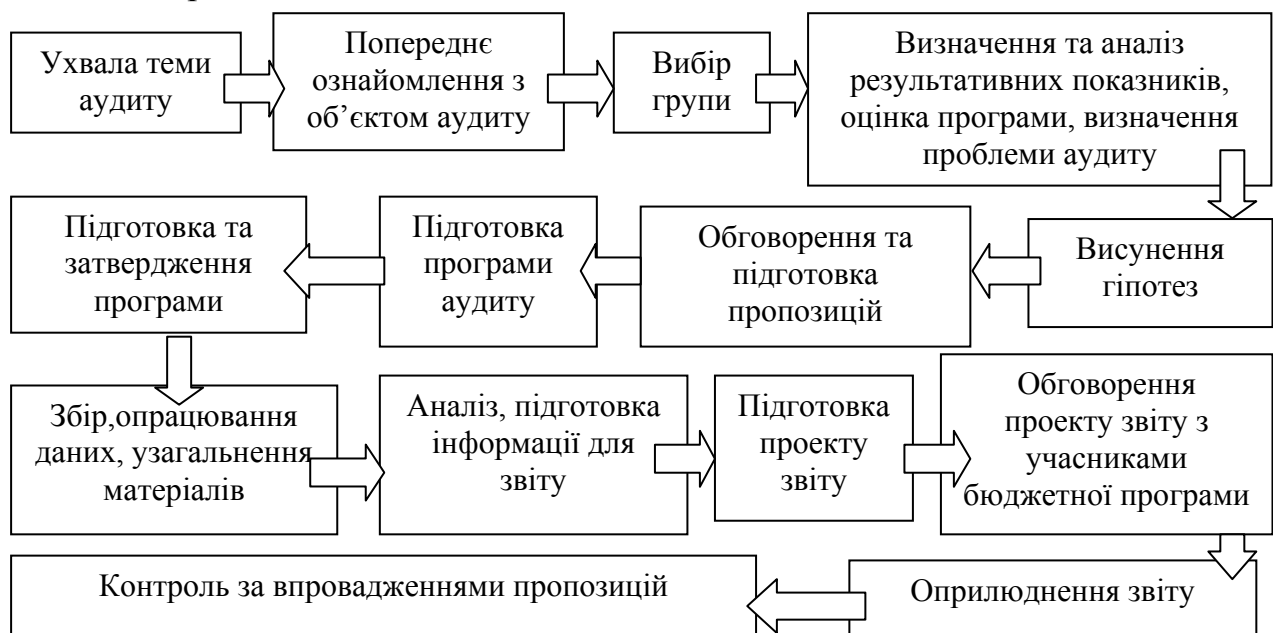


Рис. 4.4. Схема організації та проведення аудиту ефективності бюджетних програм

Таким чином процес аудиту ефективності виконання бюджетних програм складається з таких основних етапів: 1 етап - підготовка до аудиту; 2 етап - проведення аудиту; 3 етап - реалізація результатів аудиту.

Перший етап аудиту ефективності виконання бюджетних програм - підготовка до аудиту полягає у попередньому вивченні питань, пов'язаних з досліджуваною програмою (попередній аудит) та подальшій розробці програми аудиту (табл.4.1) [3, с. 150].



Таблиця 4.1

Орієнтована схема дій та джерел інформації на першому етапі [складено автором за даними 3]

Дії	Джерела (форми) інформації
Підготовка до проведення аудиту ефективності	
1 крок: попереднє ознайомлення з бюджетною програмою.	Дані про діяльність, законодавче, економічне середовище, систему контролю головного розпорядника бюджетних коштів.
2 крок: вивчення інформації про використання паспорту бюджетної програми, її результативних показників. Оцінка ефективності бюджетної програми та на її підставі визначення проблеми аудиту.	Розрахунки, законодавчі (нормативні) акти, публікації в пресі, результати анкетування, матеріали перевірок та інших контрольних заходів.
3 крок: визначення проблем у виконанні бюджетної програми (гіпотез аудиту), підготовка програми та її узгодження з головним розпорядником бюджетних коштів за програмою (відповідальним виконавцем).	Законодавчі (нормативні) акти, публікації в пресі, результати анкетування, матеріали перевірок та інших контрольних заходів.

Попередній аудит починається із збору даних про досліджувану бюджетну програму для збільшення знань аудитора про неї, визначення результативних показників бюджетної програми, або критеріїв оцінки. Тому як показує практика, успіх у здійсненні першого етапу майже цілковито залежить від фахової підготовки, особистих якостей, уміння та бажання працівника, який проводить аудиторське дослідження.

Як правило, за критерії оцінки приймаються результативні показники паспорта бюджетної програми. У разі недостатності показників паспорта бюджетної програми або за відсутності чітко визначених показників виконання бюджетної програми необхідно разом з головним розпорядником (відповідальним виконавцем) визначити найбільш значущі звітні дані про надані послуги, виконані роботи, реалізований продукт або фінансовий результат, що можуть характеризувати досягнення мети бюджетної програми.

Дані доцільно зібрати за кілька років, що підвищить ступінь достовірності оцінки ефективності виконання бюджетної програми. На підставі зібраних даних необхідно: оцінити рівень досягнення результативних показників бюджетної програми через співвідношення фактично отриманих та запланованих результативних показників; оцінити ефективність програми порівнянням забезпеченого рівня виконання результативних показників

програми до рівня їх фінансування. Виконання бюджетної програми оцінюється по наступним результативним показникам (рис. 4.5).

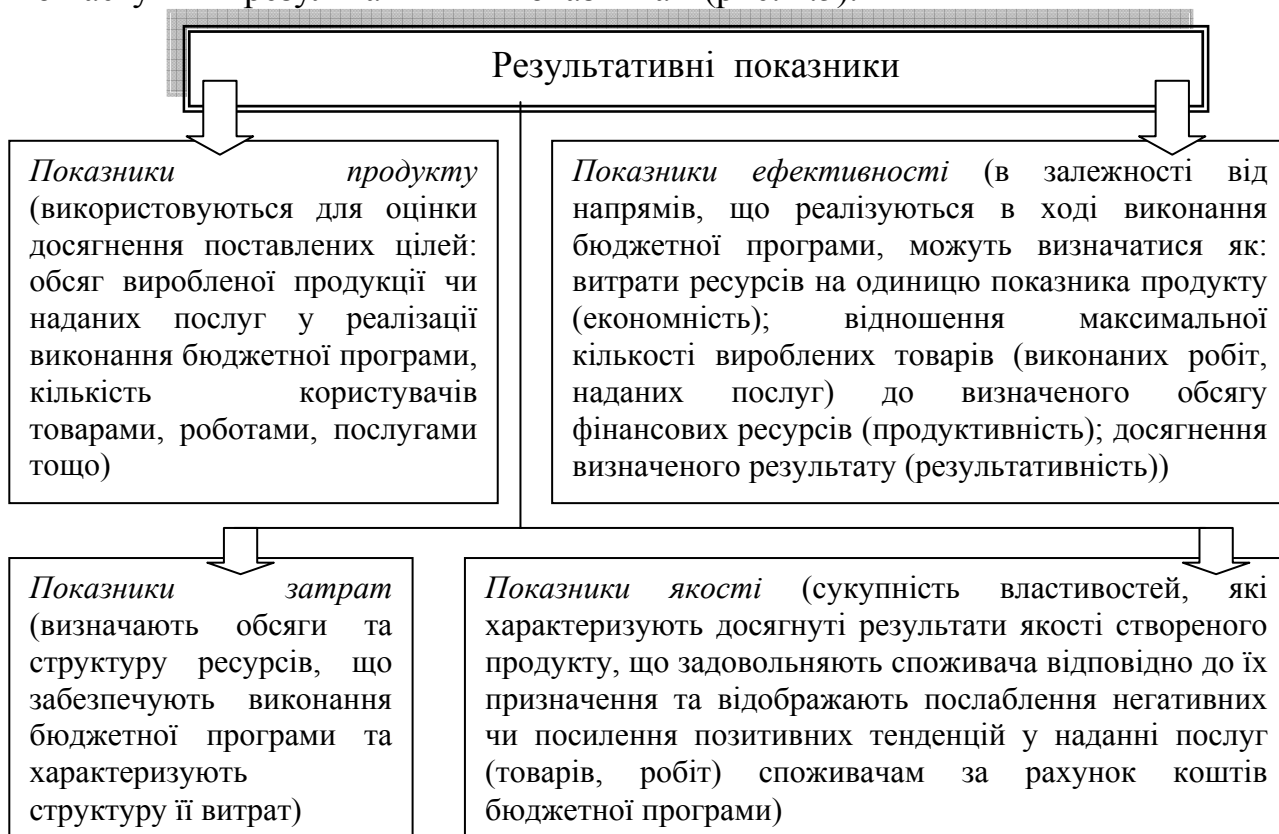


Рис. 4.5. Поділ результативних показників на групи [складено автором за даними 31]

Показники затрат повинні визначати обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру її витрат. Виходячи з даного визначення, це повинні бути тільки показники фінансових ресурсів. А там і люди, і приміщення, і площі і ще багато чого.

Показники продукту використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей. Показники продукту – це кількісні показники, які закладаються в основу розрахунку потреби в бюджетних коштах, тобто повинні визначатися на етапі планування, а саме : обсяг виробленої продукції, наданих послуг чи виконаних робіт на виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими та наданими в процесі виконання бюджетної програми, наприклад:

- ❖ кількість дітей, учнів, студентів, слухачів, котрі користуються суспільними благами й послугами;
- ❖ кількість працівників (які підлягають охопленню перепідготовкою тощо)
- ❖ кількість створених робочих місць для інвалідів, кількість пролікованих хворих, довжина введених в експлуатацію автомобільних доріг загального користування, тобто все те, що створене за рахунок бюджетних коштів і що можна виміряти в кількості, все те, що повинні виконувати, досягати, виробляти ті, кого утримує бюджет тощо [31, с. 283].

Показники ефективності визначають залежно від напрямів, що виконуються в рамках бюджетної програми, за трьома аспектами: 1) економічність, тобто витрати ресурсів на одиницю показника продукту; 2) продуктивність, тобто відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів; 3) результативність, тобто досягнення визначеного результату.

Ці показники повинні давати відповідь на те, наскільки покращилися позитивні зміни, чи зменшилися негативні аспекти, чи стало громадянам краще жити, як вони забезпечуються якісними послугами.

Показники ефективності визначаються як відношення числа вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому чи людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту). Зокрема, це витрати на одного учня, студента на рік; витрати на одного хворого на день або період лікування; витрати на одного працівника [32, с. 23].

Показники якості визначаються як сукупність властивостей, що характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (товарів, робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми. Тобто показники якості характеризують досягнутий соціально-економічний ефект від реалізації бюджетної програми. Однак є значна кількість програм, де показники якості взагалі не визначається. Показники якості відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг), наприклад: рівень (у %) охоплення дітей освітою у професійно-технічних закладах, студентів у вищих навчальних закладах; рівень (у %) забезпечення технічними засобами навчання, обладнанням, підручниками; рівень (у %) працевлаштованих випускників після закінчення навчального закладу за спеціальністю тощо [31, с. 283].

Зокрема, виконання бюджетної програми може бути оцінено як: ефективне (рівень показників виконання показників продукту, ефективності, якості перевищував або дорівнював рівню забезпеченого фінансування); недостатньо ефективне (рівень виконання деяких показників продукту, ефективності, якості був менший за забезпечений рівень фінансування); неефективне (рівень показників виконання показників продукту, ефективності, якості був значно менший за забезпечений рівень фінансування). Якщо виконання бюджетної програми оцінено як ефективне, на етапі попереднього аудиту керівництвом органу Державної фінансової інспекції може бути прийнято рішення про відміну проведення аудиторського дослідження [30].

Слід зазначити, що сьогодні невирішеними залишаються проблеми вироблення методологічних підходів щодо однозначного планування показників результативності бюджетних програм. Аналіз відповідної нормативної бази свідчить, що акцент зроблено на моніторингу цільового використання виділених бюджетних коштів, а складова щодо реалістичного оцінювання ефективності їхнього використання та спрямованості на досягнення конкретного соціально-економічного результату розроблена слабо. Фактично не запропоновано методології окремого оцінювання результативності та ефективності бюджетної програми за всіма видатками (бюджетні та позабюджетні кошти, забезпечення майбутніх доходів), а також за видатками бюджетів різних рівнів. Не мають практичного вирішення питання щодо обґрунтування доцільності фінансування певних витрат з бюджету у майбутньому, виходячи з конкретних результатів вже виконаної програми, а також уточнення (шляхом внесення змін) до вже існуючих інших програм.

Однак у державному управлінні здебільшого використовуються недостатньо науково-обґрунтовані підходи щодо оцінювання діяльності органів влади, а саме: застосування великої кількості якісних показників, не підкріплених об'єктивними кількісними даними; співставлення неадекватних показників; зведення оцінки програм до контролю за цільовим використанням коштів.

Для того, щоб сформулювати певний критерій якості, необхідно знати, якою вона має бути. Це обумовлює необхідність проведення соціологічних опитувань споживачів державних послуг з метою встановлення таких критеріїв, які задовольнятимуть їхній попит. Визначених таким чином критеріїв якості має досягти головний розпорядник бюджетних коштів у процесі своєї діяльності. Такий підхід дасть змогу ліквідувати розрив між діяльністю органів державної влади і очікуваннями споживачів, для яких ці послуги надаються.

Зазначимо, що показники затрат і продукту не можуть бути показниками соціальної чи економічної ефективності, а лише допоміжними параметрами при розрахунку загального ефекту. При оцінці та відборі бюджетних програм для їх подальшого фінансування необхідно звертати більше уваги на показники соціальної та економічної ефективності, ніж на кількісні показники витрат та продукту.

Виходячи з аналізу виконання результативних показників бюджетної програми, в залежності від того, які показники бюджетної програми виконувались найгірше, необхідно сформулювати проблему, яка існує у виконанні бюджетної програми, тобто проблему аудиту (табл. 4.2). Проблема аудиту ефективності – невиконання запланованих результативних показників бюджетної програми через неефективне використання бюджетних коштів.

Тобто, це повинна бути актуальна проблема, яка реально існує, хвилює Уряд, громадян, потребує глибокого вивчення на предмет її усунення.

Таблиця 4.2

Перелік проблемних питань аудиту ефективності бюджетних програм  
[складено автором за даними 30]

Проблема аудиту ефективності	Проблемні питання
Якщо при проведенні аудиту ефективності планується зосередити увагу на продуктивності бюджетної програми (забезпечення максимального обсягу вироблених товарів (робіт, послуг) за виділених обсяг бюджетних коштів), орієнтовною проблемою аудиту можуть бути питання:	Чи існують шляхи підвищення продуктивності програми? Чи можна було досягти кращих результатів при реалізації програми іншими шляхами?
Якщо при проведенні аудиту ефективності аудитор приділяє основну увагу економності (зменшення витрат на одиницю виготовлених товарів (робіт, послуг)), проблемою аудиту можуть бути питання:	Чи існують шляхи зменшення вартості продукту бюджетної програми? Чому не забезпечено зменшення вартості продукту бюджетної програми?
Якщо основна увага приділяється результативності (досягненню визначеного результату), то проблемою аудиту може бути питання:	Чому не забезпечено виконання показників продукту програми?
Якщо увага зосереджується на якості виконаних робіт, наданих послуг, вироблених товарів, то проблемою аудиту може бути питання:	Чи існують шляхи підвищити вплив бюджетної програми на зменшення негативних тенденцій (збільшення позитивного впливу) у досліджуваній сфері?

Після визначення проблеми аудиту для підготовки програми аудиту збираються дані з різних джерел, що характеризують бюджетну програму. Такими даними можуть бути: інформація про діяльність головного розпорядника бюджетних коштів за програмою (відповідального виконавця) та його органів на місцях, механізми управління та форми контролю головного розпорядника за виконанням програми, законодавче, економічне та інше середовище, заходи для забезпечення функціонування бюджетної програми тощо.

На підставі аналізу зібраних даних визначаються гіпотези аудиту, які можуть стосуватись кожної стадії проходження бюджетних коштів: планування, розподіл, використання та контроль.

Метою розробки програми аудиту є визначення заходів, які необхідно виконати під час проведення аудиту ефективності, та надання детальної інструкції з роботи. Програма, як правило, узгоджується з головним розпорядником бюджетних коштів або з відповідальним виконавцем бюджетної програми [3, с.153].

Другий етап аудиту ефективності виконання бюджетної програми «Проведення аудиту» складається з трьох стадій (рис. 4.6).

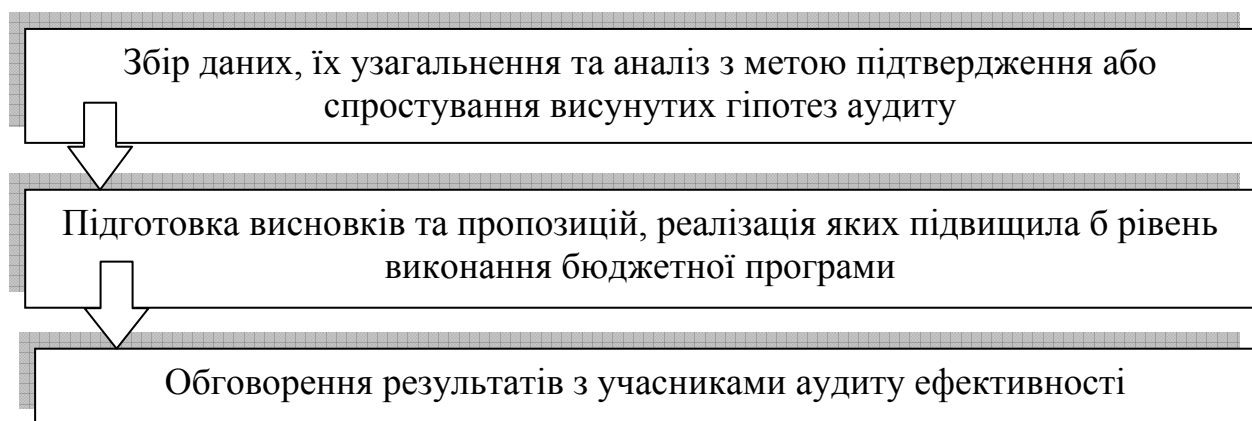


Рис. 4.6 Ланцюг опрацювання даних у процесі проведення аудиту ефективності виконання бюджетних програм [складено автором за даними 30, 6]

Результати аудиторського дослідження відображаються в аудиторському звіті. Варто зазначити, що аудиторський звіт викладається в довільній формі, але має чітко визначену структуру. Крім того, він має виключати можливість двоякого трактування та нечіткості і містити тільки ту інформацію, яка отримана з компетентних джерел, є об'єктивною та забезпечена надійними та достовірними фактами аудиторського дослідження.

У дослідженні українського науковця Зими Ю.П. запропоновано підхід, котрий стосується етапів проведення аудиту ефективності [30, с. 84]. Він враховує: необхідність якісної оцінки витрат бюджету; потребу в аналітичній характеристиці позитивних та негативних факторів, що супроводжують процес виконання запланованих державних видатків; потребу в розробці адекватних виявленим недолікам пропозицій щодо підвищення ефективності використання бюджетних асигнувань за напрямком, який підлягає аудиту.

В даний час, зазначимо, необхідний системний підхід до організації державного контролю за ефективним витрачанням ресурсів та використанням власності, що включає застосування фінансового аудиту та аудиту ефективності. Це дозволить органам державного аудиту охопити весь цикл

використання бюджетних коштів – від розробки проекту до отримання кінцевого результату. При цьому аудит ефективності повинен починатися вже на стадії розробки проектів, планів, програм і стратегій. Такий підхід дозволяє створити в країні єдину систему наскрізного контролю за реалізацією стратегічно значущих проектів соціально-економічного розвитку України.

Системний підхід представляє собою напрямок методології наукового пізнання та соціальної практики, в основі якого лежить розгляд об'єктів цих систем; він організує дослідника до розкриття цілісності об'єкта, на виявлення різних типів зв'язків у ньому та зведення їх в єдину теоретичну картину.

Згідно з Т. В. Федченко за допомогою моделювання як методу наукового пізнання, що полягає у вивченні об'єктів або процесів через побудову в теоретичному плані умоглядних моделей, системний підхід до дослідження аудиту ефективності можна представити у вигляді моделі, де виокремлено основні елементи системи – суб'єкт, об'єкт, процес, комунікативний блок і контрольне середовище, в межах якого функціонує система. На думку науковця, державний аудит ефективності виконання бюджетних програм може бути представлений у вигляді системи задля всебічного його дослідження як явища; він має певну кількість взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів, що утворюють комплексне ціле. Системна методологія виступає найбільш упорядкованою основою для управління складними сферами взаємопов'язаної діяльності, що дозволяє викривати і аналізувати складові системи, послідовно сполучати їх один з одним [31].

Отже, резюмуючи результати дослідження, можна зробити висновок, що підхід до побудови методики проведення аудиту ефективності виконання бюджетних програм, визначений нормативними документами, є дещо звуженим і не відповідає потребам управління державними ресурсами в повній аналітичній інформації щодо обсягів, напрямів, результатів здійснених витрат за бюджетними програмами. Слід зазначити, що методика контролю та аналізу, що використовується для дослідження ефективності використання ресурсів у господарській діяльності суб'єктів господарювання не в повній мірі може бути застосований до оцінки використання ресурсів у сфері виконання державою своїх обов'язків щодо фінансування соціальних, економічних, культурних та інших напрямів.

Держава ставить за першочергову мету не досягнення економічної ефективності від бюджетних асигнувань, а інші цілі, такі як: зниження безробіття, підвищення доступності продуктів харчування для населення, вирішення демографічних проблем, забезпечення високого рівня послуг, що надаються державними установами тощо. Тобто державні вкладення покликані досягти результатів, що напряду не підлягають оцінці за допомогою економіко-

математичних методів. Саме тому вимагає особливих підходів і контроль за ефективним використанням бюджетних ресурсів.

### **Список використаних джерел**

1. Процун К.С. Державний фінансовий аудит в Україні: елементи класифікації / Процун К.С. // Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія: «Економічні науки». – 2012. – № 1 (59). – С. 280 – 282.

2. Локтев О. Г. Аудит як нововведення у державному фінансовому контролі: європейські орієнтири / Локтев О. Г.. – [Електронний ресурс] : / НБУ ім. Вернадського. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2009-1/zmist/R\\_2/Loktev.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2009-1/zmist/R_2/Loktev.pdf)

3. Немченко В.В., Хомутенко В.П. Аудит в Україні. Основи державного, незалежного професійного та внутрішнього аудиту. / [Немченко В.В., Редько К.О., Хомутенко В.П. та ін.]; за ред. проф. Немченко В.В., Редько О.Ю.: Підручник. – К.: Центр учбової літератури, 2012. – 536 с.

4. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. – [Електронний ресурс]: / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>

5. Закон України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 року № 315/96-ВР. – [Електронний ресурс]: / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/315/96-%D0%B2%D1%80>

6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм» від 10 серпня 2004 року № 1017. – [Електронний ресурс]: / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-%D0%BF>

7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності бюджетних установ» від 31 грудня 2004 року № 1777. – [Електронний ресурс] : / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1777-2004-%D0%BF>

8. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 р. № 185-V. – [Електронний ресурс] : / Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/185-16>

9. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 р. № 2939-XII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>



10. Стефанюк Й.Б. До нової якості бюджетного контролю через аудит ефективності / Стефанюк Й.Б. // Фінансовий контроль. – 2003. – № 2. – С.9 – 14.
11. Рябухин С.Б. Аудит эффективности государственного сектора экономики : курс лекций / С. Б. Рябухин, С. Н. Климантов. – М. : Триада Лтд, 2006. – 304 с.
12. С.И.Лушин, В.А.Слепов Государственные и муниципальные финансы [учебник] / Под ред. проф.С.И.Лушина, проф. В.А.Слепова. – М.: Экономист, 2006. – 763 с.
13. Саунин А. Н. Аудит эффективности использования государственных средств : Вопросы теории и практики / Саунин А. Н. – М.: Высш. шк., 2005. – 311 с.
14. Степашин С.В. Аудит эффективности как важнейшая форма государственного финансового контроля: Доклад на круглом столе “Аудит эффективности государственных расходов: опыт, проблемы, перспективы”. – М., 2003.
15. Хомутенко А.В. Система фінансового контролю за діяльністю небанківських неприбуткових фінансових установ України: монографія / Хомутенко А.В. – Одеса: «Друк», 2009. – 188 с.
16. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/431>
17. Сухарева Л. О. Аудит ефективності використання бюджетних коштів : протиріччя формування понятійного апарату / Л. О. Сухарева, Т. В. Федченко // Фінанси України. – 2006. – №8. – С. 125–131.
18. Приходченко Л.Л. Аудит адміністративної діяльності: форма чи метод контролю / Приходченко Л.Л. // Державне будівництво: Електронне наукове фахове видання ХарРІ НАДУ. – 2006. – № 1. [Електронний ресурс]: / НБУ ім. Вернадського. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/3/02.pdf>
19. Пасічник І. Д.; Крालюк П. М.; Вітлінський В. В., Карлін М. І., Левицька С. О., Пасічник Ю. В.; Козак Л. В., Топішко І. І., Дем'янчук О. І. Наукові записки. Серія "Економіка". - Острог : Вид-во Національного університету "Острозька академія", 2011. – Випуск № 18. - 644 с.
20. Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 р. № 698 «Про порядок проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://195.78.68.73/kru/uk/publish/arti>
21. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм / Петренко І. // Віче: журнал ВРУ. – 2011. – №10. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2566/35>.

22. Сукач О.М. Принципи класифікації бюджетних програм місцевого рівня / Сукач О.М. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/znpchdu/2009\\_24/articles/42\\_sykach.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/znpchdu/2009_24/articles/42_sykach.pdf)
23. Шолойко А.С. Державна фінансова підтримка сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів в умовах застосування програмно-цільового методу бюджетного фінансування / Шолойко А.С. // Облік і фінанси АПК: науково-виробничий журнал. – 2011. – №2. – С.93 – 98.
24. Панченко О. В. Проблеми ефективності використання бюджетних коштів органами виконавчої влади в Україні / Панченко О. В. // Наукові праці НДФІ. – 2008. – № 1 (42). – С. 78 – 85. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Npndfi/2008\\_1/statti/078-085-Panchenko.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npndfi/2008_1/statti/078-085-Panchenko.pdf)
25. Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року № 1621-IV. – [Електронний ресурс] : / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>
26. Запатріна І. В. Бюджетний механізм економічного зростання / Запатріна І. В. – К.: Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. – 546 с.
27. Держфінінспекція сприяє оптимізації кількості бюджетних програм. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art\\_id=245144730&cat\\_id=244277](http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=245144730&cat_id=244277)
28. Бюлетень Рахункової палати України «Висновки щодо виконання державного бюджету України за 2011 рік». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/412>
29. Хаблюк О., Яцишин С. Державний фінансовий контроль виконання бюджетних програм: форми та методи / Хаблюк О., Яцишин С. // Економічний аналіз. – 2011 рік. – Випуск 9. Частина 1. – С.351 – 353.
30. Наказ Головного Контрольно-Ревізійного Управління України від 15 грудня 2005 року № 444 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення органами державної контрольно-ревізійної служби аудиту ефективності виконання бюджетної програми». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.24667.0>
31. Зима Ю.П. Місце державного фінансового аудиту в системі контролю за видатками державного бюджету / Зима Ю.П. // Облік і фінанси АПК: науково-виробничий журнал. – 2011. – № 4. – С.82 – 85
32. Федченко Т.В. Оцінка якості системи державного аудиту ефективності виконання бюджетних програм / Федченко Т.В. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/1\\_NIO\\_2011/Economics/77375.doc.htm](http://www.rusnauka.com/1_NIO_2011/Economics/77375.doc.htm)

## **РОЗДІЛ 5. ОЦІНЮВАННЯ ВПЛИВУ ВІЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ЗОН НА ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ**

### **5.1. Вплив суб'єктів підприємницької діяльності вільних економічних зон України на підвищення бюджетної ефективності**

Забезпечення реалізації головної мети фінансової політики – забезпечення економічного розвитку невід'ємно від наповненості дохідної частини бюджету. Серед засобів досягнення означеної мети особливе місце займають Вільні економічні зони (ВЕЗ). ВЕЗ мають великий спектр дії та покликані вирішувати низку завдань, таких як: залучення інвестицій, стимулювання окремих галузей та груп суб'єктів господарювання, забезпечення зайнятості населення та ефективності використання ресурсів, отже забезпечення зростання ВВП. Крім того, ВЕЗ дозволяють скоротити прямі бюджетні витрати, отож є альтернативою до засобів бюджетної політики.

Перспективними напрямками впровадження ВЕЗ для України є:

1. Поліпшення інфраструктури регіонів: реконструкція та створення глибоководних портів;
2. Розвиток приморського курортно-рекреаційного господарства;
3. Активізація інноваційного шляху розвитку економіки;
4. Досягнення високого рівня життя населення
5. Розвиток легкої та рибної промисловості та інші.

Так, на території України починаючи із 1998 року було створено одинадцять вільних економічних зон, чотири з яких орієнтовані на розвиток профільюючих підприємств, депресивних регіонів та інфраструктури регіонів.

Починаючи з 1999 року Урядом України була прийнята ціла низка законів, які передбачали різноманітні механізми пільгового оподаткування для підтримки суб'єктів інвестиційної та інноваційної діяльності. Наприклад Законом України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» [1] було запроваджено спеціальний режим оподаткування для Вільних економічних зон (ВЕЗ). Цей режим передбачав багато численні пільги, такі як зменшення ставки оподаткування прибутку до 15-20%, а також звільнення від оподаткування інвестицій, звільнення від ввізних митних зборів, від ПДВ, сировини, що імпортується, матеріалів, устаткування, необхідних для реалізації інвестиційного проекту. Зокрема, наприклад, режим «Порто-франко» надавав наступні пільги для інвесторів: звільнення від сплати податку на прибуток на 3 роки, з 4 по 6 рік – 50% від ставки, що діє; звільнення від сплати ПДВ, ввізного мита, акцизного збору.

Ці механізми мали стимулювати приток іноземного капіталу з метою створення високотехнологічних підприємств із створенням нових робочих місць та виробництва конкурентоспроможної продукції.

Таблиця 5.1.

Пільги, що надавались інвесторам на території ВЕЗ України [5, с.132]

Назва ВЕЗ	Податок на прибуток	ПДВ	Ввіз-не мито	Сплата за землю	Акцизний збір	Звільнення від оподаткування інвестицій	Звільнення від обов'язкового продажу валюти
«Порто-Франко» м.Одеса	Звільнено на три роки, з 4 по 6 рік 50% від діючої ставки	Звільнено	Звільнено	Платежі	В випадку експорту – звільнено	Так	Так
«Сиваш», А.Р. Крим	50% від діючої ставки	Звільнено	Звільнено	Платежі	Платежі	Ні	Так
«Славутич», м. Славутич	Звільнено на три роки, з 4 по 6 рік 50% від діючої ставки	Звільнено	Звільнено до 01.01.07р.	Звільнено на 3 роки	Платежі	Так	Так
«Закарпаття», м. Мукачєво	Ставка 20%	Звільнено	Звільнено	Платежі	В випадку експорту – звільнено	Ні	Так
«Інтерпорт», м. Ковель	Ставка 20%	Звільнено	Звільнено	Звільнено на 5 років	В випадку експорту – звільнено	Ні	Ні
«Миколаїв», м. Миколаїв	Звільнено на три роки, з 4 по 6 рік 50% від діючої ставки	Звільнено на 5 років	Звільнено на 5 років	Суднобудівництво не сплачує	Платежі	Так	Так

Продовження таблиці 5.1

«Порт Крим», м. Керч	Ставка 20%	Звільнено на 5 років	Звільнено на 5 років	Звільнено на 5 років	В випадку експорту – звільнено	Так	Так
«Рені», м.Рені	Ставка 20%	Звільнено	Звільнено	Платежі	В випадку експорту – звільнено	Так	Так
«Яворів», м. Яворів	Звільнено на 5 років, з 6 - 50% від діючої ставки	Звільнено на 5 років	Звільнено	Звільнено на 5 років, слідує чи три роки – 50%	Платежі	Ні	Ні

Таким чином, податкова політика держави та законодавчі заходи знаходяться у тісному взаємозв'язку й особливо щодо зацікавлення іноземних інвесторів:

Але у 2005 згідно із Законом України „Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік” ці режими пільгового оподаткування були вилучені із вище вказаних законів та припинені. [2]

За думкою більшості економістів України розглянуті механізми пільгового оподаткування не знайшли практичного застосування через недосконале податкове законодавство України, через зловживання пільговими умовами деякими суб'єктами інноваційної та інвестиційної діяльності та бюджетними втратами.

Реформування податкового законодавства має стати першим кроком на шляху пошуку джерел ефективного використання системи фінансових важелів, зокрема податкових. На порядку денному - прийнятий Податковий кодекс України № 2755-VI від 02.12.2010р., проект якого був представлений Мінекономіки України для розгляду Кабінетом Міністрів України ще у 2007 році.



Рис. 5.1. Фактичні заходи України щодо зацікавлення іноземних інвесторів по засобах непрямої дії

Цей проект передбачав, наприклад відновлення скасованого у 2005 році спеціального режиму оподаткування суб’єктів господарювання, які реалізують інвестиційні проекти на територіях спеціальних (вільних) економічних зон та територіях пріоритетного розвитку; технологічних парків, їх учасників та спільних підприємств, що виконують проекти технологічних парків [3], що було б доцільним кроком щодо забезпечення привабливих умов для потенційних інвесторів. Але у документі, який вступив в дію з 01.01.2011р., розділи, які регламентували вище означені зміни відсутні [4]. Більш того, згідно розділу XIX Податкового кодексу втрачають чинність такі закони як Закон України "Про податок на додану вартість" № 168/97-ВР від 03.04.1997р., що означає скасування навіть тієї невеликою кількості раніше діючих пільгових умов.

Аналіз функціонування вільних економічних зон в Україні показав, що серед ВЕЗ виділилися дві групи: з позитивним і негативним середньорічним сальдо бюджетних платежів і податкових пільг. У середньому за період існування перша група ВЕЗ більше дає бюджету, ніж "забирає" з нього у формі пільг, а друга група - навпаки. Зауважимо, що такий аналіз, здійснюваний в динаміці, може дати підстави для вироблення рішень щодо удосконалення регулювання діяльності окремих ВЕЗ. За результатами оцінки, найбільш ефективними за цим показником є ВЕЗ "Миколаїв". А найменш ефективними (з негативним впливом на формування бюджету) - ВЕЗ "Донецьк".

За результатами ранжування бачимо, що за бюджетної ефективності з точки зору частки пільг у загальному обсязі пільг і бюджетних платежів (або в потенційному обсязі бюджетних надходжень), лідерами (крім зон, де взагалі відсутні податкові пільги) є ВЕЗ "Азов", На останніх місцях - ВЕЗ "Порто-Франко" та ВЕЗ "Донецьк".

Оскільки розвиток виробництва і, відповідно, збільшення обсягу податків і зборів є однією з основних цілей створення ВЕЗ, показник "податкові надходження і збори в розрахунку на 1 гривню реалізованої продукції" в загальному вигляді характеризує бюджетну ефективність виробничої діяльності зон і територій, або, іншими словами, відображає, скільки бюджетних надходжень продукується однією гривнею реалізованої продукції. Чим більше податкових надходжень та зборів забезпечує кожна гривня реалізованої продукції, тим більша бюджетна ефективність виробництва на даному етапі розвитку ВЕЗ.

За період існування ВЕЗ найбільшою бюджетною ефективністю відзначається продукція ВЕЗ "Порто-Франко" та ВЕЗ "Азов", самої малої (з працюючих) - ВЕЗ "Рені" та ВЕЗ "Славутич". ВЕЗ "Інтерпорт Ковель" та ВЕЗ "Порт Крим" на початок 2004 року практично не здійснювали виробничої діяльності.

Оскільки функціонування ВЕЗ пов'язане з встановленням цілого ряду пільг на певний період, то аналіз бюджетної ефективності буде неповним без оцінки ефективності встановленого пільгового режиму. Як бачимо, найбільша результативність наданих пільг по залученню інвестицій (на періоді з моменту створення до початку 2004 року) притаманна ВЕЗ "Рені". Самий малий ефект наданих пільг з точки зору залучення інвестицій спостерігається по ВЕЗ "Закарпаття", ВЕЗ "Донецьк". Найбільша ефективність наданих пільг з точки зору виробництва (реалізації) продукції у ВЕЗ "Азов" та ВЕЗ "Рені". У цих зонах на одиницю обсягу використання податкових пільг реалізовано більше всього (у порівнянні з іншими ВЕЗ) продукції.

Таблиця 5.2.

Ранжування ВЕЗ за значеннями бюджетної ефективності на 01.01.04р. [6]

Порівняння ВЕЗ за показником «сальдо бюджетних надходжень і пільг»», тис.грн.		Порівняння ВЕЗ за показником «% пільг у сумі пільг і бюджетних надходжень», %.	
ВЕЗ "Миколаїв"	7934,18	ВЕЗ "Інтерпорт Ковель"	-
ВЕЗ "Азов"	4710,4	ВЕЗ "Порт Крим"	-
ВЕЗ "Рені"	42,13	ВЕЗ "Миколаїв"	10,86
ВЕЗ "Порт Крим"	0,03	ВЕЗ "Миколаїв"	36,42
ВЕЗ "Інтерпорт Ковель"	-	ВЕЗ "Рені"	36,76
ВЕЗ "Курортополіс Трускавець"	-930,33	ВЕЗ "Яворів"	52,66
ВЕЗ "Яворів"	-1220,16	ВЕЗ "Курортополіс Трускавець"	62,42
ВЕЗ "Порто-Франко"	-2177,98	ВЕЗ "Закарпаття"	64,16
ВЕЗ "Славутич"	-3193,72	ВЕЗ "Славутич"	83,28
ВЕЗ "Закарпаття"	-15823,4	ВЕЗ "Порто-Франко"	87,85
ВЕЗ "Донецьк"	-74568,73	ВЕЗ "Донецьк"	94,9

Найменш ефективними (щодо випуску продукції) виявилися пільги, надані в ВЕЗ "Порто-Франко" та ВЕЗ "Донецьк". Зазначити, що використання більш докладної інформації про податки і збори, які направляються в Державний і місцеві бюджети (нараховані і сплачені суми, пільги, заборгованість) дозволить здійснити більш детальний аналіз пільгової і бюджетної ефективності функціонування окремих ВЕЗ.

Таблиця 5.3

Бюджетна ефективність реалізованої продукції [6]

ВЕЗ	Реалізовано продукції на 01.01.2004 (дохід, виручка з ПДВ, акцизним збором и т.п.), тис.грн.	Надходження до бюджету та збори на 01.01.2004 (тис.грн.)	Надходження та збори на одиницю реалізованої продукції (грн.)
ВЕЗ "Інтерпорт Ковель"	0	0	0
ВЕЗ "Порт Крим"	0	0,1	0
ВЕЗ "Порто-Франко"	3987,2	1397,7	0,35
ВЕЗ "Азов"	135347,2	32183,2	0,24
ВЕЗ "Миколаїв"	564190,4	74286,7	0,13



Продовження таблиці 5.3

ВЕЗ "Курортуполіс Трускавець"	55030,1	5628,3	0,1
ВЕЗ "Донецьк"	278407,3	25411,8	0,09
ВЕЗ "Закарпаття"	1120406	100079,6	0,09
ВЕЗ "Яворів"	733528,6	54279,3	0,07
ВЕЗ "Рені"	7396	402,3	0,05
ВЕЗ "Славутич"	110980,8	4814,5	0,04

Таблиця 5.4.

## Ефективність наданих пільг по залучених інвестиціях [6]

ВЕЗ	Залучено інвестицій (тис.дол)	Надано пільг (тис.грн.)	Відношення залучених інвестицій до наданих пільг (дол. / 1 грн.)	Відношення наданих пільг до залучених інвестицій (грн./ 1 дол.)
ВЕЗ "Рені"	3284,1	233,8	14,05	0,07
ВЕЗ "Курортуполіс Трускавець"	23518,4	9349,6	2,51	0,4
ВЕЗ "Порто-Франко"	14787,4	10109,6	1,46	0,68
ВЕЗ "Славутич"	24830,6	23976,8	1,04	0,97
ВЕЗ "Миколаїв"	39162,4	42550	0,92	1,09
ВЕЗ "Азов"	3163,3	3920,8	0,81	1,24
ВЕЗ "Яворів"	45680,5	60380,1	0,76	1,32
ВЕЗ "Закарпаття"	58373,4	179196,6	0,33	3,07
ВЕЗ "Донецьк"	5948,6	472824,2	0,01	79,48
ВЕЗ "Інтерпорт Ковель"	0	0	0	-
ВЕЗ "Порт Крим"	11,5	0	0	-

У цілому ж необхідно відзначити, що значні податкові та регуляторні пільги поки не забезпечили нашим зонам і пріоритетним територіям ролі "локомотива" інвестиційного процесу в Україні.

Як справедливо відзначається на шляху вирішення проблем ВЕЗ в Україні "можна умовно виділити два великих напрямки – удосконалення законодавства у цій сфері та удосконалення оцінки ефективності функціонування - ці напрями тісно

пов'язані один з одним і тільки робота по кожному з них може дати позитивні результати".

Таблиця 5.5.

Ефективність наданих пільг по виробництву продукції [6]

ВЕЗ	Реалізовано продукції 01.01.2004 (дохід, виручка с ПДВ, акцизним збором т.п.), тис.грн.	Обсяг податкових пільг на 01.01.2004, тис.грн.	Пільги на одиницю реалізованої продукції (грн.)
ВЕЗ "Азов"	135347,2	3920,8	0,03
ВЕЗ "Рені"	7396	233,8	0,03
ВЕЗ "Миколаїв"	564190,4	42550	0,08
ВЕЗ "Яворів"	733528,6	60380,1	0,08
ВЕЗ "Закарпаття"	1120406	179196,6	0,16
ВЕЗ "Курортополіс Трускавець"	55030,1	9349,6	0,17
ВЕЗ "Славутич"	110980,8	23976,8	0,22
ВЕЗ "Донецьк"	278407,3	472824,2	1,7
ВЕЗ "Порто-Франко"	3987,2	10109,6	2,54
ВЕЗ "Інтерпорт Ковель"	0	0	-
ВЕЗ "Порт Крим"	0	0	-

## 5.2. Аналіз дієвості суб'єктів підприємницької діяльності ВЕЗ України у забезпеченні формування дохідної частини бюджету

### (на прикладі регіонів Причорномор'я України)

З метою створення умов для залучення інвестицій, активізації підприємницької діяльності, розширення зовнішньоекономічних зв'язків та стимулювання транзитних перевезень і прискорення соціально-економічного розвитку регіонів Причорномор'я було створено вільні економічні зони на базі морських торговельних портів згідно із Законом України „Про загальні засади створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон”. [1] Функціональним призначенням створення ВЕЗ «Порто-Франко», ВЕЗ «Рені» та ВЕЗ «Порт Крим» є створення сучасних технологічних підприємств для забезпечення перевалки вантажів, виробництва продукції на територіях

Одеського, Ренійського, Керченського портів відповідно. У свою чергу, метою створення ВЕЗ «Миколаїв» на базі суднобудівних підприємств міста є залучення інвестицій у суднобудівну промисловість, та її відбудову на якісно новому технологічному рівні. Розташування цих вільних зон дає можливість інвесторам, що функціонує на вищевказаних територіях, використовувати територію, прилеглу до причалів портів, а також основні фонди портів, такі як складські території, портальні крани, залізничні шляхи, покриття причалів та інші. Основною метою створення ВЕЗ «Сиваш» є відродження виробничих підприємств, що знаходяться на її території. Спеціалізація цих підприємств пов'язана із виробництвом газованої води, хлібобулочних виробів, броду, різноманітної молочної продукції. Інвестиційні програми пов'язані із модернізацією та реконструкцією існуючих виробництв, переробкою сировини, утилізацією промислових відходів, випуском комп'ютерних систем і відеотехніки.

На територіях Вільних економічних зон діяв спеціальний пільговий режим до його припинення у 2005 році.

Здійснення реалізації інвестиційних проектів у ВЕЗ регіонів Причорномор'я передбачалося за наступними параметрами:

- Інвестиційна діяльність (за видами інвестицій),
- Створення і збереження робочих місць,
- Виробнича діяльність,
- Зовнішньоекономічна діяльність (імпорт технологічного обладнання, необхідного для реалізації проектів),
- Розрахунки з бюджетом (календарний план з надання пільг з оподаткування, а також по надходженнях до бюджету).

Загальний обсяг надходжень інвестицій у ВЕЗ регіонів Причорномор'я за інвестиційними проектами за період з початку їх реалізації і станом на 01.01.2008р. становив 326531,40 тис. дол. США, що складає 41,2% передбаченого проектами загального обсягу інвестицій. При цьому обсяг надходження іноземних інвестицій фактично склав 82737,50 тис. дол. США, що складає 25,3% загального обсягу інвестицій (проте передбачена інвестиційними проектами частка іноземних інвестицій мала складати 72,7% загального обсягу надходжень) та 14,4% передбаченого проектами обсягу іноземних інвестицій.

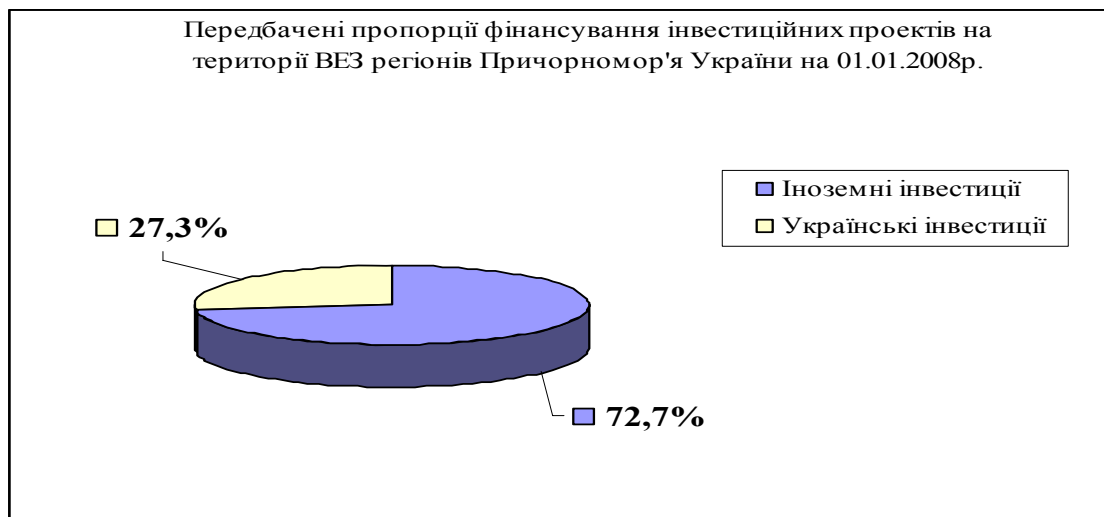


Рис.5.2. Передбачені пропорції фінансування інвестиційних проектів на території ВЕЗ Причорномор'я України на 01.01.2008р. [7,8,9]

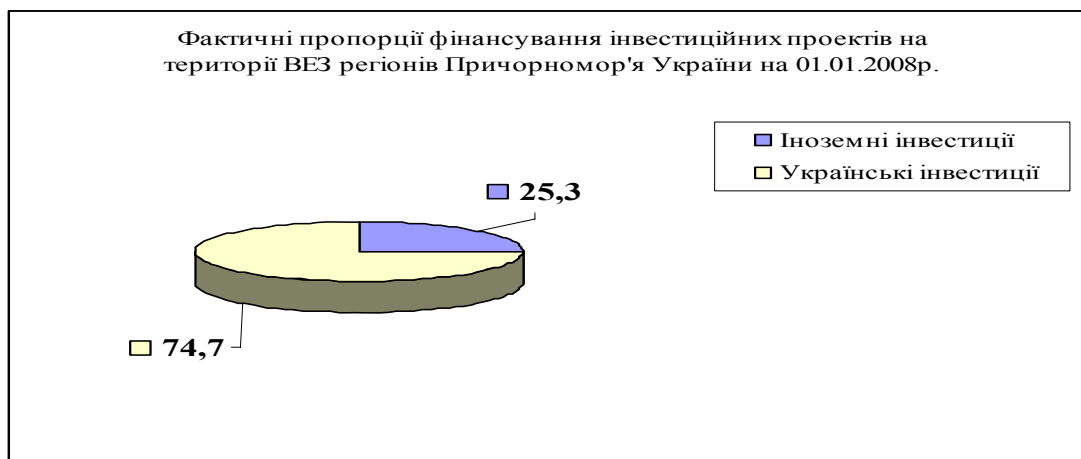


Рис. 5.3. Фактичні пропорції фінансування інвестиційних проектів на території ВЕЗ регіонів Причорномор'я України на 01.01.2008р. [7,8,9]

Фактичне надходження українських інвестицій, у свою, чергу склало 243793,90 тис. дол. США або 74,7% загального обсягу надходжень інвестицій (проте передбачена інвестиційними проектами частка українських інвестицій мала складати лише 27,3% загального обсягу надходжень) та 112,5% передбаченого проектами обсягу українських інвестицій.

Рис. 5.5. показує динаміку надходжень іноземних інвестицій у ВЕЗ регіонів Причорномор'я в загальному об'ємі надходжень на 01.01.2008р: як результат від заходів держави щодо припинення пільгових режимів можна спостерігати негативну динаміку починаючи із 2006 року саме після відміни пільгових режимів для ВЕЗ.

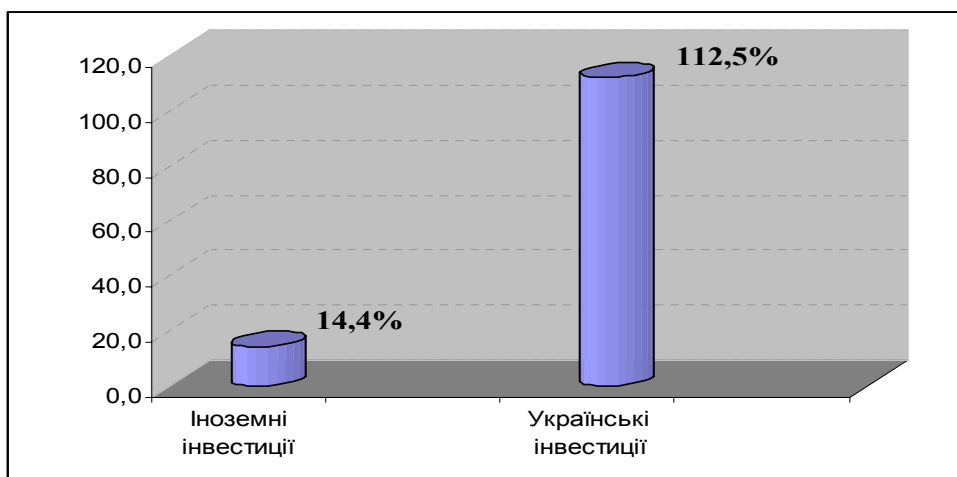


Рис.5.4. Фактичне виконання інвестиційних проектів у частині їх фінансування на території ВЕЗ Причорномор'я України на 01.01.2008р. [7,8,9]

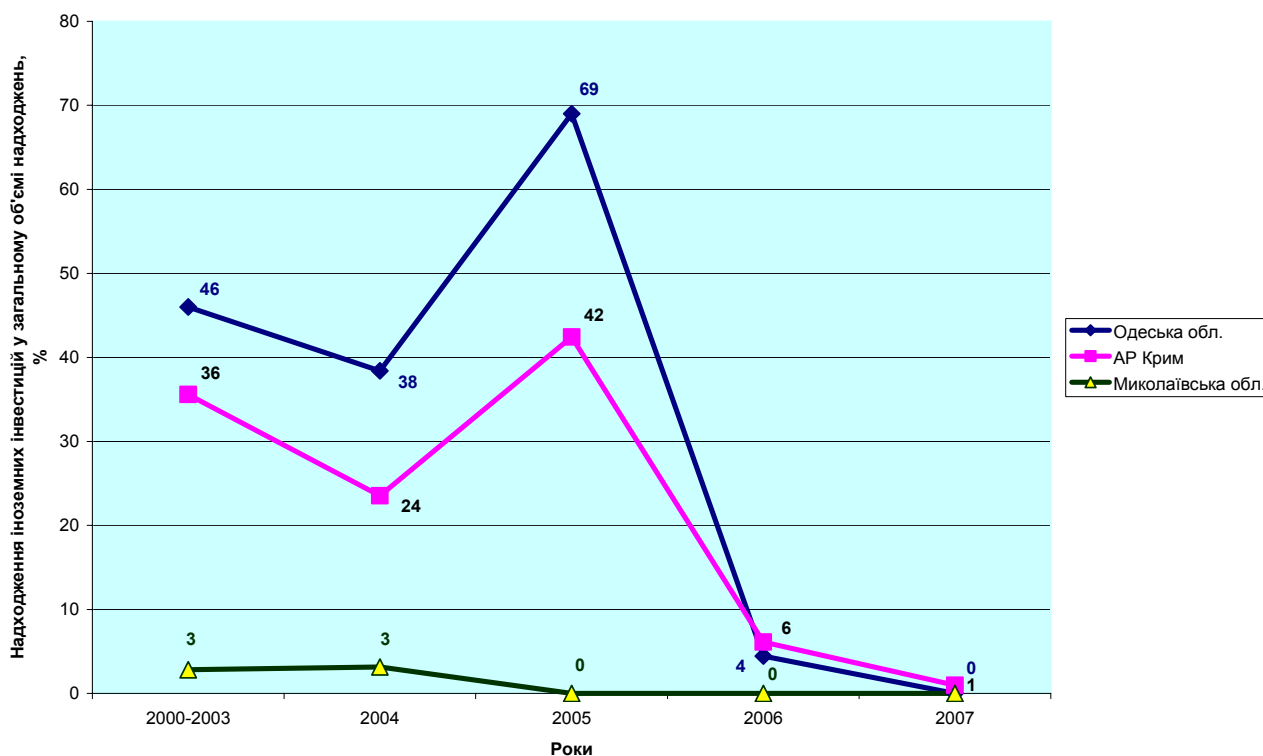


Рис.5.5. Надходження іноземних інвестицій у ВЕЗ регіонів Причорномор'я в загальному об'ємі надходжень. [7,8,9]

Надходження іноземних інвестицій за інвестиційними проектами, реалізованих у ВЕЗ регіонів Причорномор'я передбачалось за наступними видами: грошові внески – на 01.01.2008р. фактично склали 78065,0 тис. дол. США або 94,4% загального обсягу надходжень іноземних інвестицій (проте передбачена інвестиційними проектами частка грошових внесків мала складати 28,0% загального обсягу) та 48,4% передбаченого проектами обсягу та

нерухоме майно – на 01.01.2008р. фактично склали 4672,5 тис. дол. США або 5,6% загального обсягу надходжень іноземних інвестицій (передбачена інвестиційними проектами частка нерухомого майна мала складати 72,0% загального обсягу) та 1,1% передбаченого проектами обсягу; реінвестиція – на 01.01.2008р. фактично склав 0% загального обсягу (за інвестиційними проектами мала складати 0,02% загального обсягу) та 0,0% передбаченого проектами обсягу.

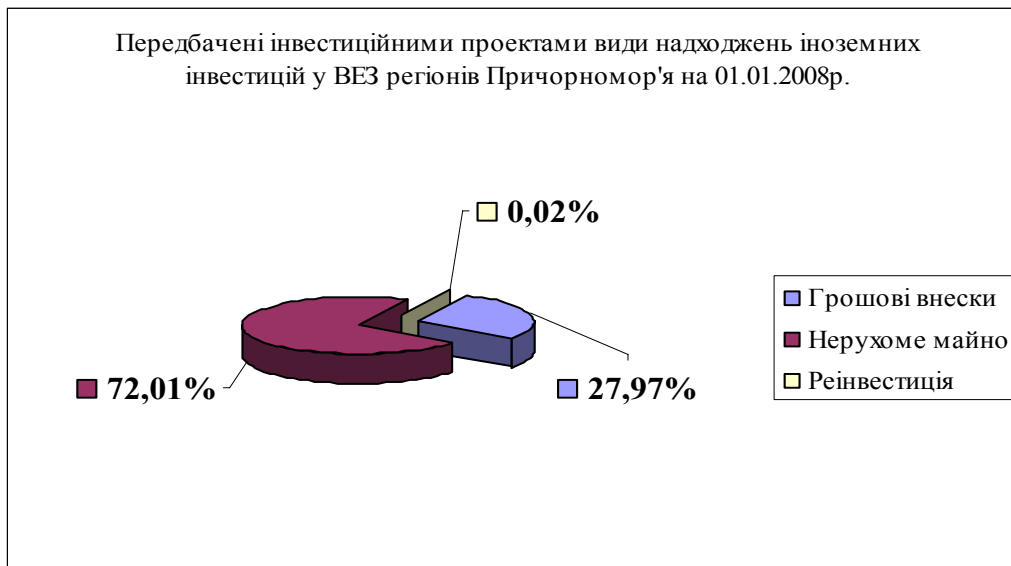


Рис. 5.6. Передбачені інвестиційними проектами види надходжень іноземних інвестицій у ВЕЗ Причорномор'я України на 01.01.2008р. [7,8,9]

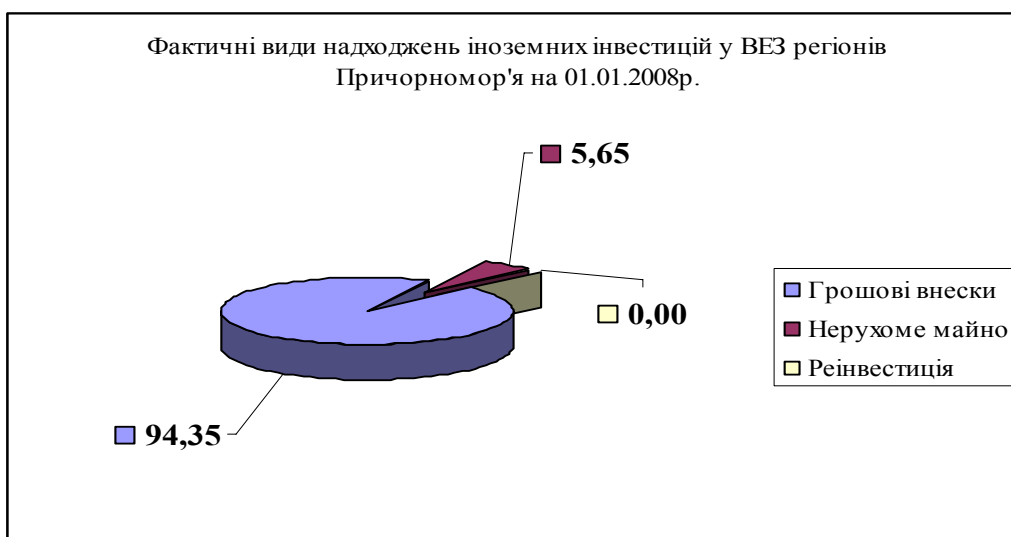


Рис. 5.7. Фактичні види надходжень іноземних інвестицій у ВЕЗ Причорномор'я України на 01.01.2008р. [7,8,9]

Фінансування інвестиційних проектів, реалізованих у ВЕЗ регіонів Причорномор'я українськими інвесторами відбувалось за наступними видами: власні кошти підприємств – на 01.01.2008р. фактично склали 158919,1 тис. дол. США або 65,2% загального обсягу надходжень українських інвестицій (передбачена частка за інвестиційними проектами складала лише 65,5%) та 111,9% передбаченого проектами обсягу; кредити комерційних банків – на 01.01.2008р. фактично склали 81311,3 тис. дол. США або 33,4% загального обсягу надходжень українських інвестицій (проте передбачена частка за інвестиційними проектами складала лише 28,4%) та 131,9% передбаченого проектами обсягу; інші джерела - 3195,2 тис. дол. США або 1,3% загального обсягу надходжень українських інвестицій (проте передбачена частка за інвестиційними проектами складала 6,1%) та 24,2% передбаченого проектами обсягу. Крім того, 368,3 тис. дол. США або 0,2% загального обсягу надходжень українських інвестицій склали непередбачені інвестиційними проектами інвестиції з державного бюджету.

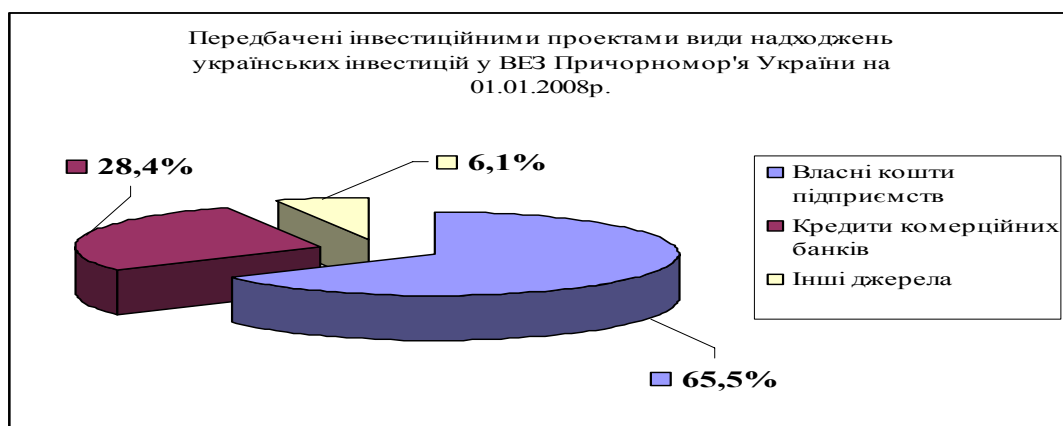


Рис. 5.8. Передбачені інвестиційними проектами види надходжень українських інвестицій у ВЕЗ Причорномор'я України на 01.01.2008р. [7,8,9]

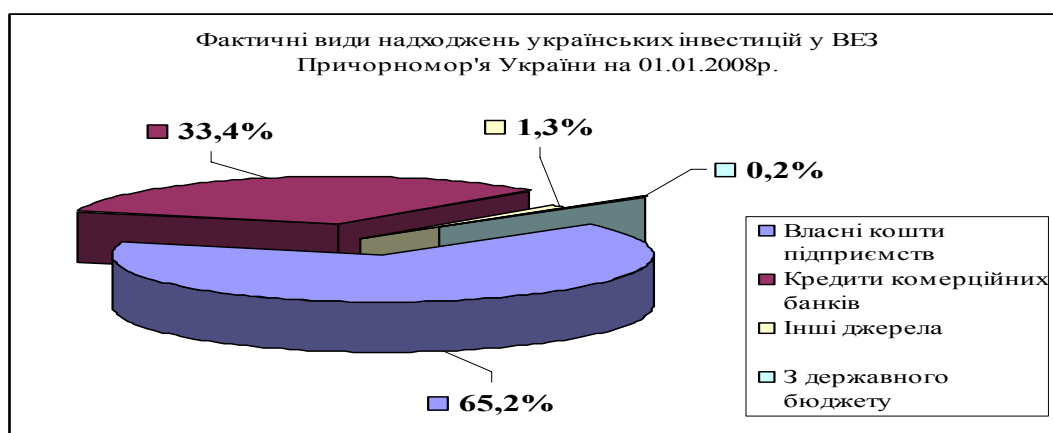


Рис. 5.9. Фактичні види надходжень українських інвестицій у ВЕЗ Причорномор'я України на 01.01.2008р. [7,8,9]

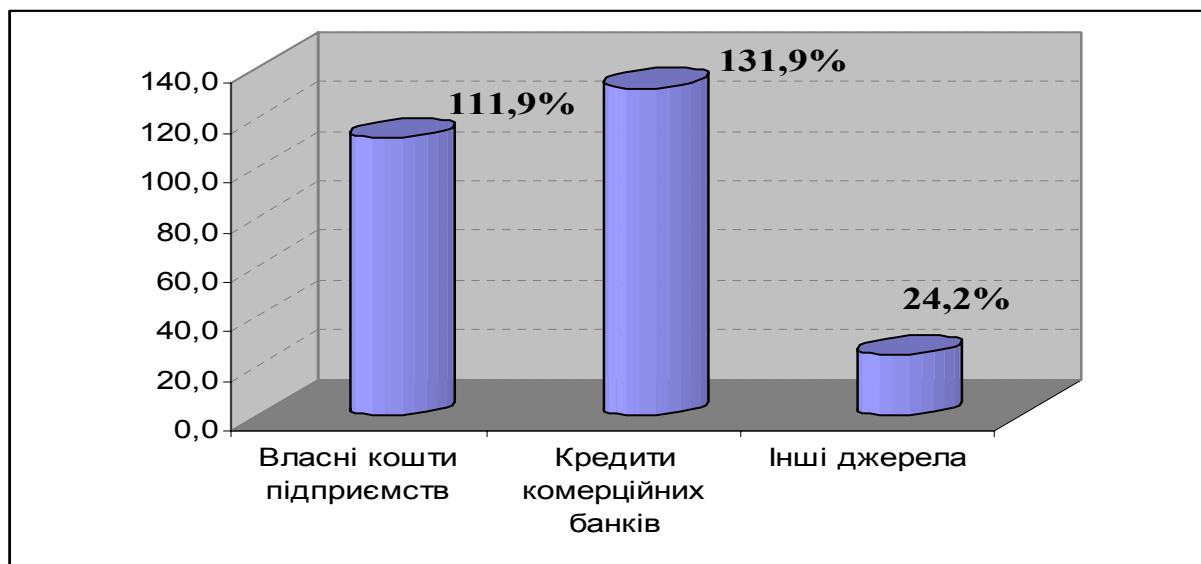


Рис. 5.10. Фактичне виконання інвестиційних проектів у частині їх фінансування українськими інвесторами на території ВЕЗ Причорномор'я України на 01.01.2008р. [7,8,9]

Аналіз показників функціонування вільних економічних зон на території регіонів Причорномор'я на 01.01.2008р. засвідчує, що обсяг виробленої продукції (перевантаження) у натуральних одиницях становив 7019,5 тис. тн., що складає 8,2% передбаченого інвестиційними проектами обсягу; (ремонт морських судів) – 8 од., що складає 33,3% передбаченого інвестиційними проектами обсягу та (багатоцільові судна різного призначення) – 64 од., що складає 45,1% передбаченого інвестиційними проектами обсягу та у грошовому вираженні – 8506272,2 тис. грн, що складає 17,4% передбаченого інвестиційними проектами обсягу. У свою чергу, дохід від реалізації робіт, послуг становив 8950015,0 тис. грн, що складає 18,1% передбаченого інвестиційними проектами обсягу. План по створенню робочих місць на території вільних економічних зон регіонів Причорномор'я був виконаний на 65,9%, їх кількість становила 2760 одиниці. При цьому план по збереженню робочих місць був виконаний на 96,2%, їх кількість – 24894 одиниці.

Аналіз розрахунків по податковим зобов'язанням підприємств, функціонуючих на території вільних економічних зон регіонів Причорномор'я України на 01.01.2008р. дає змогу зробити висновки про наступне: план по платежам до бюджетів усіх рівнів виконаний на 18%, при цьому план по наданню пільг з оподаткування лише на 2,2%.

Розрахунки із бюджетом підприємств функціонуючих на території вільних економічних зон регіонів Причорномор'я на 01.01.2008р. з:

- податку на прибуток фактично склали 183162,6 тис. грн., що складає 26,2% загального обсягу платежів до бюджету (частка передбачена



інвестиційними проектами мала складати 57,8%) та 8,2% платежів з податку на прибуток, передбачених інвестиційними проектами;

Таблиця 5.6.

Розрахунки по податковим зобов'язанням на території вільних економічних зон регіонів Причорномор'я на 01.01.2008р., тис. грн [7,8,9]

	Платежі до бюджетів усіх рівнів		Сума отриманих пільг з оподаткування	
	передбачено	фактично	передбачено	фактично
Регіони Причорномор'я	3886015,5	699775,1	7194767,3	159145,2
%виконання	18,0		2,2	

- ПДВ (на який припадає найбільша питома вага загального обсягу платежів до бюджету) – 230491,9 тис грн., що складає 32,9% загального обсягу платежів до бюджету (частка передбачена інвестиційними проектами мала складати 24,0%) та 24,7% платежів з ПДВ, передбачених інвестиційними проектами;

- прибуткового податку – 174709,5 тис грн., що складає 25,0% загального обсягу платежів до бюджету (частка передбачена інвестиційними проектами мала складати 7,0%) та 64,0% платежів з прибуткового податку, передбачених інвестиційними проектами;

- інших податків (на які припадає найменша питома вага загального обсягу платежів до бюджету) – 111411,1 тис грн., що складає 15,9% загального обсягу платежів до бюджету (частка передбачена інвестиційними проектами мала складати 11,2%) та 25,6% платежів з інших податків, передбачених інвестиційними проектами.

Найбільша питома вага з надання пільг з оподаткування підприємствам, функціонуючим на території вільних економічних зон регіонів Причорноморської зони на 01.01.2008р. припадає на:

- ПДВ – сума отриманих пільг складає 69180,0 тис. грн. або 43,5% загального обсягу наданих пільг (інвестиційними проектами передбачалась частка у розмірі 71,9%) та 1,3% виконання передбачених проектами обсягів надання пільг з ПДВ.

Крім того, надання пільг з оподаткування відбувалось з наступними видами податків:

- податок на прибуток – отримана сума пільг на 01.01.2008р. склала 31589,3 тис. грн. або 19,8% загального обсягу наданих пільг (інвестиційними проектами передбачалась частка у розмірі 11,6%) та 3,8% виконання передбачених проектами обсягів надання пільг з податку на прибуток;

- ввізне мито – 32630,3 тис. грн або 20,5% загального обсягу наданих

пільг (інвестиційними проектами передбачалась частка у розмірі 15,8%) та 2,9% виконання передбачених проектами обсягів надання пільг з ввізного мита;

- плата за землю (найменша питома вага загального обсягу наданих пільг) – 25745,6 тис. грн або 16,2% загального обсягу наданих пільг (інвестиційними проектами передбачалась частка у розмірі 0,8%) та 46,5% виконання передбачених проектами обсягів надання пільг з ввізного мита;

- інші податки – 0,0 тис. грн або 0,0% загального обсягу наданих пільг.

Таким чином, дослідження результатів функціонування Вільних економічних зон регіонів Причорномор'я України показало неефективність застосованого механізму їх створення та використання як інструмента в забезпечення економічного розвитку регіонів. Можна виділити наступні його недоліки, що вимагають виправлення:

- створення ВЕЗ переважно на довгострокову перспективу;
- відсутність жорсткого контролю за цільовим використанням податкових пільг інвесторами;
- передчасне припинення податкових пільг у 2005 році;
- відсутність системи державних гарантій захисту інвестицій;
- відсутність спеціального режиму для ВЕЗ у Податковому кодексі.

### **5.3. Оцінювання функціонування суб'єктів підприємницької діяльності вільної економічної зони у забезпеченні надходжень до бюджету**

Визначення ефективності функціонування ВЕЗ щодо забезпечення розвитку суб'єктів підприємницької діяльності ВЕЗ повинно виявити ступень відповідності обраної тактики та стратегії на шляху досягнення означеної мети.

Оцінюванню функціонування ВЕЗ присвячено багато праць науковців. Сьогодні запропоновано велика кількість методик по розрахунку фінансових коефіцієнтів та системи відповідних показників на мікро- и макро- рівнях. Для СЕЗ витратами є бюджетні витрати на фінансування їх діяльності за спеціальним встановленим пільговим режимом.

Так, бюджетну ефективність функціонування СПД СЕЗ оцінюють: з точки зору наповнюваності бюджетів (надходження до державного і місцевого бюджетів і державні цільові фонди), і з точки зору оцінки ефективності податкових пільг, отриманих відповідними СПД ВЕЗ. Так, одним з найважливіших результатів діяльності СПД ВЕЗ є їх вплив на формування прибуткової бази бюджетів.

Бюджетну ефективність можна визначити як ступінь відповідності ефекту отриманого бюджетом (у якості податкових надходжень) до витрат які обумовили його досягнення.

Так, бюджетна ефективність, на нашу думку, оцінюється наступними показниками:

- Сальдо бюджетних надходжень. Визначається як співвідношення бюджетних платежів (податків і зборів) і податкових пільг. Цей показник розраховується на певний період або за декілька періодів. Так, ідеальним випадком є той, при якому пільги дорівнюють нулю, а бюджетні надходження зростають.

$$К_{бн} = \sum \text{БП} - \sum \text{ПП} \quad (5.1.)$$

де  $\sum \text{БП}$  – сума бюджетних платежів;

$\sum \text{ПП}$  – загальна сума наданих податкових пільг.

- частка податкових пільг в загальній сумі пільг і бюджетних надходжень. Цей показник дає можливість оцінити бюджетну ефективність з іншого боку. Даний показник відображає відсоток "бюджетних втрат" або відсоток «недонадходжень» бюджетних платежів від функціонування ВЕЗ. Значення даного показника залежить як від обсягу наданих пільг, так і від обсягу реальних надходжень до. Чим менше значення цього показника, тим вища ефективність з точки зору формування державного та місцевого бюджетів.

$$Ч_{пп} = \frac{\sum \text{ПП} * 100}{\sum \text{ПП} + \sum \text{БП}} \quad (5.2.)$$

де  $\sum \text{БП}$  – сума бюджетних платежів;

$\sum \text{ПП}$  – загальна сума наданих податкових пільг

- Коефіцієнт виробничої ефективності. Розраховується як співвідношення податкових надходжень і зборів до обсягу реалізованої продукції. Цей показник характеризує бюджетну ефективність виробничої діяльності та відображає скільки бюджетних надходжень продукується однією гривнею реалізованої продукції. Чим більше податкових надходжень та зборів забезпечує кожна гривня реалізованої продукції, тим більша бюджетна ефективність.

$$К_{евир} = \frac{\sum \text{БП}}{\sum Q} \quad (5.3.)$$

де  $\sum \text{БП}$  – сума бюджетних платежів;

$\sum Q$  – обсяг реалізованої продукції.

- коефіцієнт бюджетної ефективності є результируючим показником, який розраховується за підсумками поточного року та може розраховуватися по формулі:

$$К_{бе} = \frac{\sum \text{БП} * 100}{\sum \text{БП} + \sum \text{ПП}} \quad (5.4.)$$

Сальдо бюджетних надходжень розраховано для ВЕЗ розташованих на території регіонів Причорномор'я з початку їх функціонування та до моменту відміни пільгових умов тобто на 01.01.05р. Розрахунок показника показав

неефективність функціонування ВЕЗ регіонів Причорномор'я та склав (-114971,0) тис.грн для бюджету.

Найменш ефективними (з негативним впливом на формування бюджету) виявилися ВЕЗ АР Крим сальдо (-92085,9) тис.грн

Показник «частка податкових пільг в загальній сумі пільг і бюджетних надходжень» відображує відсоток “бюджетних втрат” або «недонадходжень» платежів до бюджету. Так, по бюджетній ефективності з точки зору долі пільг в потенційному об'ємі бюджетних надходжень – найбільш ефективними стали зони ВЕЗ Миколаївської області 53,0%, а найменш ефективними виявилися ВЕЗ Одеської області -83,2%.

Таблиця 5.7.

Ранжирування ВЕЗ по значеннях бюджетної ефективності у ВЕЗ регіонів Причорномор'я до відміни пільг [7,8,9]

Порівняння ВЕЗ по показнику «сальдо бюджетних надходжень і пільг», тис. грн.		Порівняння ВЕЗ по показнику «% пільг в сумі пільг і бюджетних надходжень» %.	
ВЕЗ Причорномор'я *	-114971,0	ВЕЗ Причорномор'я*	63,4
ВЕЗ Одеської області	-13779,6	ВЕЗ Одеської області	83,2
ВЕЗ Миколаївської області	-9105,5	ВЕЗ Миколаївської області	53,0
ВЕЗ АР Крим	-92085,9	ВЕЗ АР Крим	67,8

Тут важливо відзначити, що більшість ВЕЗ були утворені в 2000 році із затвердженням терміном їх існування від 20 до 60 років, а отже інвестиційний процес по засобах утворення ВЕЗ в Україні на момент відміни пільг лише почав здійснюватися. Дійсно при створенні СЕЗ передбачаються податкові пільги на певний термін, що спричиняє за собою спочатку певні бюджетні втрати, проте утворення ВЕЗ - це довгостроковий проект і подальшою метою якраз має бути збільшення прибуткової бази бюджетів за рахунок розвитку і розширення діяльності конкретної ВЕЗ, а отже і зростання зобов'язань по податках і зборах. До того ж в деяких інвестиційних проектах в ВЕЗ «Порто - Франко» Одеської області, наприклад, прописувалися календарні плани по оплаті наприклад податку на прибуток до бюджету – не раніше 2007 року, а здобуття першого прибутку – не раніше 2004 року, тобто інвестиційні проекти в рамках ВЕЗ регіонів Причорномор'я були розраховані на довгострокову перспективу.

Коефіцієнт виробничої ефективності характеризує бюджетну ефективність виробничої діяльності зон. Так, найбільшою бюджетною

ефективністю виробництва характеризується ВЕЗ Одеської області та ВЕЗ Миколаївської області: 0,08 грн та 0,08 грн бюджетних надходжень відтворюється однією гривною реалізованої продукції та найменшою ВЕЗ АР Крим – 0,03 грн.

Таблиця 5.8.

Коефіцієнт виробничої ефективності у ВЕЗ регіонів Причорномор'я [7,8,9]

Найменування ВЕЗ	Реалізовано продукції (дохід, виручка з ПДВ, акцизним збором і тому подібне), тис.грн.	Надходження до бюджету і збори (тис.грн.)	Надходження і збори на одиницю реалізованої продукції (грн.)
ВЕЗ Причорномор'я *	3718670,3	157392,1	0,04
ВЕЗ Одеської області	41880,5	3499,2	0,08
ВЕЗ Миколаївської області	854454,3	70559,4	0,08
ВЕЗ АР Крим	2822335,5	83333,5	0,03

Результуючий показник коефіцієнт бюджетної ефективності показав, що найбільш ефективно з точки зору наповнюваності бюджету серед спеціальних зон Причорноморського регіону функціонували спеціальні зони Миколаївської області, а найменш ефективно – зони Одеської області.

Таблиця 5.9.

Коефіцієнт бюджетної ефективності у ВЕЗ регіонів Причорномор'я на 01.01.2005р. [7,8,9]

Спеціальні зони	%
Причорномор'я*	37
Одеська область	17
Миколаївська область	47
АР Крим	32

Економічну ефективність функціонування ВЕЗ, у свою чергу, можна визначити як ступінь відповідності отриманих результатів у економіці до поставленої мети.

Для оцінки ефективності розвитку економіки вагомої уваги заслуговує обсяг залучених інвестицій. Для оцінки ефективності використання системи фінансових важелів для досягнення цієї мети можуть бути використані наступні показники:

- коефіцієнт віддачі податкових пільг по інвестиціях тобто скільки доларів

інвестицій залучено в розрахунку на 1 грн отриманих пільг. Цей показник покликаний показати результативність наданих пільг по залученню інвестицій - чим більше залучено інвестицій на одиницю наданих пільг, тим вища ефективність встановлених пільг;

$$K_{впп} = \frac{\sum I}{\sum ПП} \quad (5.5.)$$

де  $\sum I$  – загальна сума залучених інвестицій;

$\sum ПП$  – загальна сума наданих податкових пільг.

- коефіцієнт ефективності податкових пільг на одиницю залучених інвестицій. Цей показник показує, який обсяг наданих пільг забезпечило залучення одиниці (1 долара) інвестицій.

$$K_{ппі} = \frac{\sum ПП}{\sum I} \quad (5.6.)$$

де  $\sum ПП$  – загальна сума наданих податкових пільг,

$\sum I$  – загальна сума залучених інвестицій.

- частка обсягу реалізованої продукції в розрахунку на одиницю наданих пільг. Цей показник покликаний з'ясувати результативність пільг по продукції, тобто, скільки продукції умовно припадає на одиницю наданих пільг.

$$Ч_{qпп} = \frac{\sum Q}{\sum ПП} \quad (5.7.)$$

де  $\sum Q$  – обсяг реалізованої продукції;

$\sum ПП$  – загальна сума наданих податкових пільг.

Чим більше значення показника, тим більше ефект від наданих пільг з точки зору виробництва продукції.

- частка обсягу пільг, що припадають на одиницю реалізованої продукції – показник зворотній до попереднього.

$$Ч_{ппq} = \frac{\sum ПП}{\sum Q} \quad (5.8.)$$

де  $\sum ПП$  – загальна сума наданих податкових пільг;

$\sum Q$  – обсяг реалізованої продукції.

- частка вкладання інвестицій в основний капітал. Цей показник покликаний визначити яка частка інвестицій спрямована на відновлення основних фондів:

$$Ч_{іс} = \frac{\sum I_c * 100}{\sum I} \quad (5.9.)$$

де  $\sum I_c$  – сума залучених інвестицій у основний капітал;

$\sum I$  – загальна сума залучених інвестицій

- коефіцієнт рентабельності інвестицій. Показник, який покликаний визначити ефективність інвестицій:

$$K_{ei} = \frac{\sum \text{ЧП}}{\sum I} \quad (5.10.)$$

де  $\sum \text{ЧП}$  – сума чистого прибутку;

$\sum I$  – загальна сума залучених інвестицій.

- частка іноземних інвестицій у загальному обсязі інвестицій. Показник покликаний показати, яку частку складають іноземні інвестиції у загальному обсязі інвестицій за даних умов:

$$\text{ЧП}_{in} = \frac{\sum I_{in} * 100}{\sum I} \quad (5.11.)$$

де  $\sum I_{in}$  – сума залучених іноземних інвестицій;

$\sum I$  – загальна сума залучених інвестицій.

- коефіцієнт виконання запланованого рівня іноземних (вітчизняних) інвестицій. Коефіцієнт покликаний відобразити ефективність ВЕЗ щодо залучення запланованого рівня інвестицій. Розраховується як відношення фактичного рівня залучених інвестицій до запланованого:

$$K_{ie} = \frac{\sum I_{in}(\text{вітч}) \text{ за фактом} * 100}{\sum I_{in}(\text{вітч}) \text{ за планом}} \quad (5.12.)$$

де  $\sum I_{in}(\text{вітч})$  – загальна сума залучених інвестицій іноземних чи вітчизняних.

- коефіцієнт економічної ефективності – результуючий коефіцієнт економічної ефективності діяльності платників податків в результаті вживання пільгового порядку оподаткування розраховується як середньоарифметична сума коефіцієнтів по кожному показнику, розраховується по формулі:

$$K_{ie} = \frac{\sum \text{ПТ} * 100}{\sum \text{ПТо}(з)} \quad (5.13.)$$

де  $\sum \text{ПТ}$  - показник діяльності платників податків за звітний період;

$\sum \text{ПТо}(з)$  - показник діяльності платників податків за період, передуючий звітному (планованому) періоду.

Показниками діяльності платників податків – юридичних осіб є: виручка від продажу товарів, виконання робіт, надання послуг; прибуток (збиток); інвестиції в основний капітал (вартість основних фондів); фонд оплати праці.

Економічна ефективність діяльності СПД ВЕЗ регіонів Причорномор'я була визначена за розглянутими вище показниками. Так, до першої групи показників економічної ефективності відносяться показники, які встановлюють ефективність встановленого пільгового режиму на окремій території тобто рівня віддачі податкових пільг.

Розрахунок рівня віддачі податкових пільг по інвестиціям характеризує діяльність ВЕЗ, так як головною метою надання податкових пільг є залучення

інвестицій. Цей показник показує продуктивність ” пільг щодо залучення інвестицій. Так, найбільшою віддачею встановлених пільг серед регіонів причорноморської зони відмічаються ВЕЗ Одеської області, показник складає 0,6 дол./1 грн та найменшою ВЕЗ Миколаївської області – 0,0 дол. / 1 грн.

Зворотний показник по відношенню до вищерозглянутого підтверджує виявлену тенденцію, адже показує обсяг залучення інвестицій, який був забезпечений шляхом надання пільг.

Таблиця 5.10.

Ефективність наданих пільг по залученим іноземним інвестиціям у ВЕЗ регіонів Причорномор'я на 01.01.2005р. [7,8,9]

Найменування ВЕЗ	Залучено іноземних інвестицій (тис.дол)	Надано пільг (тис.грн.)	Відношення залучених іноземних інвестицій до наданих пільг (дол. / 1 грн.)	Відношення наданих пільг до залучених іноземних інвестицій (дол. / 1 грн.)
ВЕЗ Причорномор'я *	73229,6	272363	0,3	3,7
ВЕЗ Одеської області	10119,2	17278,8	0,6	1,7
ВЕЗ Миколаївської області	1452,9	79664,9	0,0	54,8
ВЕЗ АР Крим	61657,5	175419	0,4	2,8

У таблиці, представленій нижче, розраховано показник, що характеризує результативність пільг по продукції, отже скільки продукції умовно припадає на одиницю наданих пільг.

Таблиця 5.11.

Ефективність наданих пільг по виробництву продукції у ВЕЗ регіонів Причорномор'я на 01.01.2005р. [7,8,9]

Найменування ВЕЗ	Реалізовано продукції (дохід, виручка з ПДВ, акцизним збором і тому подібне), тис.грн	Обсяг податкових пільг, тис.грн	Пільги на одиницю реалізованої продукції (грн.)
ВЕЗ Причорномор'я *	3718670	272363	0,07
ВЕЗ Одеської області	41880,5	17278,8	0,41
ВЕЗ Миколаївської області	854454,3	79664,9	0,09
ВЕЗ АР Крим	2822336	175419	0,06

Таким чином, найбільшою ефективністю наданих пільг з точки зору виробництва та реалізації продукції серед регіонів Причорномор'я України



характеризуються ВЕЗ Одеської області, показник складає 0,41 грн продукції на одну одиницю наданих пільг та найменшою – ВЕЗ АР Крим 0,06 грн.

Друга група показників економічної ефективності покликана визначити ефективність вкладання інвестицій щодо забезпечення функціонування та розвитку суб'єктів підприємницької діяльності на територіях спеціальних зон. Показники розраховані за період з початку функціонування спеціальних зон та до відміни спеціального пільгового режиму у 2005 році.

Перший показник покликаний визначити яка частка інвестицій спрямована на відновлення основних фондів. Так на 01.01.2005р. часта вкладання інвестицій в основний капітал в середньому по причорноморському регіону склала 83,5%. При цьому в спеціальних зонах Одеської області ця частка сягнула майже 100% значення та склала 99,3%, найменшого значення цей показник сягнув у ВЕЗ АР Крим та склала 78,1%.

Таблиця 5.12.

Вкладання інвестицій у основний капітал у ВЕЗ регіонів Причорномор'я на 01.01.2005р. [7,8,9]

Найменування ВЕЗ	Частка вкладання інвестицій в основний капітал, %
ВЕЗ Причорномор'я *	83,5
ВЕЗ Одеської області	99,3
ВЕЗ Миколаївської області	98,4
ВЕЗ АР Крим	78,1

Наступний показник покликаний визначити ефективність інвестицій при використанні фінансових важелів та показує скільки грн чистого прибутку припадає на 1 грн інвестицій. Так, по причорноморському регіону що 1 грн інвестицій приносила 0,37 грн чистого прибутку. При цьому найвищого значення ця частка сягнула у ВЕЗ АР Крим – 0,41 грн та найнижчого – у ВЕЗ Одеської області 0,03 грн.

Таблиця 5.13.

Чистий прибуток на одиницю залучених інвестицій у ВЕЗ регіонів Причорномор'я на 01.01.2005р. [7,8,9]

Найменування ВЕЗ	Чистий прибуток на одиницю залучених інвестицій, грн
ВЕЗ Причорномор'я *	0,37
ВЕЗ Одеської області	0,03
ВЕЗ Миколаївської області	0,38
ВЕЗ АР Крим	0,41

Не менш важливим є визначення частки іноземних інвестицій у загальному обсязі інвестицій. Цей показник покликаний показати, яку частку складають іноземні інвестиції у загальному обсязі інвестицій при використанні фінансових важелів за даних умов.

Так, по причорноморському регіону частка іноземних інвестицій у загальному обсязі залучених інвестицій склала 28,8%. У свою чергу, найбільша частка залучених іноземних інвестицій припадає на ВЕЗ Одеської області та складає 28,8%., найменша – на ВЕЗ Миколаївської області та складає 3,3%.

Таблиця 5.14.

Частка іноземних інвестицій у загальній сумі залучених інвестицій СПД у ВЕЗ регіонів Причорномор'я на 01.01.2005р. [7,8,9]

Найменування ВЕЗ	Залучено іноземних інвестицій (тис.грн)	Загальна сума залучених інвестицій, (тис.грн)	Частка іноземних інвестицій у загальній сумі залучених інвестицій, (грн)
ВЕЗ Причорномор'я *	392022,5	1361668	28,8
ВЕЗ Одеської області	54027,9	122453	44,1
ВЕЗ Миколаївської області	7743,9	234477	3,3
ВЕЗ АР Крим	330250,7	1004738	32,9

Здійснення інвестиційних проектів СПД за певними календарними планами передбачало залучення певного рівня інвестицій. Так, коефіцієнт виконання запланованого рівня іноземних та вітчизняних інвестицій по причорноморському регіону показав, що план по залученню іноземних інвестицій був виконаний на 68,9%, а по загальному рівню залучення інвестицій – на 57,8%.

Найвищих показників виконання плану по залученню інвестицій досягли СПД в ВЕЗ Миколаївської області: план по залученню іноземних інвестицій був виконаний на 100,0% , а по залученню інвестицій у цілому – на 81,6%. Найнижчі показники виконання плану припадають на СПД ВЕЗ Одеської області, план по залученню іноземних інвестицій виконаний на 26,3%; загальний план по залученню інвестицій на 38,1%.

Результуючий показник - коефіцієнт економічної ефективності – по причорноморському регіону в результаті вживання пільгового порядку для СПД ВЕЗ регіонів Причорномор'я склав 20,0%. Найбільшого значення показник сягнув у ВЕЗ АР Крим – 26,6%, та найменшого – у ВЕЗ Одеської області – 3,4%.

Таблиця 5.15.

Виконання запланованого рівня залучення інвестицій СПД у ВЕЗ регіонів  
Причорномор'я на 01.01.2005р. [7,8,9]

Найменування ВЕЗ	Коефіцієнт виконання запланованого рівня іноземних інвестицій, %	Коефіцієнт виконання запланованого загального рівня інвестицій, %
ВЕЗ Причорномор'я *	68,9	57,8
ВЕЗ Одеської області	26,3	38,1
ВЕЗ Миколаївської області	100,0	81,6
ВЕЗ АР Крим	92,9	57,5

Таблиця 5.16.

Коефіцієнт економічної ефективності ВЕЗ регіонів Причорномор'я на  
01.01.2005р. [7,8,9]

Найменування ВЕЗ	Коефіцієнт економічної ефективності , %
ВЕЗ Причорномор'я *	20,0
ВЕЗ Одеської області	3,4
ВЕЗ Миколаївської області	17,2
ВЕЗ АР Крим	26,6

### Список використаних джерел

1. Закон України „Про загальні засади створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” №2673-ХІІ від 13.10.1992р. із змінами та доповненнями // <http://rada.gov.ua>
2. Закон України „Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів України ” №2505-IV от 25.03.2005р. // <http://rada.gov.ua>
3. Проект податкового кодексу, Сайт Міністерства фінансів України // [http://minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art\\_id=85678&cat\\_id=85675](http://minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=85678&cat_id=85675)
4. Податковий кодекс України № 2755-VI від 02.12.2010р. // <http://portal.rada.gov.ua>
5. Немченко В.В., Хомутенко В.П., Михайлістичний А.Л. Менеджмент і аудит іноземних інвестицій в Україні. – Одеса: ДРУК, 2005.- 224 стр.
6. Єфименко Т.І., Лебеда Т.Б. Оцінка бюджетної ефективності функціонування вільних економічних зон і територій пріоритетного розвитку в Україні/

Єфименко Т.І., Лебеда Т.Б. // Журнал «Теория и практика управления». – 2004.– № 10. – Режим доступу: [www.ises.com.ua/17.doc](http://www.ises.com.ua/17.doc)

7. Надходження та освоєння інвестицій в спеціальних (вільних) економічних зонах та територіях пріоритетного розвитку в Одеській області за 2002-2007рр. // Статистичний бюлетень / Держкомстат України. Головне управління статистики в Одеській області.

8. Показники функціонування вільних економічних зон у Миколаївській області за 2003-2007 рр. // Статистичний данні за індивідуальним запитом / Держкомстат України. Головне управління статистики у Миколаївській області.

9. Реалізація інвестиційних проектів в Автономній Республіці Крим за 2002-2007рр. // Статистичний бюлетень / Держкомстат України. Головне управління статистики у АР Крим.

## **РОЗДІЛ 6. ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ДОМОГОСПОДАРСТВ ТА ЇХ РОЛЬ У ФОРМУВАННІ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ**

### **6.1. Складові взаємодії фінансових ресурсів домогосподарств та бюджетної системи**

Рівень та обсяг формування фінансових ресурсів домогосподарств в значній мірі впливають на можливості бюджетів різних рівнів щодо формування доходної бази, зокрема через сплату членами домогосподарства податків та платежів, які обумовлюються як рівнем доходів, так і здійснюваними витратами та відповідним формуванням платоспроможного попиту.

Формування доходної бази функціонування домогосподарства по перше, виступає передумовою сплати податкових платежів до бюджетів; по-друге, структура доходів домогосподарств дає змогу прогнозування структури майбутніх платежів та відлірахувань до бюджетів, по-третє, рівень доходів домогосподарств формує базу для здійснення витрат на споживання, які в переважній більшості випадків, пов'язанні зі сплатою податкових платежів.

Джерелами формування доходної частини бюджету домогосподарства виступають доходи домогосподарства, які представляють собою частину національного доходу країни, що надходить у розпорядження домогосподарства, в результаті розподілу та перерозподілу виробленого валового внутрішнього продукту, та призначена для задоволення матеріальних та духовних потреб членів даного утворення.

Доходи можуть надходити до домогосподарства як у грошовій, так і у натуральній формі. До останніх можна віднести продукцію, отриману з особистого підсобного господарства, натуральну оплату праці, пільги та субсидії від держави, що надійшли у натуральній формі тощо. Однак, якщо домогосподарство здійснює реалізацію продукції, отриманої у натуральній формі, тоді дохід набуває грошової форми вираження та дорівнює виторгу від реалізації[1, с.193].

Участь домогосподарств у суспільному виробництві в умовах ринкової економіки визначає існування різних форм та можливих джерел отримання доходу, що зумовлює певну складність у їх чіткому виокремленні та групуванні.

Специфічність домогосподарства полягає у тому, що доходи даного учасника утворюються у всіх сферах та, в тій чи іншій мірі, присутні у всіх доходах, що формуються в економіці, тому в переважній більшості випадків доходи домогосподарств класифікують в залежності від джерела отримання доходу.

За методологією Державного комітету статистики України, в залежності від основного джерела отримання доходів, виділяють наступні види доходів домогосподарств[2]:

- оплата праці найманих працівників;
- змішаний дохід (прибуток) роботодавців та самостійно зайнятих працівників;
- соціальні допомоги, інші поточні та капітальні трансферти;
- доходи від власності та інші фінансові надходження.

Такий підхід до класифікації доходів домогосподарства дає змогу чіткого визначення ролі та місця домогосподарств у розподілі доходів, що утворюються в економіці. Поділ доходів за критерієм основного джерела доходу виступає певним віддзеркаленням взаємодії домогосподарства з іншими секторами економіки та дає можливість здійснення певних регулятивних та управлінських дій, як на рівні держави, так і на рівні окремого домогосподарства, зокрема щодо реалізації таких важливих складових державної фінансової політики як податкова, соціальна, інвестиційна тощо.

Доходи домогосподарств можна класифікувати і за іншими критеріями[3, с. 316]:

- 1) за часовим критерієм:
  - регулярні (оплата праці, орендна плата та інші);
  - періодичні (авторські гонорари, доходи з цінних паперів і т. ін.);
  - випадкові або разові.
- 2) в залежності від надійності надходження:
  - гарантовані (державні пенсії, доходи від державних позик);
  - умовно-гарантовані (оплата праці);
  - негарантовані (гонорари, комісійні винагороди).

Використання даної класифікації є дещо ускладненим на рівні державного управління, адже запропоновані критерії поділу не є зорієнтованими на виявлення та відображення взаємодії між учасниками фінансових відносин, а дають змогу лише охарактеризувати отримані доходи по відношенню до конкретного домогосподарства та урахувати специфіку й особливості лише даного учасника. Доцільність використання даного підходу є цілком виправданою лише при здійсненні управлінських дій на рівні окремого домогосподарства.

Домогосподарство в переважній більшості випадків орієнтується на регулярні та гарантовані (або умовно-гарантовані) доходи, що дають змогу здійснювати певне планування щодо можливості витрачання коштів. Натомість отримання випадкових доходів домогосподарством частіше за все є негарантованим. Проте такий дохід виступає додатковим ресурсом для

забезпечення потреб членів домогосподарства, або ж може бути використаний як складова для збільшення існуючих заощаджень або витрат.

Домогосподарство є безпосереднім учасником суспільного виробництва, зокрема через постачання на ринок чинників виробництва, що дає змогу даному суб'єкту приймати участь у розподілі та перерозподілі національного доходу і претендувати на певну його частку. Це обумовлено правом власності на той чи інший ресурс, від так, відносини власності багато в чому визначають пропорції розподілу та частку доходу, на яку може претендувати кожен учасник.

Розподіл національного доходу країни дає змогу отримувати доходи, в залежності від внеску у його створення, тобто фактично домогосподарство отримує платню за використання у суспільному виробництві власних ресурсів. Утворені в такий спосіб доходи вважаються первісними доходами. Вони характеризують ступінь залучення домогосподарства до процесу створення сукупного суспільного продукту.

Розгляд доходів домогосподарства як платні за ресурси є характерним для функціонального підходу до процесу суспільного розподілу, в межах якого можна визначити, яка частина грошового доходу відповідає кожному з задіяних ресурсів через встановлення ціни кожного з них: робоча сила, як ресурс, реалізується у праці найманих працівників та виражається у розмірі заробітної платні; володіння майном або земельною ділянкою та здача їх в оренду оцінюються за допомогою орендної платні; ціною надання грошових коштів у позику або їх інвестування виступає процент і т.д.[4, с.364; 5, с.185].

Враховуючи, що доходи домогосподарства можуть утворюватись в різних секторах економіки та поєднують у собі різні складові національного доходу, доцільно розглядати доходи домогосподарств саме через ціну ресурсу, що використовується.

Отримання доходів домогосподарством може бути не пов'язано безпосередньо з використанням належних домогосподарству ресурсів, однак, є наслідком використання ресурсів іншого домогосподарства або суб'єкта господарювання, внаслідок чого домогосподарство отримує додатковий дохід у вигляді позики чи кредиту. Втім, одержання такого доходу відбувається під певні гарантії повернення, забезпечити які домогосподарство може знов ж таки за допомогою належних йому ресурсів, використавши які можна буде погасити отриману позику.

Певну частину доходів домогосподарство отримує не як платню за використання у виробництві ресурсів, що йому належать, а у наслідок перерозподілу виробленого національного доходу. Механізм перерозподілу реалізується за допомогою низки важелів державного втручання (податкової, цінової політики тощо), що дає змогу домогосподарствам отримувати похідні

доходи: пенсії, стипендії та інші форми соціальних виплат. До даної групи доцільно додати доходи, що є аналогічні державним трансфертам з огляду на їх односторонній рух, однак мають інше джерело походження. Прикладом таких доходів є надходження у якості допомоги від родичів, друзів, благодійних та місіонерських організацій.

В узагальненому вигляді класифікацію доходів домогосподарств наведено в таблиці 6.1. Доцільність розмежування доходів саме за ознакою використаного ресурсу зумовлена можливістю показати та дослідити взаємозв'язок між домогосподарствами та іншими суб'єктами господарювання у реалізації фінансових відносин, що є надзвичайно актуальним на державному рівні з огляду на необхідність розбудови ефективної фінансової політики та створення умов для залучення фінансових ресурсів домогосподарств до активної участі на фінансовому ринку.

Реалізація учасниками домогосподарства своєї здатності до праці та набуття ними статусу «найманого працівника» визначає можливість отримання доходу у формі заробітної платні, від так, заробітна плата – це складова доходів домогосподарства, яка являє собою певну суму грошових коштів, що їх отримує індивід за реалізацію такого належного йому ресурсу як «робоча сила».

Встановлення розміру заробітної плати знаходиться в компетенції роботодавця та залежить від багатьох чинників. Одним із визначальних є ефективність використання даного ресурсу для виробництва. Крім того, певний вплив мають і такі фактори як досвід, професійний та освітній рівень тощо[5, с.185].

Проте, і сам робітник здатен впливати на розмір заробітної платні, адже існує можливість самостійного удосконалення своїх професійних навичок (додаткова освіта, володіння іноземними мовами і т. ін.) тощо. Поряд з тим, кожен індивід приймає самостійні рішення щодо сфери застосування та напряму реалізації своїм вмінням, що зумовлює можливість пошуку найефективнішого їх застосування, тобто оптимального поєднання належного рівня заробітної платні та переліку виконуваних робіт.

В переважній більшості країн з розвинутою ринковою економікою значний вплив на відносини між роботодавцем та працівником мають профспілкові організації, які покликані захищати та відстоювати інтереси працюючих, зокрема й щодо умов оплати праці. Успішність діяльності профспілкових організацій проявляється в тому, що члени такої організації отримують заробітну платню вищу, ніж ті робітники, які до неї не входять[5, с.185].



Таблиця 6.1.

## Класифікація доходів домогосподарства за ознакою ресурсу

Фактори впливу на використання ресурсу	Ресурс, яким володіє домогосподарство	Реалізація ресурсу у складі доходу домогосподарства	Способи утворення
Первісні доходи			
- Роботодавець - Державна політика - Профспілки - Якісні характеристик и працівника	Робоча сила	Заробітна плата (оклад, премія, матеріальна допомога)	Встановлення окладу за домовленістю; Законодавче закріплення мінімальної заробітної плати; підписання профспілкового договору; конкуренція на відповідному ринку фахівців
- Ринкова кон'юнктура; - Державна політика	Власність	Доходи від власності (відсотки, дивіденди, рента)	Взаємодія з іншими домогосподарствами, суб'єктами господарювання та фінансовими інститутами
- Ринкова кон'юнктура; - Державна політика; - якісні характеристик и особи	Здатність до підприємництва	Доходи від само зайнятості: - функціонування як фізичної особи-підприємця; - проведення діяльності з надання послуг у неформальному секторі	Індивідуальна підприємницька діяльність
Гібридні доходи			
Ринкова кон'юнктура Державна політика	Функціонування у певній економічній системі	Трансфертні платежі: Соціальна допомога від державних фондів; Допомога від родичів, друзів та благодійних організацій	Законодавче визначення соціальних виплат
Ринкова кон'юнктура Державна політика	Робоча сила, власність	Одержання позик та кредитів	Взаємодія з іншими домогосподарствами та фінансовими інститутами.

Джерело: [складено самостійно]

Ще одним суб'єктом фінансових відносин, що здатен впливати на розмір заробітної плати виступає держава, зокрема через встановлення мінімального рівня оплати праці, регулювання тривалості робочого тижня і т. ін. Крім того, за допомогою податкових важелів держава впливає на розмір фактично отриманої заробітної платні.

З набуттям Україною незалежності та переходом на ринкові засади функціонування економіки, однією з складових якої є існування приватної власності, вітчизняні домогосподарства отримали змогу доповнити можливі джерела своїх доходів, зокрема за рахунок доходів від власності, що проявляються у вигляді відсотків, дивідендів та ренти.

Існування в ринковій економіці різних форм власності, змога самостійно приймати рішення щодо свого функціонування та наявність у володінні домогосподарства різних факторів виробництва виступають своєрідними передумовами для можливості здійснення домогосподарством самостійної підприємницької діяльності. В цьому випадку домогосподарство виступає не лише постачальником ресурсів, а й одночасно є їх покупцем. Від так, змінюється статус – з найманого працівника індивід перетворюється на само зайнятого. Отже, прибуток, який отримує таке домогосподарство, є нічим іншим як поєднанням заробітної плати, відсотків за користування грошовими коштами, платнею за використання майна домогосподарства тощо. Особливістю такої форми доходу домогосподарства є складність розмежування доходів від кожного конкретного ресурсу. Крім того, дохід від здійснення підприємницької діяльності є реалізації ще одного фактору виробництва – підприємницькій здатності. До складу грошових доходів домогосподарств також відносять доходи, отримані від зайнятості в неформальному секторі економіки. Найбільш типовими різновидами неформальної діяльності є вулична торгівля; послуги населенню з будівництва, ремонту, шиття; приватні послуги – прибирання, приготування їжі; приватні уроки; а також брокерська та посередницька діяльність.

З переходом до ринкових методів ведення вітчизняної економіки українські домогосподарства набули права самостійно розпоряджатись власними ресурсами та отримали змогу диверсифікувати можливі джерела надходження доходів. Враховуючи, що більшість доходів надходить у розпорядження домогосподарств у грошовому вигляді, позитивно можна вважати тенденцію зменшення частки вартості спожитої продукції, отриманої з особистого підсобного господарства та від самозаготівель, й відповідного збільшення питомої ваги грошових доходів у загальній структурі сукупних ресурсів домогосподарств [2].

Криза, що розпочалась наприкінці 2008 року мала вплив на структуру сукупних ресурсів домогосподарств. Зокрема, за результатами 2009 року відбулось зменшення частки таких грошових доходів як оплата праці, доходів від підприємницької діяльності та відпродажу с/г продукції. Натомість збільшилась частка соціальних виплат (пенсії, соціальні допомоги) та спожитої продукції, отриманої з підсобного господарства. На кінець 2011 року ситуація зазнала зміни, зокрема щодо зменшення питомої ваги грошових доходів. Станом на кінець 2009 року загальні грошові доходи домогосподарств, порівняно з 2008 роком, збільшились лише на 6 % та становили 897 669 млн. грн. (Табл. 6.2). Такий незначний приріст доходів можна вважати наслідком загального погіршення економічної ситуації в країні під час кризи. Проте, вже за результатами 2010 року приріст грошових доходів домогосподарств у порівнянні з 2009 роком становив 23%, найбільший темп росту спостерігався за отриманими доходами від власності – у порівнянні з 2009 роком приріст склав 95%.

За результатами 2011 року приріст доходів зменшився, порівняно з попереднім періодом майже на 10 відсоткових пункту. Найбільше зниження зазнали доходи від власності – їх зниження склало майже 95 в. п. Таке зменшення є індикатором погіршення ситуації щодо формування інвестиційних активів населення, адже зменшення доходів від даного джерела може свідчити, або про зменшення доходності найбільш прибуткового інструменту, або про зменшення диференціації фінансових активів населення та перетворення їх у на найбільш ліквідні – грошові кошти та виведення за межі організованого ринку у неорганізовані заощадження.

Аналіз ситуації до 2011 року показав, що найбільший темп росту доходів населення по відношенню до попереднього року, спостерігався за результатами 2005 р.: виплати з соціальної допомоги збільшились на 46 458 млн. грн., навіть більше, ніж доходи у вигляді заробітної плати – на 43 394 млн. грн. Окреслені процеси не є позитивним явищем для збільшення фінансових ресурсів домогосподарств з огляду на призначення соціальних трансфертів як компенсаційних та підтримуючих виплат населенню. Тобто такими заходами держава стимулює розвиток утриманських настроїв у населення. Порівняння структури грошових доходів домогосподарств за 2002 та 2012 роки свідчить, що істотних змін у структурі грошових доходів не відбулось: зменшилась питома вага заробітної плати і доходів від підприємницької діяльності та samozайнятості одержаних у грошових доходах домогосподарств.

Таблиця 6.2

Складові доходів домогосподарств України, вибірково по роках, млн. грн.

	2003	у % до 2002	2005	у % до 2004	2009	у % до 2008	2011	у % до 2010	2012	у % до 2011
Доходи – всього, в тому числі:	215672	117	381404	139	894286	106	1266753	115	1407197	111
заробітна плата	94608	120	160621	137	365300	99	529133	118	593213	112
прибуток та змішаний доход	36330	108	58404	133	129760	99	200230	125	212420	106
доходи від власності (одержані)	6706	127	11072	133	34654	122	68004	100	74620	110
соціальні допомоги та інші одержані поточні трансферти	78028	116	151307	144	364572	114	469386	111	526944	112

Джерело: [2]

Натомість відбулось збільшення питомої ваги доходів від власності й соціальної допомоги та інших одержаних домогосподарствами поточних трансфертів (Рис.6.1).

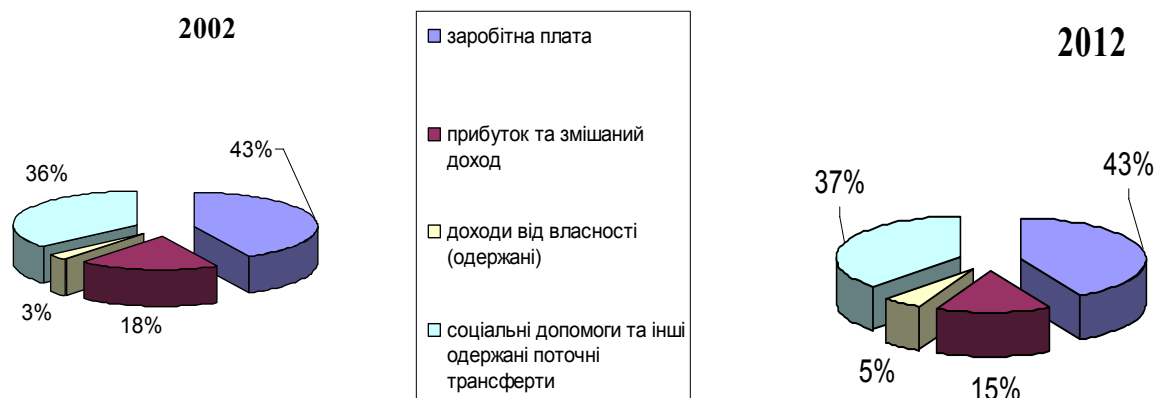


Рис. 6.1. Структура грошових доходів домогосподарств, у 2002 та 2012 роках, %.

Джерело: [складено самостійно на основі даних 2]

Складовою доходів домогосподарств, що є доволі «звичною» для вітчизняних домогосподарств, ще з радянських часів, виступають трансфертні платежі, які в переважній більшості випадків населення отримує від держави у вигляді соціальних виплат.

За методикою Державної служби статистики України трансферт – це «економічна операція, яка має на меті надання (отримання) товару, послуги, активів (фінансових або не фінансових) однією інституційною одиницею іншій без отримання будь-якого вартісного еквіваленту у вигляді іншого товару, послуги, активу»[2].

Соціальні трансферти (соціальні виплати) представляють собою певні грошові кошти, що їх отримує населення від держави при настанні певних подій: вихід на пенсію, хвороба, безробіття тощо. Однак, в переважній більшості випадків такі виплати фінансуються з фондів державного соціального страхування, джерелами формування яких виступають зокрема і платежі робітників та роботодавців, тобто має місце процес перерозподілу грошових доходів.

Соціальна допомога населенню може надходити і у натуральній формі: пільги, знижки, продуктові пакети і т. ін.

До різновидів трансфертів доцільно додати доходи, що надходять до домогосподарства у вигляді матеріальної та безповоротної допомоги від інших домогосподарств або організацій. Одержання такого виду доходу не пов'язано безпосередньо з діяльністю домогосподарства й не є формою державного

трансферту, поряд з тим формує дохід домогосподарства, обумовлений функціонуванням у певних економічних умовах та конкретними якостями та характеристиками домогосподарства.

Принципово іншим видом доходу, з огляду на необхідність повернення його еквіваленту, а в деяких випадках і додаткових ресурсів за використання, виступають позики, що отримує домогосподарство від інших суб'єктів господарювання.

Як свідчать наведенні дані заробітна плата залишається пріоритетною формою отримання доходів українськими домогосподарствами. Незначна питома вага доходів від підприємницької діяльності та від власності яскраво демонструють невикористання даних джерел отримання доходів вітчизняними домогосподарствами у повному обсязі.

Отримання доходів від власності, які утворюються в першу чергу при взаємодії з фінансовим інститутами (відсотки на депозитні внески, доходи по накопичувальним видам страхування тощо) та корпораціями (дивіденди), залежить як від факторів розвитку даних учасників фінансової системи так і від обсягів здійснених домогосподарством інвестиційних операцій.

Водночас, доволі істотною є частка соціальних виплат у загальній сукупності доходів домогосподарств. Окреслена ситуація дає змогу зробити висновки про сталі процеси формування у населення «звички» орієнтуватись на державну допомогу на противагу активізації трудової діяльності. Залежність домогосподарств від соціальних виплат визначає необхідність дослідження потенційної спроможності держави продовжувати фінансувати потреби домогосподарств у відповідності до існуючої тенденції.

Якщо порівнювати ситуацію в Україні з іншими країнами-членами СНД, то за підсумками 2011 року, доходи від оплати праці найманих працівників є домінуючими у грошових доходах населення. Проте, питома вага соціальних виплат – до 20% – значно менше, ніж в українських домогосподарств.

Доволі значна частка доходів домогосподарств від підприємницької діяльності у Молдові (16,8%). Що стосується отримання доходів від власності, то у Молдові питома вага даного виду доходу найменша – 0,4%, а у Білорусі – доходи від власності складають 4% грошових доходів домогосподарств (Таблиця 6.3).

Цікавим є той факт, що населення Молдови 15% грошових доходів отримує як надходження з-за кордону. Наявність такого джерела доходу може свідчити про досить активну політику «заробітчанства» серед молдавських громадян. У структурі доходів українських домогосподарств доходи від надходжень з-за кордону теж є досить відчутним джерелом доходу.

За даними Національного Банку України у 2011 році громадяни, що працюють за кордоном перерахували в Україну близько 7 млрд. дол., що на 19,7% більше, ніж у 2010.

Таблиця 6.3

Структура грошових доходів домогосподарств деяких країн-членів СНД у 2011 році, %

	Білорусь	Молдова	Росія	Україна
Оплата праці	65,4	44,7	67,1	41,7
Доходи від самозанятості	10,6	16,8	9,1	15,9
Доходи від власності	4,0	0,4	3,6	5,4
Соціальні трансферти	20,0	18,1	18,2	37,0
Інші доходи	х	15,3	2,0	х

Джерело: [складено самостійно на основі даних 6-8 ]

Поряд з тим, неофіційно перевезенні суми теж збільшились на 23,9% порівняно з 2010 роком та склали 963 млн. дол. [9].

Як свідчать дані Міністерства праці України, за межами держави у 2010 році тимчасово працювали близько 3 мільйонів громадян України, за оцінками експертів цифра є більшою – кількість заробітчан може сягати – 5-7 млн. осіб. Послугами посередників з працевлаштування на території іноземних держав у першому півріччі 2010 року скористались 41 968 громадян України, що більше аналогічного показника 2009 року - 38,8 тисяч осіб [10,11].

Вивчення даної складової грошових доходів вітчизняних домогосподарств, їх аналіз та пошук шляхів ефективного управління як на макро- так і на мікрорівні є надзвичайно важливим у розрізі накопичення грошових коштів та подальшого їх використання домогосподарствами для заснування власного бізнесу чи будь-якого іншого напрямку інвестування вже безпосередньо на території України.

Так, останнім часом на території західних областей України спостерігається тенденція до активізації інвестування зароблених за кордоном грошей у купівлю нерухомості як з метою покращення свого матеріального (новий дім/квартира, збільшення житлової площі тощо) чи соціального стану (переїзд до великих міст чи міст обласного значення), так і як можливий напрям отримання прибутку від надання в оренду придбаних житлових площ. За даними посередників на цьому ринку попит на нерухомість протягом 2012 року зріс в 2-3 рази[12].

Проблеми нестабільності зони євро спровокували передумови для повернення заробітчан до України, однак, як свідчать дані опитувань, лише незначна частка працівників розглядає можливість заснування та ведення власного бізнесу на території України, решта ж орієнтована на подальші пошуки роботи деінде[11]. Натомість, серед українських громадян росте зацікавленість у веденні власного бізнесу, що можна вважати позитивною тенденцією до збільшення кількості самозайнятих [2].

Потенціал заробітчан, як інвесторів, основи формування середнього класу, через заснування та ведення власного бізнесу, та платників податків і зборів, зокрема щодо формування фінансової бази соціального страхування, потребує виваженої державної підтримки та розробки заходів щодо стимулювання повернення заробітчан на батьківщину та продовження своєї діяльності безпосередньої на території України, що є надзвичайно важливо, з огляду на тенденції розвитку ринку праці, щодо збільшення неформального сектора, та демографічну ситуацію в Україні.

Населення, що працює у неформальному секторі не є платниками податків та зборів з отримуваних доходів. Відзначені тенденції відображаються в першу чергу на ефективності функціонування зокрема і пенсійної системи, адже в майбутньому за діючої системи пенсійного забезпечення, такі громадяни будуть претендувати на отримання пенсійних виплат за віком, збільшуючи таким чином необхідність здійснення трансфертних виплат населенню при зменшенні вхідних потоків отримання коштів Пенсійним фондом, що провокуватиме збільшення дефіцитності бюджету даної інституції.

Діюча система соціального страхування в Україні вже протягом тривалого часу знаходиться на стадії реформування. Необхідність реформування даної сфери пов'язана з неспроможністю держави, лише за рахунок коштів, що концентруються в державному бюджеті та позабюджетних фондах, забезпечити належний рівень соціального захисту населення України. Крім того, негативні тенденції в демографічній ситуації свідчать про неспроможність існуючої моделі соціального страхування забезпечити належний рівень пенсійних виплат працюючому населенню.

Показники чисельності пенсіонерів, що одержують пенсії відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», за 2000 та 2011 роки свідчать про збільшення питомої ваги одержувачів пенсій за віком у загальній сукупності пенсіонерів [13].

Пенсійний фонд є найбільшим фондом у системі соціального страхування. Втім, навіть з огляду на той факт, що домогосподарства є не єдиними платниками внесків до пенсійного фонду, власних коштів фонду на



покриття пенсійних виплат не вистачає, що зумовлює необхідність щорічного збільшення фінансування за рахунок бюджетних коштів

Одним із основних видів доходу для домогосподарства найманих робітників є заробітна плата. Деякі види обов'язкових платежів зменшують суму нарахованої заробітної плати ще до отримання її у власне розпорядження домогосподарства та формують передумови для наповнення доходної бази бюджетів різних рівнів.

До них можна відноситися податок з доходів фізичних осіб та внески до Фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Сплата внесків відбувається шляхом зменшення нарахованої заробітної платні кожного окремого працівника. В свою чергу держава гарантує застрахованим особам отримання певних соціальних гарантій: пенсійне забезпечення, допомога при втраті роботи, фінансування санаторно-курортного лікування застрахованого тощо

Податок з доходів фізичних осіб є різновидом прямих податків. Він справляється на підставі Податкового кодексу України. Відповідно платниками є резиденти, які отримують дохід з джерелом походження в Україні так і за її межами, та нерезиденти, які отримують дохід з джерелом походження в Україні. Сплата даного податку має безпосередній вплив на функціонування фінансових ресурсів домогосподарств, адже його утримання відбувається не лише при отриманні заробітної плати як доходу, але й пов'язано з іншими видами доходу. Від так, збільшення або зменшення кількості видів доходу, що підлягають оподаткуванню, зміна ставок та строків сплати, визначення пільг тощо, впливають не лише на формування фінансових ресурсів домогосподарств та обумовлюють певні можливості щодо проведення управління фінансовими ресурсами, але й визначають потенціал формування доходної бази бюджетної системи України.

Доходи, які надходять у розпорядження домогосподарств, є чинником матеріального достатку, запорукою стабільності відтворення населення, складовою передумов духовного розвитку. Доходи домогосподарства є базою для здійснення витрат. Менше залежними від намагань та побажань домогосподарств, але не менш важливим для формування доходної бази державного бюджету є такий напрям здійснення витрат домогосподарств як сплата поточних податкових платежів та інших трансфертів. Як свідчать статистичні дані, станом на кінець 2021 року дана група витрат складала 95549 млн. грн., що на 13 в.п. більше аналогічного показника 2011 року[2].

Структура даної групи витрат домогосподарств вказує, що найбільша частка належить витратам на сплату поточних податків – питома вага у

загальних витратах та заощадженнях домогосподарств коливається в межах 4-6% (Рис. 6.2).

Частково збільшення питомої ваги сплачених поточних податків можна пояснити тим, що з 01.01.2011 р. вступив в силу Податковий кодекс України, у відповідності до якого зазнали змін зокрема й деякі ставки податків, що їх сплачують домогосподарства:

- було введено прогресивну шкалу оподаткування доходів фізичних осіб;
- збільшились витрати, пов'язані з придбанням нових та утриманням існуючих автомобілів: збільшились ставки за першу реєстрацію транспортного засобу порівняно з діючими до цього ставками транспортного збору, та подорожчали акцизи на паливо.

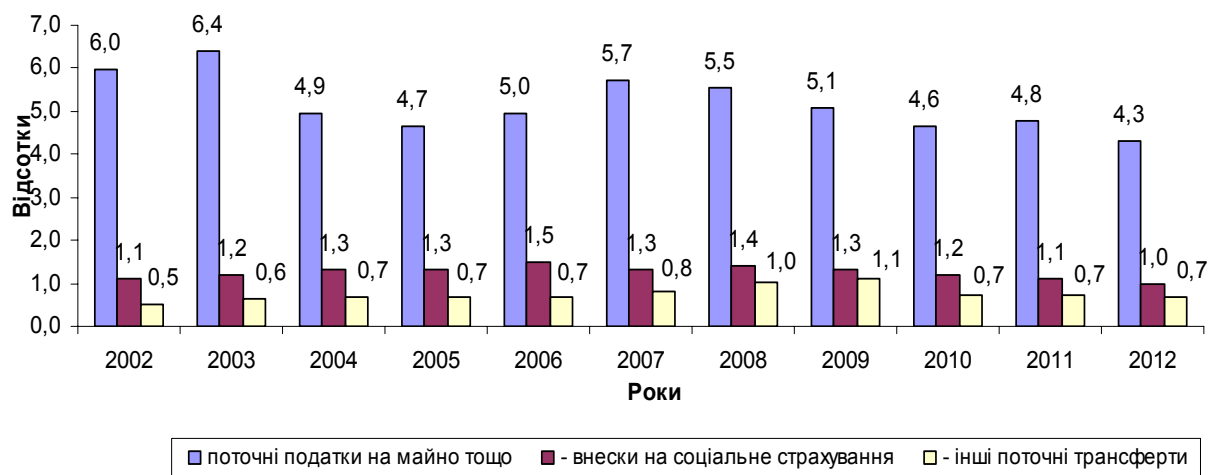


Рис. 6.2. Питома вага поточних податків, внесків на соціальне страхування та інших поточних трансфертів у складі витрат та заощаджень населення в Україні, %, 2002-2012 рр.

Джерело: [складено самостійно на основі даних 2]

Окреслена ситуація щодо складових взаємодії фінансових ресурсів домогосподарств та бюджетної системи в розрізі формування фінансових ресурсів домогосподарств свідчить про необхідність пильної уваги до структури доходів домогосподарств та ролі держави у їх формуванні.

## 6.2. Прожитковий мінімум як базовий соціальний стандарт: проблеми теорії та практики

Становлення та розвиток бюджетної системи України відбуваються паралельно з процесами трансформації та реформування економічної системи держави, а від так динамічність змін зумовлюють необхідність дієвого

реагування на економічні процеси, зокрема щодо функціонування вітчизняної бюджетної системи.

Роль держави, щодо життєзабезпечення населення значно відрізняється від командно-адміністративного ладу. Це необхідно враховувати при розробці як економічної політики взагалі, так і соціальних стандартів та гарантій зокрема, з огляду на те, що реалізація вираженої стратегії побудови системи гарантування населенню певних соціальних стандартів життя є запорукою успішного розвитку ринкових відносин в країні.

Крім того, залученням домогосподарств до фінансових відносин, як безпосередніх та повноправних учасників, зумовлює необхідність реформування взаємовідносин у сфері соціального забезпечення між державою та населенням, адже через встановлення соціальних стандартів життя населення, здійснюється безпосередній вплив, як на процеси формування доходів, так і щодо можливості та необхідності здійснення витрат домогосподарствами. Важливість пильної уваги до проблем формування соціальних стандартів, у розрізі дослідження різних аспектів функціонування бюджетної системи України, зумовлена доволі відчутним впливом даних показників на процеси планування обсягів витратної частини бюджету країни. Крім того, значна питома вага трансфертних виплат у структурі доходів домогосподарств свідчить про важливість даної складової доходів домогосподарств для формування матеріальної складової існування населення, а від так, обумовлює формування потенціалу платників податків для формування доходної бази бюджетної системи України.

Значна частка соціальних виплат населенню збільшує витратну частину бюджету держави, що, в свою чергу, впливає на необхідність збільшення доходної бази, а від так, має вплив на всіх господарюючих суб'єктів, та потенційно виступає фактором збільшення щорічного дефіциту бюджету.

Важливим показником, що планується та встановлюється у ЗУ «Про державний бюджет» та використання якого, безпосередньо, пов'язано зі змінами стану добробуту вітчизняних домогосподарств, є показник прожиткового мінімуму – один із показників державних соціальних стандартів життя населення. Відповідно до законодавства, державні соціальні стандарти тлумачаться як – «встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій», а саме «встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму» [15].

Показник прожиткового мінімуму прийнято вважати «базовим соціальним стандартом», що відображає у вартісному еквіваленті мінімальний набір товарів (продовольчих та непродовольчих) і послуг, що їх має отримувати індивід за для забезпечення фізіологічних, духовних та соціальних потреб.

Прожитковий мінімум за свої призначенням має забезпечувати потреби як фізіологічного, так і соціального характеру. Як свідчать статистичні дані показники прожиткового мінімуму мають тенденцію до збільшення, однак однозначно позитивною її вважати не можна (Табл.6.4).

Таблиця 6.4.

Динаміка показників загального прожиткового мінімуму та прожиткового мінімуму для працездатних осіб станом на 01.01. відповідного року, 2001-2012рр.

Рік	Прожитковий мінімум (грн.)		Темп приросту показників прожиткового мінімуму до попереднього року (%)	
	Загальний показник	Працездатні особи	Загальний показник	Працездатні особи
01.01.2001	311,30	331,05	х	х
01.01.2002	342,00	365,00	9,86	10,26
01.01.2003	342,00	365,00	0,00	0,00
01.01.2004	362,23	386,73	5,92	5,95
01.01.2005	423,00	453,00	16,78	17,14
01.01.2006	453,00	483,00	7,09	6,62
01.01.2007	492,00	525,00	8,61	8,70
01.01.2008	592,00	633,00	20,33	20,57
01.01.2009	626,00	669,00	5,74	5,69
01.01.2010	825,00	869,00	31,79	29,90
01.01.2011	894,00	941,00	8,36	8,29
01.01.2012	953,00	1 004,00	6,60	6,70

Джерело: Розраховано самостійно на основі даних з ЗУ «Про державний бюджет України» на відповідний рік[14]

Досвід існування системи гарантування соціальних стандартів життя для вітчизняних домогосподарств свідчить про наявність багатьох проблемних аспектів функціонування даного напрямку державної політики, що ускладнено протиріччями процесів здійснення та формування соціальних витрат на рівні держави, адже необхідність належного рівня соціального захисту зумовлює доцільність пошуку додаткових джерел фінансування витратної частини бюджету держави, а з іншого – зміни соціальної складової у доходах населення відображаються, безпосередньо, на добробуті населення, однак, паралельно, їх

збільшення гальмує процеси становлення домогосподарства як повноправного та самостійного учасника економічного кругообігу.

За сучасних умов функціонування вітчизняних домогосподарств, прожитковий мінімум не виконує покладених на нього функцій та не виступає повноцінним індикатором, що відображає першочергові потреби й вартісний еквівалент можливості їх забезпечення[15]. Більш того, низка експериментів, що були проведені активістами профспілкових організацій України, яскраво продемонстрували неможливість забезпечення за рахунок прожиткового мінімуму навіть фізіологічних потреб за нормами та нормативами, що використовуються при розрахунку базового соціального стандарту[16].

За даними експертних оцінок, при врахуванні визначених нормативів, прожитковий мінімум у 2007 році мав би складати 1 249 грн., згідно ж законодавчих актів даний показник на кінець року досяг значення у 532 грн., щодо показників 2010 року, то прожитковий мінімум складав 875 грн. проти визначених експертами 2 000 грн. (Табл.6.5)[16,17].

Таблиця 6.5.

Порівняльна таблиця показників прожиткового мінімуму, 2007-2010 рр.

Рік	2007	2008	2009	2010
Законодавчо закріплений загальний прожитковий мінімум на момент проведення експерименту, грн.	532	626	701	875
Визначений експертами загальний прожитковий мінімум на момент проведення експерименту, грн.	1 249	1 660	—	2 000

Джерело: [складено самостійно на основі даних 16-17]

Такі розбіжності пов'язують у першу чергу з:

- не легітимністю споживчого кошика, який складає основу для встановлення прожиткового мінімуму. Відповідно до законодавства, набір продуктів харчування та набір непродовольчих товарів, що використовуються при встановленні прожиткового мінімуму, повинні переглядатись не рідше одного разу на п'ять років. Натомість, на сьогоднішній день, при розрахунку прожиткового мінімуму використовується набір продуктів та послуг зразка 2000 року.

- невідповідністю набору продуктів та послуг, що використовується для розрахунків, як фізіологічним нормам, так і сучасним потребам населення. На переконання фахівців, вітчизняний споживчий кошик потребує значного корегування з урахуванням сучасних медичних стандартів як харчування так і життя населення. Крім того, у переліку послуг не знайшло свого відображення

поява витрат у населення, пов'язаних із необхідністю здійснення платного навчання та оплати медичної допомоги тощо.

Необхідно відзначити, що при розрахунку споживчого кошика не враховуються ні регіональні відмінності, що мають місце у цінах на товари та послуги, ні відмінності між містом та селом[15]. Невідповідність базового соціального стандарту реальним потребам населення, відповідно, зумовлює неліквідність й інших показників, зокрема мінімальної заробітної плати.

Від так, у процесі здійснення державної політики соціального забезпечення та формування показників щорічних витрат бюджету, необхідно орієнтуватись на адекватні економічні показники, зокрема на реальний прожитковий мінімум – за своєю суттю, сума прожиткового мінімуму є тією граничною сумою грошових коштів, які є необхідними для членів домогосподарства за для можливості фізичного існування даного суб'єкта ринкової економіки, адже без забезпечення потреб та послуг, вартість яких включена до складу даного показника, мова взагалі не може йти про існування, а тим більше – про повноцінну участь домогосподарства у фінансових відносинах.

Крім того, прожитковий мінімум виступає інструментом безпосереднього впливу на стан функціонування фінансів домогосподарств, адже використання даного показника для встановлення мінімальної заробітної плати, пенсій за віком, різних видів соціальних трансфертів і т. ін. у певній мірі визначає як величину доходів домогосподарства та сплачених податків з отримуваних доходів, так і можливі напрями витрачання коштів, наприклад формування додаткового пенсійного фонду за умови гарантування державою певного рівня мінімального пенсійного забезпечення, тобто орієнтуючись на певну державну політику щодо пенсійних виплат, населення має можливість чіткого прогнозування необхідності здійснення додаткових пенсійних накопичень тощо.

Проте, з огляду на відносно нетривалий час залучення вітчизняних домогосподарств до фінансових відносин, питанню важливості показників соціальних стандартів для застосування не лише на рівні держави, а й для функціонування домогосподарства, у ході становленні останнього як повноправного учасника фінансових відносин, у вітчизняних наукових дослідженнях приділена не значна увага. Важливого значення дане питання набуває з огляду на необхідність реформування політики соціального забезпечення з метою зменшення навантаження на витратну частину бюджету.

Залучення домогосподарств до фінансових відносин і набуття ними більшої незалежності та самостійності, зумовлюють активізацію позиції даного суб'єкта щодо регулювання власних фінансових потоків, залучення додаткових

джерел доходів, здійснення інвестиційних операцій і т. ін., що, в свою чергу, потребує визначення реальних показників життєдіяльності та соціальних стандартів за для можливості управління власними фінансами для домогосподарства, планування необхідності здійснення майбутніх витрат, щодо забезпечення власного добробуту, розробку стратегій власного розвитку для кожного із учасників домогосподарства та визначення перспективних джерел їх фінансування тощо.

Зокрема це стосується розвитку та становлення персонального податкового менеджменту – як одного із напрямів управління фінансами домогосподарств – планування та контроль за формуванням і надходженням доходів та здійсненням витрат й урегулювання цих потоків грошових коштів у часі дасть змогу отримати максимальний дохід з мінімальними податковими платежами, зокрема це відноситься до вибору часу здійснення страхування життя, отримання освіти, проведення інвестиційних операцій та отримання прибутку по ним тощо.

У розвинених країнах світу існує практика використання послуг персональних фінансових менеджерів та фінансових консультантів, які безпосередньо допомагають клієнтам максимально урегулювати потоки грошових коштів з метою оптимізації сплати податків, використання у повному обсязі всіх можливостей податкових кредитів та пільг, збільшення прибутковості та зменшення ризиковості інвестиційних операцій тощо. Реалізація діяльності домогосподарств у сфері власних фінансів потребує використання реальних показників соціальних стандартів та гарантій, адже невідповідність соціальних стандартів реальним потребам життя вітчизняних домогосподарств унеможлиблює чіткість і достовірність планування та прогнозування для населення фінансових потоків, зокрема щодо визначення потреб у здійсненні додаткового пенсійного та медичного страхування, накопичення грошових коштів на здобуття освіти і т. ін.

Втім, дієвість таких заходів буде в першу чергу ефективною за умови чіткого врегулювання інтересів між державою та населенням щодо затвердження певного рівня соціального стандартів життя та формування належної фінансової бази для їх забезпечення, як з точки зору зменшення державних витрат до соціального гарантованого мінімуму (з метою зменшення навантаження на бюджет), так і щодо збільшення доходної бази для домогосподарств за для можливості забезпечення власного добробуту понад гарантований державою мінімум.

Невідповідність соціальних стандартів та норм реальним потребам населення ставить під сумнів дієвість та ефективність соціальних та економічних програм, що мають місце в державі, зокрема нівелює значення базового соціального стандарту – прожиткового мінімуму – як показника мінімальної вартості життя, тобто вартості забезпечення мінімальних, як фізіологічних так і соціальних, потреб для вітчизняних домогосподарств.

Від так, надзвичайно важливою є нагальність проведення заходів щодо приведення показників соціальних стандартів у відповідність до законодавчо закріпленої сутності, на сам перед це стосується:

- доцільності перегляду складу споживчого кошика у відповідності з сучасними медичними стандартами та враховуючи зміни у потребах населення, викликаних вимогами часу та економічними трансформаціями у країні;

- необхідності чіткого дотримання законодавчо закріплених термінів та строків щодо формування, розрахунку та корегування соціальних стандартів та норм;

- важливості чіткого урегулювання законодавчо закріплених соціальних стандартів з реальною необхідністю та важливістю їх для забезпечення гарантованих державою потреб, а також можливістю їх фактичного отримання за умов функціонування домогосподарств в умовах ринкової економіки.

Встановлення показників соціальних стандартів життя, що відображають реальні потреби населення, дасть змогу не лише покращити якість соціальної складової та підвищити стандарти життя на рівні держави, а й сприятиме можливості зменшення соціальної складової у витратах державного бюджету через чіткість урегулювання інтересів кожного з учасників та адаптації до функціонування в умовах ринкової економіки. Знаття з бюджету держави непомірного соціального тягара та функціонування в умовах ринкової економіки визначають необхідність набуття домогосподарствами більшої самостійності щодо забезпечення власного добробуту та збільшенню джерел формування доходів населення, що визначає доцільність пильної уваги до необхідності:

- розвитку і підтримки малого підприємництва та сімейного бізнесу – адже саме приватні підприємці виступають основою формування «середнього» класу, наявність якого є однією з умов перспективності розвитку економіки країни та підвищення матеріального рівня громадян;

- проведення просвітницької та роз'яснювальної роботи серед населення щодо можливих шляхів та інструментів інвестування грошових коштів з метою отримання додаткових джерел доходів.

Виважена та злагоджена політика реформування соціальної сфери дасть змогу:

- значно покращити показники виконання бюджетних програм без погіршення матеріального становища населення зі збереженням основ соціальної політики щодо формування соціальних стандартів життя, що відображають реальні потреби громадян;

- встановити посилене навантаженням в розрізі соціальної складової для бюджету країни.



Поряд з тим, забезпечення дієвої державної соціальної політики є однією зі складових формування соціальної безпеки країни в цілому та створення необхідних умов для повноцінного функціонування домогосподарств. Тим більш, що населення, як учасник фінансово-економічних відносин, безпосередньо на собі відчуває зміни щодо можливостей держави формувати високий рівень доходів бюджетів.

### **6.3. Особливості інвестування фінансових ресурсів домогосподарств в Україні**

Залучення фінансових ресурсів домогосподарств до інвестиційного процесу створює передумови для збільшення потенційних інвестиційних ресурсів розвитку економіки та виступає складовою забезпечення добробуту домогосподарств, що обумовлює формування платоспроможного попиту у державі. Окреслені аспекти мають вагоме значення для формування бюджетної політики держави, адже охоплюють як доходну складову бюджету (збільшення податкових надходжень), так і щодо перерозподілу коштів у витратній частині щодо фінансування інвестиційних програм – на що можуть бути залучені кошти приватних інвесторів.

Як і будь-які ресурси, заощадження домашніх господарств, потребують прийняття рішень щодо їх найбільш ефективного використання, тобто виступають об'єктом управління щодо вибору фінансового інструменту та фінансового посередника.

З огляду на доступність та наявність інформації щодо показників функціонування фінансових посередників, аналіз інвестування фінансових ресурсів домогосподарств можливо здійснити у розрізі фінансових інститутів з урахуванням фінансових інструментів, що використовуються у діяльності фінансових посередників при взаємодії з фізичними особами.

1. Депозитні корпорації (крім Національного банку України) Депозити домашніх господарств, залучені депозитними коопераціями, станом на 01.01.2013 складала 369 264 млн. грн., що майже на 19% більше показника 2011 року, проте приросту до кризового 2008-2009 рр. так і не було досягнуто – станом на кінець грудня 2008 приріст депозитів у порівнянні з 2007 роком склав 30%. Протягом останніх двох років відбулися зміни у складі та структурі депозитного портфелю. Мало місце збільшення кількості короткострокових депозитів: на початок 2013 та 2012 років, питома вага депозитів зі строками погашення до 1 року у загальній сумі становила 34% проти 26% за результатами 2008 р. Дана тенденція не є позитивною, враховуючи важливість довгострокових депозитів як складових інвестиційних ресурсів для розвитку економіки [18].

Населення перестало довіряти національній валюті: до 2008 року домогосподарства надавали перевагу гривневим депозитам, проте на кінець 2009 року питома вага заощаджень у іноземній валюті становила майже 53%. Втім, за результатами 2010-2011 рр. ситуація зазнала позитивної зміни – гривневі депозити домінують над депозитами в іноземній валюті у інвестиційному портфелі домогосподарств (Рис.6.3.). Результати 2012 року показали наявність тенденції до зменшення питомої ваги депозитів у національній валюті.

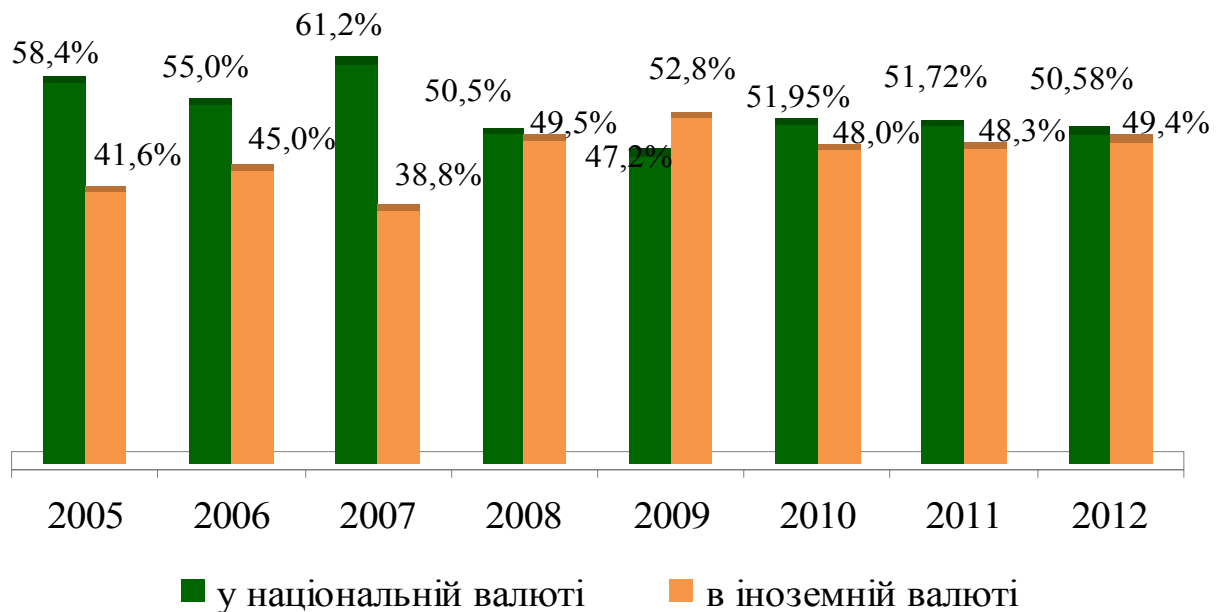


Рис. 6. 3. Структура депозитів домашніх господарств, залучені депозитними корпораціями (Крім національного банку України) у розрізі валюти заощадження, %, 2005-2012 рр.

Джерело: [складено самостійно на основі даних 18]

Ще одним інструментом інвестування грошових коштів для домогосподарств є купівля дорогоцінних металів (золота, платини тощо) та цінних монет. Придбання дорогоцінних металів є доволі перспективним інструментом, з огляду на тенденції до постійного збільшення їх вартості у часі. Однак, для більшості вітчизняних домогосподарств така операція недоступна, враховуючи високу вартість та невисоку ліквідність злитків, які і виступають об'єктом інвестування – в Україні. На думку фінансових експертів, операції з золотом доцільно проводити лише за умови придбання не менше як 50 грамів металу, що відповідає близько 21 000 гривень (2 625 доларів).

2. Кредитні спілки. Вкладення коштів на депозитні рахунки також є поширеним напрямом взаємодії між домогосподарствами та кредитними

спілками. На тлі певної стабілізації діяльності даних фінансових установ після кризових процесів 2008-2009 рр., простежується тенденція до зменшення як кількості осіб, що мають депозитні внески, так і загального обсягу залучених кредитними спілками коштів (Табл.6.6). Ситуація з депозитними внесками вітчизняних домогосподарств продемонструвала залежність інвестиційних рішень домашніх господарств від загальної політичної та економічної ситуації в країні та підтвердила прогнози щодо намагань українських домогосподарств перевести свої збереження у національну валюту на тлі побоювань щодо знецінення іноземних валют. Проте має місце і зворотній зв'язок: зміни інтересів населення суттєво впливають на стан функціонування фінансових установ та позначаються на загальній ситуації в країні, тим більш, домогосподарствам належить близько 60% всіх коштів, залучених депозитними корпораціями. Вкладення коштів на депозитні рахунки є найбільш поширеним способом зберігання фінансових ресурсів вітчизняними домогосподарствами.

Таблиця 6.6

Динаміка деяких показників, залучення кредитними спілками коштів на депозитні рахунки, в Україні 2008-2011 рр.

Показники	2008	2009	2010	2011
Кількості членів КС, які мають внески на депозитних рахунках (на кінець періоду) (тис. осіб)	164	117	78,9	48
Внески членів КС на депозитні рахунки (залишок на кінець періоду), млн. грн.	3951,1	2959,3	1945	1185,5

Джерело: [19]

3. Страхова компанія зі страхування життя. Послуги, щодо реалізації ощадної функції, домогосподарства мають змогу отримувати за допомогою укладання договорів накопичувального страхування життя (life-страхування).

Договори страхування життя окрім страхового захисту та виплати застрахованому страхової суми, передбачають отримання певного відсоткового доходу, та, в разі отримання страховою компанією інвестиційного доходу від своєї діяльності, можливість участі в ньому страхувальника, таким чином, виступаючи своєрідним інструментом заощадження коштів населення. На вітчизняному страховому ринку life-страховики пропонують декілька видів програм страхового захисту, зокрема змішане страхування життя, пенсійне страхування, страхування дітей, страхування життя.

Галузь страхування життя теж зазнала негативного впливу економічної кризи 2008-2009 років – станом на 01.01.10 life-страховиками від страхувальників-фізичних осіб було залучено страхових премій за договорами

на суму 641,4 млн. грн., що на 23,5% менше, порівняно з показниками 2009 року. За результатами 2010-2011 років ситуація зазнала зміни – існує позитивна тенденція до збільшення об'єму страхових премій, отриманих від страхувальників-фізичних осіб: приріст склав 17,7 в.п. та 56,7 в.п. відповідно у 2010 та 2011 рр. [19]

Даний інструмент має всі перспективи розвитку – питома вага валових премій зі страхування життя до загальних валових премій по ринку мала позитивну тенденцію до збільшення – з 0,5% у 2002 до 4,6% у 2008 [19]. Ситуація дещо погіршилась у 2008 та 2009 роках у зв'язку з кризовими процесами, проте за результатами 2010-2011 року спостерігались позитивні тенденції розвитку. Крім накопичувальної функції та здатності зберігати заощаджені кошти від інфляційних коливань, страховий договір даного виду забезпечує захист клієнта від низки ризиків у вигляді страхового відшкодування.

4. Недержавні пенсійні фонди (НПФ). Враховуючи наявність проблемних аспектів щодо формування джерел фінансування Пенсійного фонду України, вагомого значення набуває можливість укладання договорів пенсійного забезпечення з недержавними пенсійними фондами.

Питома вага внесків від фізичних осіб у загальній сумі платежів знаходиться в межах 4-6%, проте, з огляду на той факт, що безпосередніми кінцевими одержувачами пенсійних виплат виступають фізичні особи, тенденція до збільшення загальної суми отриманих премій, свідчить про розвиток даного сегменту фінансового ринку (Табл.6.7).

Окреслені напрями розвитку недержавних пенсійних фондів свідчать про поживавлення зацікавленості до послуг даних фінансових установ – за даними опитувань послугами НПФ у майбутньому планує користуватись у два рази більше респондентів ніж за результатами 2010 року[20, с. 29].

Таблиця 6.7

Динаміка основних показників діяльності недержавних пенсійних фондів,  
2005-2012 рр.

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Пенсійні внески (наростаючим підсумком з початку діяльності), млн. грн.	36,4	119,7	234,4	582,9	754,6	925,4	1 102,0	1 313,7

Продовження таблиця 6.7

Пенсійні внески від фіз. осіб. (наростаючим підсумком з початку діяльності), млн. грн.	2,1	5,3	14	26	31,8	40,7	50,6	58,6
Питома вага премій від фіз. осіб у загальній сумі пенсійних внесків, %	5,7	4,6	6	4,5	4,2	4,4	4,6	4,5

Джерело: [складено самостійно на основі даних 20]

5. Інститути спільного інвестування (ІСІ). Членство учасників домогосподарств у ІСІ в ринковій економіці є ваговою складовою участі фізичних осіб у операціях на фінансовому ринку. Залучення фінансових ресурсів домогосподарств України до інвестиційних потреб економіки також має місце через використання членства у ІСІ. Аналіз даних щодо залучення фізичних осіб – резидентів до взаємодії з ІСІ дав змогу дійти висновків про використання даного інституту при здійсненні інвестування фінансових ресурсів домогосподарств. Протягом останніх років(20010-2012рр.) спостерігається тенденція до поступового зменшення частки фізичних осіб-резидентів у вартості чистих активів Інститутів спільного інвестування, порівняно з 2007-2008 рр. (рис. 6.4)

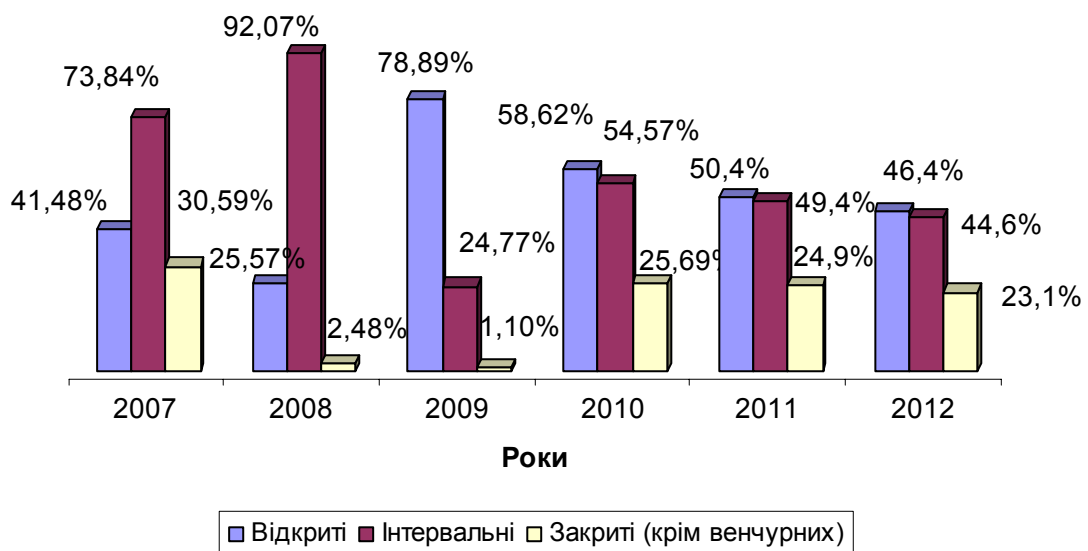


Рис. 6.4. Питома вага вкладень інвесторів-фізичних осіб (резидентів) України у вартості чистих активів Інститутів спільного інвестування у 2007-2012 рр., %

Джерело: [складено самостійно на основі даних 21]

Така ситуація обумовлена, зокрема, кризою 2008-2009 рр. та її наслідками щодо втрати довіри до фінансових інститутів та погіршення показників функціонування більшості гравців фінансового ринку.

У відповідності до аналітичних даних Української Асоціації Інвестиційного Бізнесу (УАІБ), за результатами 2012 року функціонування публічних ІСІ є збитковим, хоча падіння є меншим ніж за результатами 2011 року[21]. Такий стан речей пояснюється занепадом, в першу чергу, українського фондового ринку. Значно вигащними для інвесторів з точки зору прибутковості, залишаються саме депозитні внески, що відповідно впливає на уподобання домогосподарств щодо вибору інструменту інвестування.

Як показав проведений аналіз, домашніми господарствами України не використовується в повному обсязі весь потенціал фінансових інструментів, які дають можливість не тільки зберегти фінансові ресурси, а й примножити їх розмір. За даними досліджень, фінансовими інструментами заощадження коштів користується менше 20% опитаних, натомість при наявності надлишкових коштів 49% респондентів надасть перевагу збереженню коштів вдома у готівковому вигляді[21, с.29]. Значимим фактором обмеженого використання домогосподарствами фінансових інструментів є так звана «фінансова неграмотність» населення. В ринкових умовах господарювання заощадження домогосподарств виступають безпосереднім об'єктом управління, що вимагає від населення володіння певним арсеналом хоча б мінімальних знань щодо основ функціонування фінансового ринку та можливих шляхів формування й інвестування заощаджень. Як показав тест на фінансову обізнаність, з 60% респондентів, які вважали себе фінансово грамотними, лише 22% змогли відповісти на запитання, без яких не можливо управляти власними фінансами[21,с.18]. До головної перешкоди у формуванні заощаджень 14% респондентів віднесли відсутність довіри до фінансових установ. Істотно вплинула на ситуацію економічна криза 2008 р., наслідки якої є ще досить відчутними, зокрема у поверненні довіри населення до різних фінансових інститутів. Кризові процеси виявили необхідність більш чіткої регламентації та жорсткого контролю за діяльністю учасників фінансових відносин з боку держави та доцільності активізації ролі держави у регулюванні процесів функціонування фінансових ресурсів домогосподарств як складових інвестиційних ресурсів фінансових інститутів, зокрема щодо забезпечення надійності та гарантованості повернення інвестованих коштів.

Підвищення довіри домогосподарств до фінансових посередників та побудова ефективної взаємодії між домогосподарством-інвестором та фінансовим інститутом можливо лише при комплексному підході до

гарантування захисту інвестора-фізичної особи, що має здійснюватись через забезпечення фінансової довіри, важлива роль у формуванні якої належить державі як гаранту прав інвесторів.

### Список використаних джерел

1. Свиридонов О. Ю. Финансы, денежное обращение, кредит / О. Ю. Свиридонов. – Ростов н/Д: Феникс, 2005. – 288с. – (Высшее образование)..
2. Офіційний сайт державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
3. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов / [Г.Б. Поляк, Л. Д. Андросова, Т. А. Башкатова и др.]; под ред. проф. Г. Б. Поляка. – [2-е изд.]. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. – 512с.
4. Вступ до економічної теорії. Підручник / [ З. Ватаманюк, О. Ватаманюк, С. Панчишин, С. Кудин та ін.]; За ред. З. Ватаманюка. – [3-є вид., допов.]. – Львів: «Новий світ - 2000», 2006. – 504 с..
5. Політична економія: Навч. посіб./ Г. А. Оганян, В.О. Паламарчук, А.П. Румянцев та ін.; За заг. ред. Г. А. Оганяна. – К.: МАУП, 2003. – 520 с.
6. Национальный статистический комитет Республики Беларусь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.belstat.gov.by](http://www.belstat.gov.by)
7. Национальное бюро статистики Республики Молдова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=2934&parent=0>
8. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gks.ru/>
9. Почему заробитчане возвращаются домой /Интернет – видання «Обозреватель»// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://finance.obozrevatel.com/analytics-and-forecasts/51809-pochemu-zarobitchane-vozvrashchayutsya-domoj.htm>
10. Офіційний сайт центру Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uceps.org/ukr/article.php?news\\_id=817](http://www.uceps.org/ukr/article.php?news_id=817)
11. Заробітчани скуповують нерухомість / Газета по-українськи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.ua/articles/scandals-newspaper/446343>
12. Статистичний щорічник України за 2011 рік // [За редакцією О.Г. Осауленко]. – К., 2012. – 558 с.
13. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальний захист та пенсійне забезпечення. У цифрах і фактах – 2010 [Електронний ресурс]//

Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України. – Режим доступу: [http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=96595&cat\\_id=41296](http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=96595&cat_id=41296)

14. ЗУ «Про державний бюджет України», 2001-2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>

15. Пищуліна О. М. Зміна методики розрахунку прожиткового мінімуму – крок до реформування соціальної політики / О. Пищуліна // Стратегічні пріоритети. – 2009. - №1(10). – с.106-114

16. Офіційний сайт «Інформаційної служби Бі-Бі-Сі Україна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news/2010/11/101105\\_ukraine\\_minimal\\_salary\\_az.s.html](http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news/2010/11/101105_ukraine_minimal_salary_az.s.html)

17. Реальний прожитковий мінімум в Україні – 2000 грн., – профспілки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zaxid.net/newsua/2010/10/8/85000/>

18. Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/Statist/sfs.htm>

19. Офіційний сайт Національної комісії, що здійснює регулювання ринку фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.dfp.gov.ua](http://www.dfp.gov.ua)

20. Бонд Р. Фінансова грамотність та обізнаність в Україні: Факти та висновки / Р. Бонд, О. Куценко, Н. Лозицька. – Видання друге, доповнене та виправлене. – К.: USAID, 2010. – с.41

21. Аналітичний огляд ринку управління активами в Україні [Електронний ресурс]// Офіційний сайт Української Асоціації Інвестиційного Бізнесу – Режим доступу: [http://www.uaib.com.ua/analituaib/publ\\_ici\\_quart.html](http://www.uaib.com.ua/analituaib/publ_ici_quart.html)



## РОЗДІЛ 7. РОЗВИТОК МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

### 7.1. Теоретичні аспекти організації міжбюджетних відносин

В умовах побудови правової, демократичної та соціально направленої держави з економікою ринкового типу максимальне задоволення потреб населення суспільними благами та, взагалі, збільшення добробуту кожного громадянина посідає визначальне місце. Проте, історично назріла необхідність розвитку України в напрямку децентралізації влади та управління гальмується як шляхом зволікання прийняття відповідних законодавчих актів, так і шляхом фактичного обмеження прав органів місцевого самоврядування, що не відповідає світовим тенденціям зміцнення основ місцевого самоврядування.

Діяльність щодо надання суспільних благ — функція держави, яка має чітке економічне обґрунтування у межах макроекономічної теорії та виконується урядами практично усіх країн. Разом з тим аналіз різноманітних суспільних благ та по слуг свідчить, що, з одного боку, можливості користування ними мають територіальні (просторові) обмеження, а з іншого — потреби жителів різних регіонів або населених пунктів можуть бути не однаковими. Ці дві обставини мають принципове значення для формування виваженої системи міжбюджетних відносин та економічного обґрунтування децентралізованої системи державного управління [9, с.41].

Значна перевага делегованих повноважень у загальному обсязі, постійна недостатність фінансових ресурсів для їхньої реалізації на мінімальному гарантованому законодавством України рівні, є основними проблемами місцевого самоврядування впродовж усього періоду існування незалежної держави. За умов загальної дефіцитності бюджетних ресурсів нова модель фінансового вирівнювання, яка впроваджена Бюджетним кодексом України, не відрізняється від попередньої більшою ефективністю і породжує нові проблеми в організації системи міжбюджетних відносин. Теоретичне дослідження, аналіз фактичних результатів відносин між ланками бюджетної системи та вироблення практичних рекомендацій є передумовою вирішення проблем щодо розподілу видаткових повноважень та доходних джерел між бюджетами різних рівнів, удосконалення системи міжбюджетних трансфертів.

Від особливостей організації системи міжбюджетних відносин залежить ступінь фінансової самостійності органів місцевого самоврядування (децентралізація влади). Метою відносин є забезпечення гарантованого рівня надання суспільних благ на всій території країни. Проте, ефективність відносин між ланками бюджетної системи міститься не в рівні збалансування місцевих

бюджетів унаслідок бюджетного вирівнювання, а в сприянні соціально-економічного розвитку територій, а також зростанні добробуту населення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить, що питання реформування міжбюджетних відносин зосереджуються на теоретичних засадах та практичних питаннях організації фінансового забезпечення місцевого самоврядування, на реформуванні вітчизняної системи міжбюджетних трансфертів. Існують розрізненні (несистемні) погляди щодо особливостей використання позитивного іноземного досвіду у розв'язанні проблем гарантованого забезпечення достатньої власної фінансової бази територіальних одиниць та напрямків удосконалення сучасної системи формульних розрахунків.

Недостатня увага приділяється теоретичним положенням та розробці практичних рекомендацій щодо розподілу повноважень між рівнями влади та управління, проблемі одночасного забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування бюджетними ресурсами, у тому числі за допомогою розробки оптимальної моделі фінансового вирівнювання. Отже, система міжбюджетних відносин не досліджується комплексно, крім того відсутня прив'язка до культурних та історичних особливостей нашої країни, що робить поставлену проблему актуальною, а її розробку науково-теоретично та практично цінною.

Плюралізм думок серед вітчизняних науковців щодо місця і ролі міжбюджетних відносин у складі бюджетної системи, напрямів їх удосконалення є підставою для обґрунтування суті та необхідності існування міжбюджетних відносин, їх цілей, форм та методів. При цьому, наявність багатьох точок зору щодо наміченої проблеми цілком зрозуміла, оскільки відсутні єдині тлумачення більш загальних термінів, однією з багатьох категорій яких є категорія міжбюджетні відносини. Прикладом може слугувати поняття державних фінансів.

Фінансові ресурси держави концентруються у різних державних фондах: Державний бюджет, місцеві бюджети, різні спеціалізовані державні фонди, позабюджетні фонди, фонди державних і муніципальних підприємств. Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок доходів від власності територіальних громад (комунальної власності) та за рахунок розподілу та перерозподілу частки доходів суб'єктів господарської діяльності інших форм власності, враховуючи й загальнодержавну власність.

Планування та прийняття бюджетів від вищого до нижчого рівня на підставі відповідних директив відбувається через єдину бюджетну політику України, єдину базу доходів Державного та місцевого бюджетів, єдину податкову політику, тощо; суттєві відмінності серед регіонів України стосовно

розмірів закріплених доходів та обсягів необхідних видатків (обумовлюються необхідністю виконання делегованих функцій і завдань) потребує збалансування бюджетів усіх рівнів.

На різницю в розмірі доходів впливають наступні об'єктивні фактори: розміщення продуктивних сил та спеціалізація регіонів, природно-кліматичні умови різних територій, розвиток інфраструктури виробництва, склад та структура трудових ресурсів, наявність зон податкового сприяння розвитку виробництва (вільно-економічні зони), інші. Зазначимо також фактори, що впливають на коливання розмірів видатків місцевих бюджетів різних регіонів України: демографічна ситуація територій, екологічний стан, що склався в регіоні, розвиток соціальної інфраструктури, чисельність та розміри населених пунктів окремих регіонів, інші фактори.

Ці об'єктивні фактори впливають на існування різних можливостей з боку органів місцевого самоврядування виконувати власні й делеговані функції. Проте, розподіл фінансових ресурсів по вертикалі державного управління та по горизонталі (між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня) обумовлено необхідністю забезпечення гарантованого, а не однакового рівня добробуту населення різних регіонів, фінансування загальнодержавних потреб. Головна вимога перерозподілу фінансових ресурсів – це оптимальне розмежування бюджетних ресурсів по регіонах України та по вертикалі органів державної влади.

У кожній розвинутій країні відносини щодо перерозподілу бюджетних ресурсів між бюджетами всіх рівнів здійснюються в два етапи. На першому етапі окреслюється перелік видатків кожного бюджету, виходячи з необхідності виконання власних та делегованих функцій і завдань, та відповідні доходні джерела, що закріплюються за кожним бюджетом. Розподілені фінансові ресурси виступають в якості власних та закріплених доходів відповідних бюджетів. Всі окреслені зміни у відносинах між бюджетами мають довгостроковий характер та фіксуються законодавством про бюджетну систему. Другий етап відносин між бюджетами щодо перерозподілу фінансових ресурсів пов'язаний з постійним (періодичним) вирішенням питань, які поставлені на першому етапі. Зміни у відносинах між бюджетами на другому етапі фіксуються щорічно в законах про Державний бюджет на поточний рік, та, у разі потреби, у межах бюджетного року до закону вносяться зміни та доповнення.

І перший, і другий етапи відносин між бюджетами всіх рівнів бюджетної системи відображають міжбюджетні відносини, що є предметом нашого дослідження.

Підкреслюючи вищезазначене, слід відмітити, що міжбюджетні відносини є основною складовою бюджетної системи країни. Підставою для існування міжбюджетних відносин є визначені Конституцією та законодавчими актами повноваження державної влади та органів місцевого самоврядування: органи влади вищого рівня повинні фінансово підтримувати одні місцеві бюджети за рахунок інших з метою забезпечення гарантованого рівня добробуту населення на всій території держави. Крім того, вони повинні забезпечити бюджетними ресурсами органи влади нижчого рівня в разі передачі їм частини своїх повноважень.

Поняття бюджету розмежовується залежно позицій з яких воно розглядається. З позиції економічної сутності бюджет розглядається як економічна категорія, що відображає грошові відносини, які виникають у держави з юридичними та фізичними особами щодо часткового перерозподілу ВВП, а в окремих випадках і національного багатства у зв'язку з утворенням та використанням централізованого фонду грошових коштів держави. З позиції законодавства бюджет розглядається як фінансовий план держави.

За аналогією, за економічною сутністю міжбюджетні відносини – це відносини між окремими (особливими) грошовими відносинами, з точки зору законодавства – це відносини між фінансовими планами. Але в економічній літературі та в законодавчих актах міжбюджетні відносини прийнято розглядати як відносини між суб'єктами: органами державної влади та управління і органами місцевого самоврядування в процесі перерозподілу бюджетних ресурсів між територіальними громадами, їх об'єднаннями і державою. У свою чергу, об'єктом міжбюджетних відносин визначимо бюджетні кошти, які розподіляються між різними складовими бюджетної системи.

Суспільна потреба перерозподілу бюджетних ресурсів між рівнями бюджетної системи для забезпечення фінансування гарантованого Конституцією країни рівня задоволення суспільних потреб мешканців різних регіонів України, зумовлена дією наступних факторів:

- 1) фіскальна незбалансованість, яка виникає через статичний та динамічний дисбаланс. Статичний дисбаланс – це перевищення обсягу обов'язкових видатків місцевої влади над її закріпленими доходами. Динамічний дисбаланс – швидші темпи зростання розмірів видаткової частини місцевих бюджетів, ніж доходної [6, с.497];
- 2) необхідність відшкодування видатків, пов'язаних з делегуванням повноважень вищого рівня влади нижчому, і навпаки;
- 3) потреба фінансової допомоги при виникненні надзвичайних ситуацій в окремих регіонах країни;

4) виконання інвестиційних проектів за рахунок бюджетних коштів.

Суб'єктами міжбюджетних відносин виступають органи державної влади й управління, органи влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, що діють у відповідності до цілей та завдань єдиної державної бюджетної політики. Одночасно органи Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування також відстоюють інтереси мешканців своїх територій. Отже, витрачання бюджетних коштів у певних напрямках може бути бажаним для одних територій та розходитися з інтересами інших. Може бути корисним для мешканців усього регіону, але шкідливим для окремої території, що до нього входить (незалежно від рівня адміністративно-територіальної одиниці).

Бюджетний механізм – це сукупність певних видів бюджетних відносин, специфічних методів мобілізації та використання бюджетних коштів [18, с.28]. У складі бюджетного механізму створюється набір фінансових важелів, за допомогою яких органи державної влади та управління здійснюють вплив на різні аспекти суспільного життя. При цьому складові бюджетного механізму перебувають у залежності від рівня розвитку держави, економічних умов, у яких знаходиться суспільство та цілей, які стоять перед органами влади. Бюджетний механізм вміщує складну систему міжбюджетних відносин, від дієвості якої в сучасних умовах залежить якість виконання бюджетних функцій.

У складі бюджетного механізму завжди присутні наступні елементи: бюджетне право, бюджетне планування та прогнозування, бюджетні показники й нормативи, фінансові стимули й санкції, фінансування об'єктів та заходів, міжбюджетний розподіл ресурсів, бюджетна звітність та бюджетний контроль. Зазначені елементи бюджетного механізму можна визначити одночасно і як елементи бюджетного процесу, так як всі вони безвинятково беруть у ньому участь, застосовуються на всіх або тільки окремих його стадіях.

Міжбюджетні відносини, як елемент бюджетного процесу, застосовуються на всіх його стадіях та є необхідним інструментом у розв'язанні проблем, які виникають під час виконання завдань кожної стадії, забезпечують можливість переходу від однієї стадії до іншої, поєднуючи складання проектів бюджетів, їх розгляд та затвердження, зумовлюючи якість виконання бюджетів, дає всі підстави для завершення виконання бюджетів і переходу до стадії складання, розгляду й затвердження звітів про їх виконання. Отже, в якості складового елементу бюджетного процесу, міжбюджетні відносини, крім їх визначення як відносин між рівнями влади, можна визначити як безперервний процес.

Виходячи з норм статті 81 Бюджетного кодексу України, міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів

фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами.

Луніна І визначає міжбюджетні відносини як систему взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням що до розподілу повноважень державних органів влади й органів місцевого самоврядування, а також розподілу видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів [9, с.59].

Погоджуючись із цим визначенням міжбюджетних відносин, ми додамо, що це і відносини між ланками бюджетної системи України, пов'язані з перерозподілом бюджетних коштів з метою збалансування обсягів видатків органів влади різних рівнів, обумовлених законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями, та їх доходами.

Таким чином, сфера діяльності, якій притаманні міжбюджетні відносини – це сфера фінансів держави, завдяки якій здійснюється перерозподіл частини ВВП. У цій сфері визначальне місце займає державний бюджет, який не лише елемент вищої за рівнем системи державних фінансів, а є складною системою із безліччю зв'язків, як всередині системи, так із іншими системами в економіці держави. Внутрішні зв'язки в бюджетній системі складають різноманітні за змістом та за формою міжбюджетні відносини з перерозподілу бюджетних ресурсів між її ланками. Бюджетні ресурси являють собою державні централізовані доходи, що зосереджуються в централізованих фондах якими є Державний бюджет та бюджети територіальних одиниць. Мобілізація ресурсів та їх витрачання на виробництво суспільних благ не завжди здійснюється одним бюджетом. Нерідко на допомогу приходить інший, як правило, вищий бюджет.

Самостійність ж місцевих бюджетів гарантується, на підставі статті 61 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, власними та закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів. Районні та обласні бюджети формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм. Тобто, виходячи з положень цієї статті, районні та обласні бюджети взагалі не повинні мати власних та закріплених доходів. Щодо коштів Державного бюджету, які надаються для збалансування місцевих бюджетів, то

районні й обласні бюджети є транзитними на шляху просування коштів до місцевих бюджетів.

Міжбюджетні відносини конкретизуються залежно від структурного рівня їх функціонування та методів регулювання, які використовуються, виникають як по вертикалі, так і по горизонталі зв'язків між різними ланками бюджетної системи.

Перерозподіл бюджетних ресурсів по горизонталі між адміністративно-територіальними одиницями на Україні здійснюється тільки через посередництво відповідного бюджету вищого рівня. Діючий механізм надання міжбюджетних трансфертів передбачає використання коштів не окремого фонду зі сталими джерелами надходжень, а ресурсів вищого бюджету.

Міжбюджетні відносини впливають на зовнішні щодо бюджетної системи сфери. Серед зовнішніх результатів виділимо:

- 1) регулювання темпів і пропорцій розвитку різних адміністративно-територіальних одиниць. Державні органи влади отримують можливість завдяки деяким інструментам організації міжбюджетних відносин здійснювати контроль за виконанням регіональних та загальногалузових фінансових планів і програм соціально-економічного розвитку на рівні адміністративно-територіальних одиниць;
- 2) вплив на розвиток та підвищення ефективності виробництва, здійснення інвестиційної та інноваційної діяльності, залучення іноземних інвестицій, сприяння зовнішньоекономічній діяльності та інше можливо досягти лише за умов достатньої фінансової бази місцевих бюджетів, у тому числі за рахунок сприятливої для соціально-економічного розвитку територій організації та впорядкування системи міжбюджетних відносин.

Чіткі, прозорі міжбюджетні відносини, узгоджена дія органів влади та місцевого самоврядування різних рівнів сприяють успішному проведенню фіскальної політики, зокрема забезпеченню збалансування обсягів доходів органів державної влади й місцевого самоврядування та видатків, обумовлених законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями. Це надає можливість збільшити фінансову самостійність органів влади кожного рівня.

Підсумовуючи вищенаведене, ми ще раз наголошуємо на важливості системи міжбюджетних відносин. Завдяки якій здійснюється розширення фінансових можливостей “бідних” територій за допомогою перерозподілу від “багатих”, що сприяє досягненню відносної рівності в отриманні мешканцями різних територій суспільних послуг з боку держави. Перерозподіл бюджетних ресурсів спрямовано на збалансування доходів та видатків бюджетів усіх рівнів, на вирішення проблем та задоволення потреб регіонів з метою їхнього соціально-економічного розвитку відповідно до темпів економічного зростання

країни. Організація системи міжбюджетних відносин ставить на меті підвищення стабільності надходжень до бюджетів кожного рівня влади та підвищення зацікавленості органів державної влади та місцевого самоврядування щодо збільшення доходних частин бюджетів, досягнення ефективності у витрачанні бюджетних ресурсів. Ефективне налагодження механізму дії міжбюджетних відносин забезпечує ефективне, своєчасне та повне фінансування державних видатків різними складовими бюджетної системи (особливо за допомогою її низового рівня).

Міжбюджетні відносини відображають систему зв'язків між органами влади різних рівнів відносно організації внутрішніх щодо бюджетної системи потоків бюджетних ресурсів під час горизонтального та вертикального бюджетного вирівнювання. Цьому передують розподіл повноважень між рівнями влади й управління та відповідне формування власної доходної бази кожної складової бюджетної системи, а також розмежування закріплених доходів. Крім того, міжбюджетні відносини є елементом бюджетного механізму та складовою бюджетного процесу і виникають на кожній його стадії.

Тому, міжбюджетні відносини доцільно визначити як відносини між ланками бюджетної системи України, які пов'язані з перерозподілом бюджетних коштів з метою збалансування обсягів видатків органів влади різних рівнів, обумовлених законодавчо наданими повноваженнями й делегованими функціями, та їх доходами.

Від особливостей організації системи міжбюджетних відносин залежить ступінь самостійності органів місцевого самоврядування (децентралізація влади). Ціллю відносин є забезпечення гарантованого рівня надання суспільних благ на всій території країни. Проте, ефективність відносин між ланками бюджетної системи міститься не в рівні збалансування місцевих бюджетів унаслідок бюджетного вирівнювання, а в сприянні соціально-економічному розвитку територій, а також зростанні добробуту населення.

Організація міжбюджетних відносин України використовує досить розвинутий інструментарій залежно від обраних методів, які систематизовано: метод процентних відрахувань від загальнодержавних податків і зборів (використовує в якості інструментів власні, закріплені та регулюючі доходи); метод міжбюджетних трансфертів, назва якого в науковій літературі остаточно не визначена, що приводить до появи різних варіантів (інструменти відповідають видам міжбюджетних трансфертів); метод об'єднання на договірних засадах коштів бюджетів територіальних громад для виконання власних повноважень, якому автором виділено місце серед методів як потенційно можливому, але не рівнозначному щодо інших методів (не використовує власні інструменти); метод міжбюджетних взаєморозрахунків, що



займав значне місце у період неплатежів у народному господарстві під час економічної кризи, який за сьогоднішніх часів втратив свою актуальність (використовує як інструменти кошти, отримані з бюджетів інших рівнів та кошти, передані до бюджетів інших рівнів); метод бюджетних позичок (існування, а тим більше механізм дії, якого однозначно законодавством не регламентовано).

## **7.2. Оцінювання ефективності формування та використання коштів місцевих бюджетів**

Значна перевага делегованих повноважень у загальному обсязі, постійна недостатність фінансових ресурсів для їхньої реалізації на мінімальному гарантованому законодавством України рівні, є основними проблемами місцевого самоврядування впродовж усього періоду існування незалежної держави. За умов загальної дефіцитності бюджетних ресурсів нова модель фінансового вирівнювання, яка впроваджена Бюджетним кодексом України, не відрізняється від попередньої більшою ефективністю і породжує нові проблеми в організації системи міжбюджетних відносин.

Україна відрізняється досить низькою питомою вагою бюджетів місцевого самоврядування в загальному обсязі доходів і видатків місцевих бюджетів. Тобто була проведена лише деконцентрація повноважень та фінансових ресурсів, в основному на регіональний рівень. Низовий рівень, що найближче розташований біля споживачів суспільних благ, отримав значно менше делегованих повноважень та незначні власні повноваження. Власні повноваження, аналогічно делегованим, здійснюються частково через посередництво органів державної влади на місцях. Тобто класичної деволюції з передачею власних повноважень місцевій владі в країні так і не відбулося.

Ні в 2002 році, з введенням в дію Бюджетного кодексу України, ні в 2011 році, із запровадженням нових змін, центральною владою не було обґрунтовано поділ функцій та повноважень між державною владою та місцевим самоврядуванням. За неоднозначними критеріями та визначеннями особливостей суспільних благ, державна влада примусовим шляхом розділила повноваження по рівнях влади та самоврядування. Органами державної влади було підмінене поняття делеговані видатки на видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, власні видатки – на видатки, що, відповідно, не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Хоча значна частина видатків, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, не є в повному розумінні власними, оскільки виконуються за державними нормами та нормативами.

В Україні з введенням в дію Податкового кодексу та змін до бюджетного кодексу скоротилася власна фінансова база місцевого та регіонального самоврядування. Місцеві податки та збори представлені лише податком на нерухоме майно (відмінне від земельної ділянки), єдиним податком, збором за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збором за місця для паркування транспортних засобів та туристичним збором. При цьому цей перелік не може бути розширеним, а місцеві податки і збори мають граничні ставки, встановлені державою.

Внаслідок нових змін власні доходи бюджету чітко поділені на спеціальний фонд, загальний фонд та бюджет розвитку. Все це призводить до обмеження прав децентралізованого фінансування місцевих потреб.

Отже, останні законодавчі зміни зменшили ступінь бюджетної децентралізації.

Значна концентрація бюджетних ресурсів у центрі та підміна деволюції владних повноважень деконцентрацією зумовили панування методу міжбюджетних трансфертів у вигляді дотацій вирівнювання та субвенцій, які або об'єктивно зрівнюють фінансові можливості адміністративно-територіальних одиниць, або нав'язують цільове використання субсидій, наданих за суб'єктивним принципом.

Соціально-економічні перетворення в Україні вимагають відповідного реформування місцевих фінансів. Воно зокрема залежить від перерозподілу повноважень на здійснення видатків та впровадження ефективних методів взаємодії між бюджетами різних рівнів. Має враховуватися існуючий потенціал регіонів, їх відмінності.

Не зважаючи на вищезазначені численні проблеми побудови стійкої фінансової основи місцевого самоврядування, завдання підвищення ефективності функціонування місцевих бюджетів та відносин між ланками бюджетної системи залишаються мало дослідженими наукою (як теоретичний, так і практичний аспекти).

За даними Державного казначейства України, до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) за 2012 рік надійшло 225,27 млрд. грн., що на 43,97 млрд. грн., або на 24,25 % більше за відповідний показник минулого року. Річний план було виконано на 99,75 %. Без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 100,81 млрд. грн., що на 16,54 %, або на 14,35 млрд. грн. більше ніж у 2011 році.

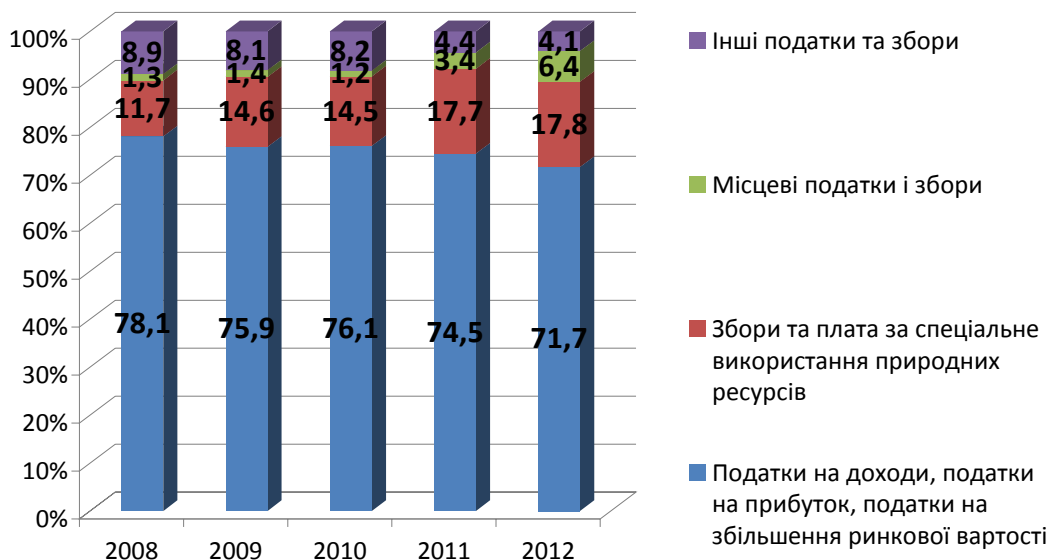
Податкові надходження у 2012 році складають 85,16 % доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів). Їх обсяг становить 85,85 млрд. грн., що на 17,44 % більше, ніж відповідний показник 2011 року.

Таблиця 7.1.

**Динаміка надходжень до місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2008-2012 роки, млрд. грн.**

Видатки	2008		2009		2010		2011		2012	
	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
- загальний фонд	59,88	81,1	59,63	84,0	67,65	84,0	71,39	82,6	81,21	80,6
- спеціальний фонд	13,99	18,9	11,4	16,0	12,87	16,0	15,07	17,4	16,60	19,4
Усього	73,87	100	71,03	100	80,52	100	86,46	100	100,8	100

Джерело: Доходи місцевих бюджетів [електронний ресурс]. – режим доступу <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=185635>



**Рис.7.1. Структура податкових надходжень місцевих бюджетів за 2008-2012 роки, %**

Джерело: Доходи місцевих бюджетів [електронний ресурс]. – режим доступу <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=185635>

У 2012 році у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів найбільше зростання мали місцеві податки і збори, на 3,0 відсоткові пункти, або на 2951 млн. грн.

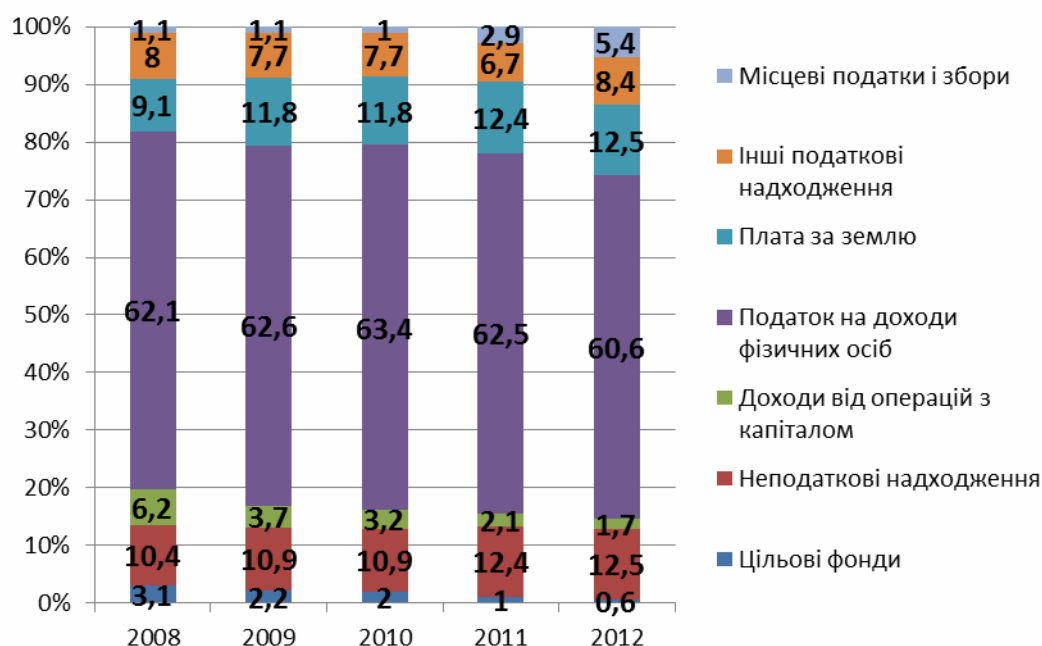


Рис. 7.2. Структура доходів місцевих бюджетів за 2008-2012 роки, %

Джерело: Доходи місцевих бюджетів [електронний ресурс]. – режим доступу <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=185635>

Податок на доходи фізичних осіб збільшився на 7086,69 млн. грн., або на 13 %. Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів зросли у 2012 році на 2325,07 млн. грн., але у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів збільшилися на 0,1 відсоткових пунктів.

Інші податки та збори склали у 2012 році найменшу частку у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів – 4,1 %, що на 0,3 відсоткових пункти менше за аналогічний показник 2011 року.

Обсяг неподаткових надходжень місцевих бюджетів у 2012 році склав 12,64 млрд. грн., що на 1,96 млрд. грн., або на 18,13 % більше, ніж аналогічний показник 2011 року.

Можна відмітити те, що доходи від власності та підприємницької діяльності у структурі неподаткових надходжень зросли на 1,1 відсотковий пункт, тоді, як 2011 рік був пов'язаний зі скороченням на 6,9 відсоткових пункти.

Також відбулося скорочення у структурі неподаткових надходжень доходів від адміністративних зборів та платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності на 5,0 відсоткових пункти. Найбільшими за обсягами статтями неподаткових надходжень до місцевих бюджетів є власні надходження бюджетних установ. Їх обсяг становив 9,49 млрд. грн., що на 1,39 млрд. грн., або на 17,16 % більше аналогічного показника попереднього року.

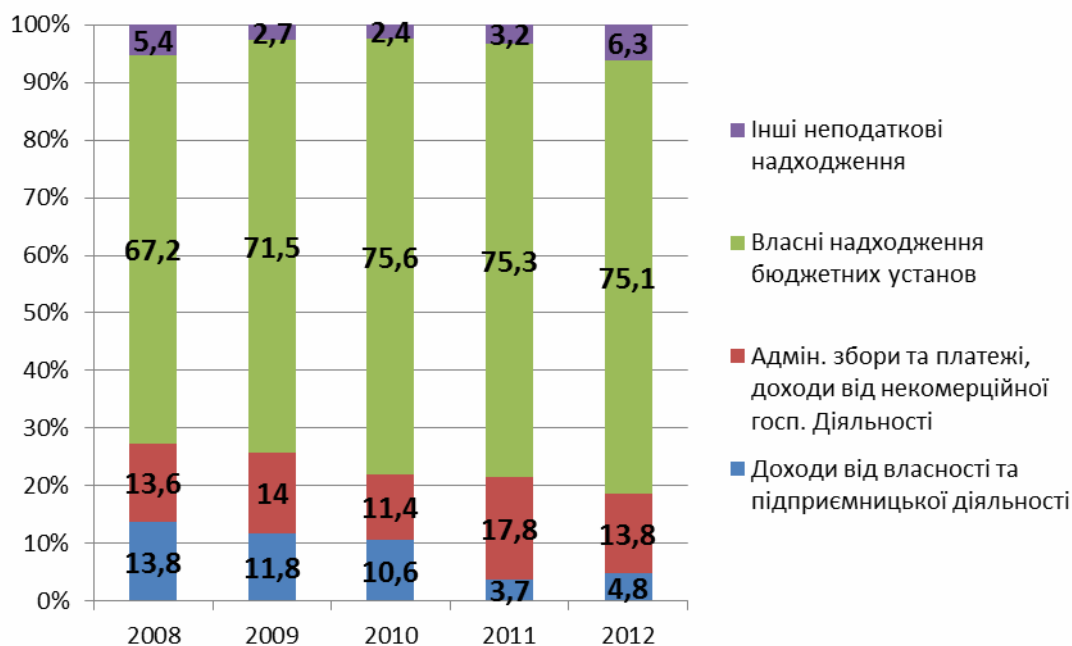


Рис. 7.3. Структура неподаткових надходжень місцевих бюджетів України за 2008-2012 роки, %

Джерело: Доходи місцевих бюджетів [електронний ресурс]. – режим доступу <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=185635>

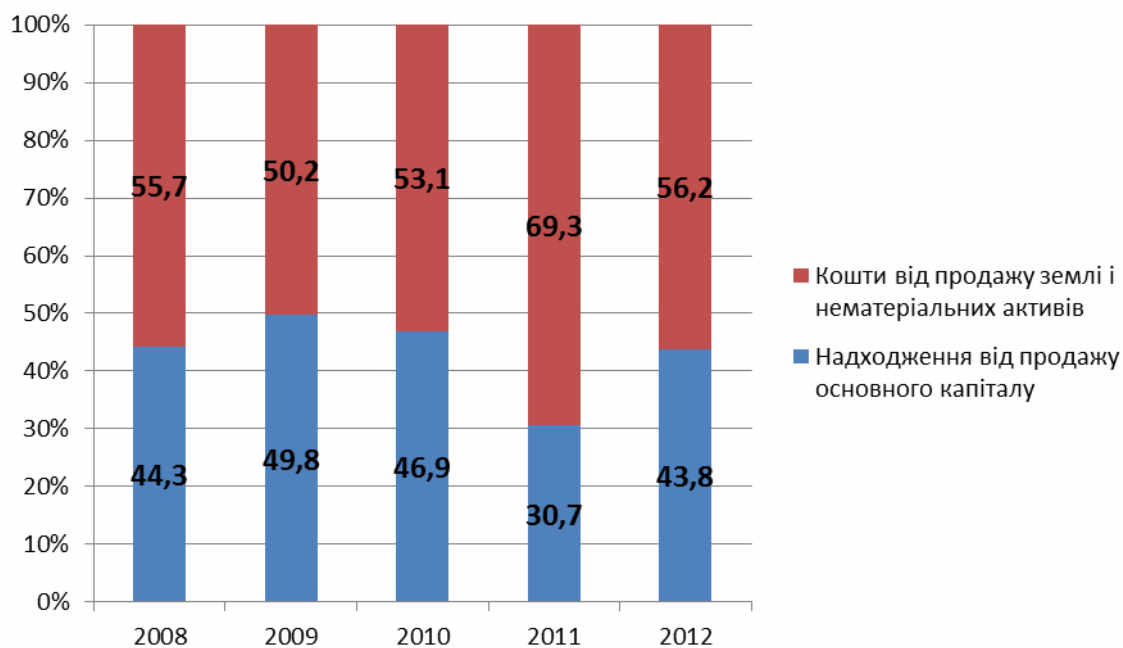


Рис. 7.4. Структура доходів від операцій з капіталом місцевих бюджетів за 2008-2012 роки, %

Джерело: Доходи місцевих бюджетів [електронний ресурс]. – режим доступу <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=185635>

У 2012 році скоротився обсяг доходів від операцій з капіталом і склав 1,754 млрд. грн., що на 0,75 млрд. грн. менше за аналогічний показник 2011 року. У структурі доходів від операцій з капіталом відбулося суттєве збільшення надходжень від продажу основного капіталу на 13,1 відсоткових пункти. Кошти від продажу землі і нематеріальних активів у структурі доходів від операцій з капіталом зменшилися на 13,1 відсоткових пункти, відповідно.

Обсяг сукупних видатків місцевих бюджетів України (з урахуванням коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету) у 2012 році становив 222,58 млрд. грн., що на 23,11 % більше аналогічного показника 2011 року.

Обсяг загального та спеціального фондів (без урахування коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету) видатків місцевих бюджетів України склав 221,23 млрд. грн., що більше показника 2011 року на 24,22 %. Річний план був виконаний на 94,34 %.

Видатки загального фонду місцевих бюджетів профінансовано у сумі 188,64 млрд. грн., що на 28,9 % більше аналогічного показника 2011 року. Виконання планових річних показників, затверджених місцевими радами становить 96,74 %.

Обсяг видатків спеціального фонду місцевих бюджетів України становив 32,59 млрд. грн. Порівняно з показником минулого року він збільшився на 15,4%. Рівень виконання планових показників, затверджених місцевими радами, склав 82,49 %.

Таблиця 7.2.

Динаміка видатків місцевих бюджетів України (без урахування коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету) за 2008-2012 роки

Видатки	2008		2009		2010		2011		2012	
	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
- загальний фонд	103,49	81,6	108,79	85,6	152,04	93,0	143,83	80,8	188,64	85,3
- спеціальний фонд	23,34	18,4	18,35	14,4	11,49	7,0	28,24	19,2	32,59	14,7
Усього	126,83	100	127,14	100	163,53	100	178,07	100	221,23	100

Джерело: Видатки місцевих бюджетів [електронний ресурс]. – режим доступу <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=185635>

Більшість видатків за функціональною класифікацією традиційно спрямовується на соціально-культурну сферу (на освіту – 32 %, охорону

здоров'я – 21,2 %, соціальний захист і соціальне забезпечення – 22,5 %). У 2012 році сукупна частка цих видатків складає 75,7 %.

Найбільші зміни відбулися за видатками на житлово-комунальне господарство, частка яких зросла на 4,0 відсоткових пункти і склала 8,6%. Інших видатків за функціональною класифікацією чуттєві зміни не торкнулися.

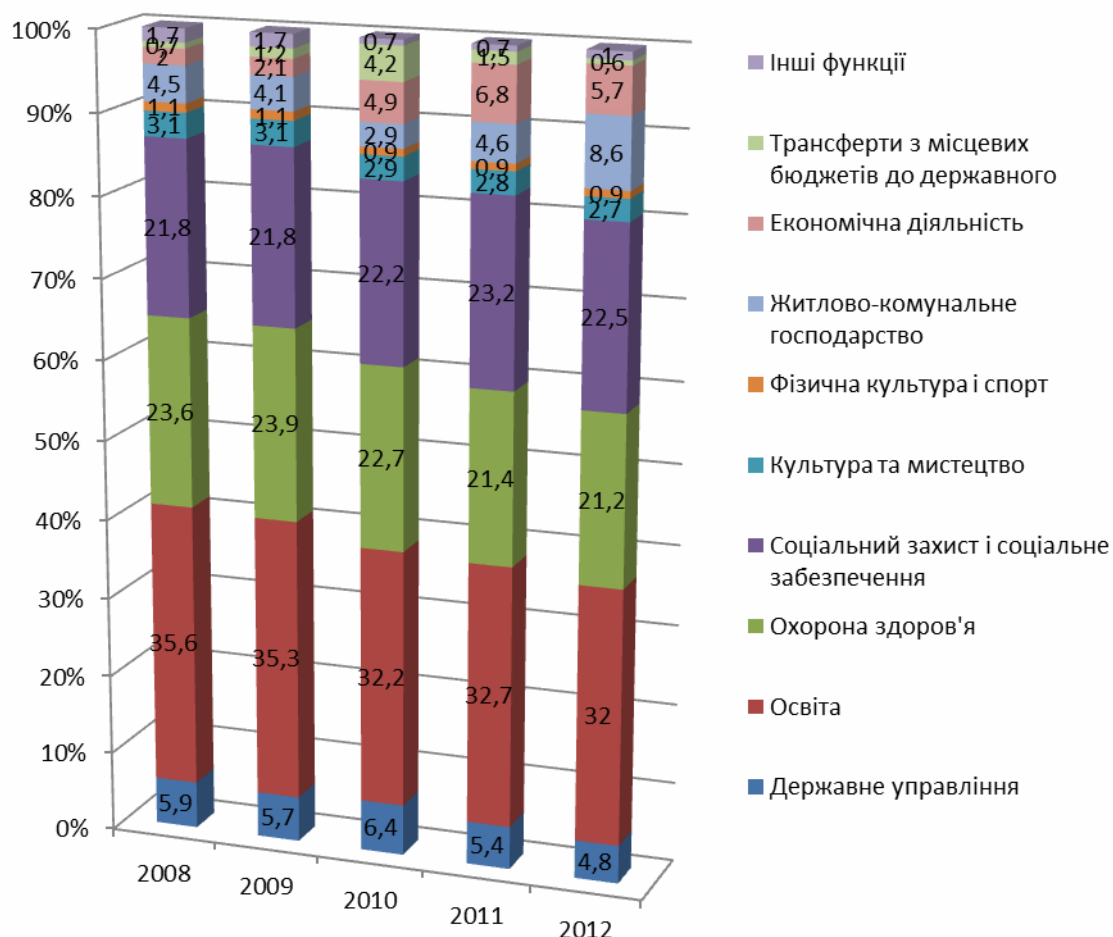


Рис. 7.5. Структура видатків місцевих бюджетів України за функціональною класифікацією за 2008-2012 роки

Джерело: Видатки місцевих бюджетів за функціональною класифікацією [електронний ресурс]. – режим доступу <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=185635>

Найбільшими за обсягами є видатки на освіту – 71,3 млрд. грн., що на 12,3 млрд. грн., або на 20,85 % більше аналогічного показника 2011 року. Видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення у 2012 році склали 50,1 млрд. грн., що на 8,2 млрд. грн., або на 19,57 % більше ніж у 2011 році. Видатки на охорону здоров'я склали 47,1 млрд. грн., що на 8,4 млрд. грн., або на 21,71 % більше за аналогічний показник 2011 року. Найбільше зросли видатки на житлово-комунальне господарство – на 11,3 млрд. грн., і склали 19,7 млрд. грн.

У цілому поточні видатки місцевих бюджетів України склали 206,36 млрд. грн., що на 44,84 млрд. грн., або на 26,21 % більше ніж за 2011 рік. Капітальні видатки профінансовано у розмірі 16,22 млрд. грн. Їх обсяги зменшилися на 1,18 млрд. грн., або на 6,79 %.

Таким чином, аналіз формування доходної частини місцевих бюджетів показав:

1) недостатність власних коштів для фінансування розвитку регіону;

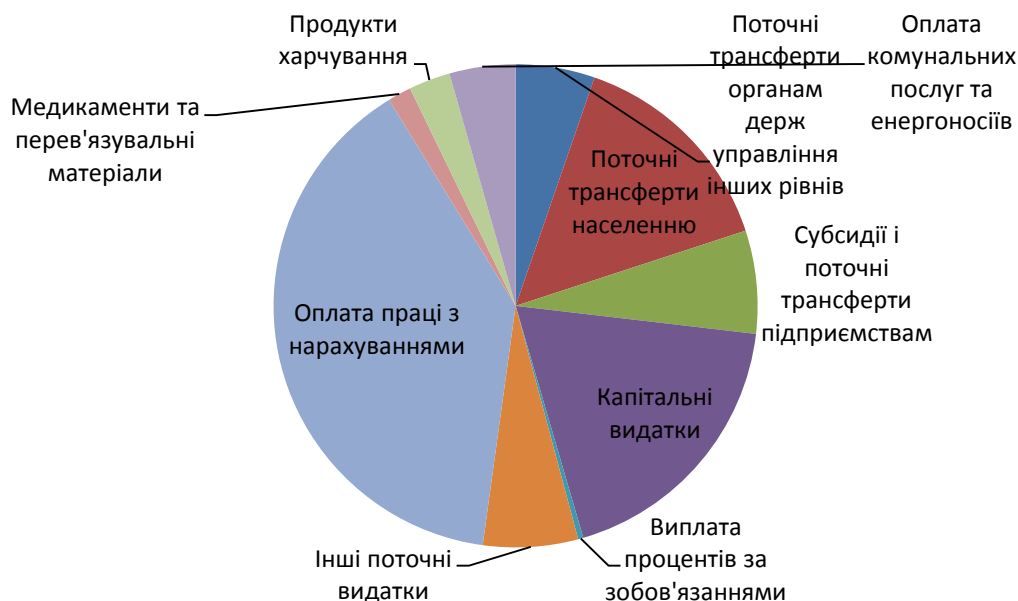


Рис. 7.6. Структура видатків місцевих бюджетів України за економічною класифікацією за 2008 рік, (%)

Джерело: Видатки місцевих бюджетів за економічною класифікацією [електронний ресурс]. – режим доступу <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=185635>

2) відсутність єдиного стабільного джерела надходжень до місцевих бюджетів;

3) зростання частки міжбюджетних трансфертів, що свідчить не лише про недостатність обсягу самостійно мобілізованих коштів, але і про посилення залежності місцевого самоврядування від рішень органів влади, знижується ініціативність у мобілізації коштів та пошуку власних резервів наповнення місцевих бюджетів.



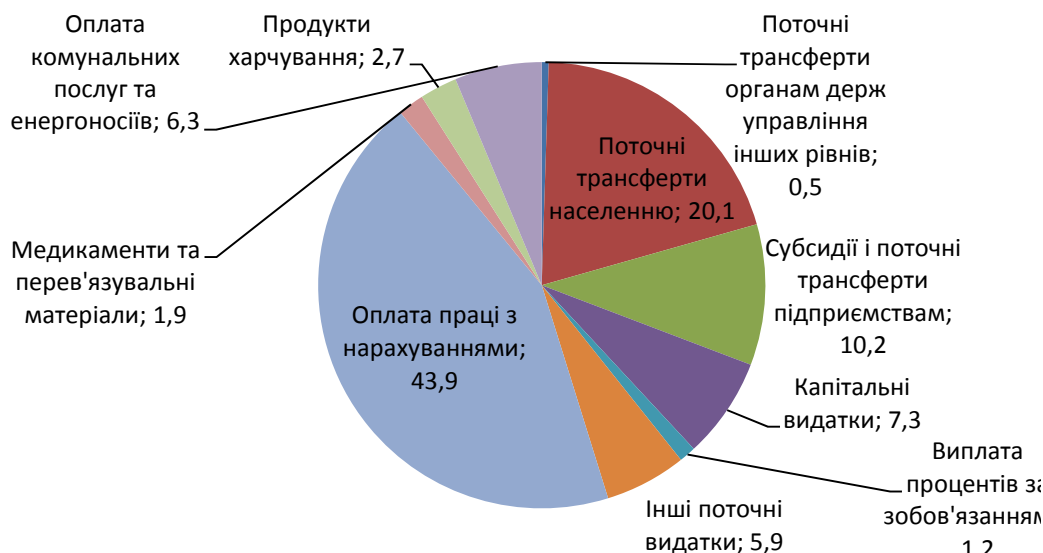


Рис. 7.7. Структура видатків місцевих бюджетів України за економічною класифікацією за 2012 рік, (%)

Джерело: Видатки місцевих бюджетів за економічною класифікацією [електронний ресурс]. – режим доступу <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=185635>

### 7.3. Вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів

У світовій практиці існує дві форми фінансового вирівнювання: вертикальне та горизонтальне, яке відрізняється виходячи із суб'єктів, які беруть в ньому участь.

Необхідність проведення горизонтального фінансового вирівнювання обумовлено суттєвою відмінністю в об'єктивних можливостях здійснювати власні та делеговані повноваження. На ці можливості впливають: рівень соціально - економічного розвитку певної території, природно - кліматичні умови, різні демографічні умови, господарська спеціалізація, рівень екологічного навантаження тощо. Горизонтальне та вертикальне фінансове вирівнювання ми не будемо у нашому дослідженні намагатися чітко відокремити у часі через постійне існування потреби використовувати обидві ці форми.

Основним ж методом фінансового вирівнювання є метод міжбюджетних трансфертів, який включає в себе (за досвідом іноземних країн) наступні інструменти: прямі (гранти) та непрямі (податкові розщеплення) трансферти; цільові та загальні трансферти (гранти); поточні та капітальні трансферти (гранти). Також трансферти можуть бути одноразовими чи строковими, можуть вимагати зустрічного фінансування, чи будь-які умови (наприклад, у Швеції центральний уряд скорочує розмір державних субсидій комунам у випадку

завищення податкового навантаження з місцевого комунального податку), або не передбачати жодних вимог [6, с.500-501].

Найбільшу частину у структурі доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування України та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів займає податок на доходи фізичних осіб, що склав у 2012 році 91,76 %, що на 1,48 відсоткових пункти менше за аналогічний показник 2011 року. Друге місце займає єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва. Він досяг у 2012 році 7,64 %, що на 1,61 відсоткових пункти більше за аналогічний показник 2011 року.

Таблиця 7.3

Структура доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування України та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів за 2008-2012 роки, %

Доходи	2008	2009	2010	2011	2012
податок на доходи фізичних осіб	96,54	96,41	94,11	93,24	91,76
державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам	0,19	0,18	0,23	0,19	0,16
Плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності	0,37	0,34	0,51	0,43	0,35
надходження адміністративних штрафів	0,11	0,13	0,12	0,09	0,05
єдиний податок	2,77	2,92	5,01	6,03	7,64
Усього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: Доходи місцевих бюджетів [електронний ресурс]. – режим доступу <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=185635>

Найбільшу частину у структурі доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів у 2012 році склали платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, плата за землю, власні надходження бюджетних установ.

Місцеві податки і збори у структурі доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, у 2012 році склали 6,06 %, що більше на 0,18 відсоткових пункти за аналогічний показник 2011 року.

Найбільшу частину (37,78%) у структурі видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів склали видатки на освіту. До них відносять видатки на дошкільну освіту, на загальну середню освіту, на заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, на інші державні освітні програми, на вищу освіту, на загальну середню освіту для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, на заклади професійно-технічної освіти, на післядипломну освіту. Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення склали 26,81%. До них відносяться: державні програми соціального захисту та соціального забезпечення, республіканські програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, інші державні соціальні програми, державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян. Видатки на охорону здоров'я у 2012 році склали 24,79% загального обсягу видатків місцевих бюджетів. До них відносяться: видатки на первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, санаторно-курортну допомогу, на інші державні програми медичної та санітарної допомоги.

Таблиця 7.4

Структура доходів місцевих бюджетів України, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів за 2008-2012 роки, %

Доходи	2008	2009	2010	2011	2012
місцеві податки і збори	3,72	3,81	4,12	5,88	6,06
плата за землю	30,28	29,45	27,45	30,54	28,98
податок з власників транспортних засобів	7,06	6,54	6,31	5,09	6,03
податок на промисел	0,03	0,04	0,03	0,01	0,01
надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств	0,05	0,06	0,05	0,05	0,05
плата за забруднення навколишнього природного середовища	1,87	1,84	1,85	1,15	1,03
кошти від відчуження майна	0,82	0,76	0,78	0,81	0,84
фіксований сільськогосподарський податок	0,58	0,54	0,55	0,42	0,15

Продовження таблиці 7.4

плата за оренду майнових комплексів	3,47	3,67	3,54	1,81	1,80
власні надходження бюджетних установ	23,42	23,87	22,55	23,56	23,55
податок на прибуток	1,81	1,84	1,86	1,69	1,49
платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення	26,5	27,17	30,48	28,91	30,66
інші надходження	0,39	0,41	0,43	0,08	0,07
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: Доходи місцевих бюджетів [електронний ресурс]. – режим доступу <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=185635>

Видатки на фізичну культуру і спорт у 2012 році у структурі видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, за 2008-2012 роки склали 1,03 %, що на 0,96 відсоткові пункти менше за аналогічний показник 2011 року.

За даними Державного казначейства України, у 2012 році було перераховано 124,46 млрд. грн. міжбюджетних трансфертів з державного бюджету України до місцевих бюджетів, що становить 94,94% річного плану. З них до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 114,63 млрд. грн., що склало 97,43 % річного плану. До спеціального фонду надійшло міжбюджетних трансфертів у розмірі 9,83 млрд. грн., що становило 91,27 % від запланованого річного обсягу на рік.

Таблиця 7.5

Структура видатків місцевих бюджетів України, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів за 2008-2012 роки, %

Напрямок видатків	2008	2009	2010	2011	2012
місцеву пожежну охорону	0,95	0,99	0,97	0,94	1,01
позашкільну освіту	7,96	8,05	8,02	7,98	8,01
соціальний захист та соціальне забезпечення	45,21	44,11	45,87	46,25	44,32
місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів	18,21	17,99	19,12	17,54	18,65
культурно-мистецькі програми місцевого значення	8,6	8,5	8,3	8,9	9,1
програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення	1,11	1,16	1,02	1,08	1,15

Продовження таблиці 7.5

місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту	4,16	4,03	4,05	4,12	3,87
транспорт, дорожнє господарство	7,92	7,79	7,62	7,89	8,02
обслуговування боргу органів місцевого самоврядування	2,54	2,81	2,32	2,11	2,25
програми природоохоронних заходів місцевого значення	3,34	4,57	2,71	3,19	3,62
Усього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: Видатки місцевих бюджетів [електронний ресурс]. – режим доступу <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=185635>

Частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів становила 55,2%, що на 2,9 відсоткових пункти більше, ніж відповідний показник 2011 року. У 2011 році частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів становила 52,3 %, що на 3,2 відсоткові пункти більше, ніж аналогічний показник 2010 року.

Обсяг міжбюджетних трансфертів порівняно з попереднім роком збільшився на 29,59 млрд. грн., або на 31,19 %. Абсолютний обсяг міжбюджетних трансфертів з кожним роком зростає, так, наприклад, у 2011 році приріст обсягів міжбюджетних трансфертів порівняно з попереднім роком склав 22,0%. У структурі трансфертів найбільшу частку складає дотація вирівнювання – 41,5 % (у 2011 році вона становила 46,0 %, у 2010 році – 56,1 %). Частка субвенцій з соціального захисту у 2012 році склала 34,32 % (у 2011 році вона становила 38,0 %).

Таблиця 7.6

Структура видатків місцевих бюджетів України, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів за 2008-2012 роки, %

Напрямок видатків	2008	2009	2010	2011	2012
Державне управління	6,34	6,27	6,38	6,11	6,32
Освіту	38,78	37,14	36,54	36,89	37,78
Охорону здоров'я	24,61	24,81	24,89	25,21	24,79
Соціальний захист та соціальне забезпечення	24,88	26,75	27,14	26,41	26,81
Культуру і мистецтво	3,47	3,32	3,41	3,39	3,27
Фізичну культуру і спорт	1,92	1,71	1,64	1,99	1,03
Усього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: Видатки місцевих бюджетів [електронний ресурс]. – режим доступу <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=185635>

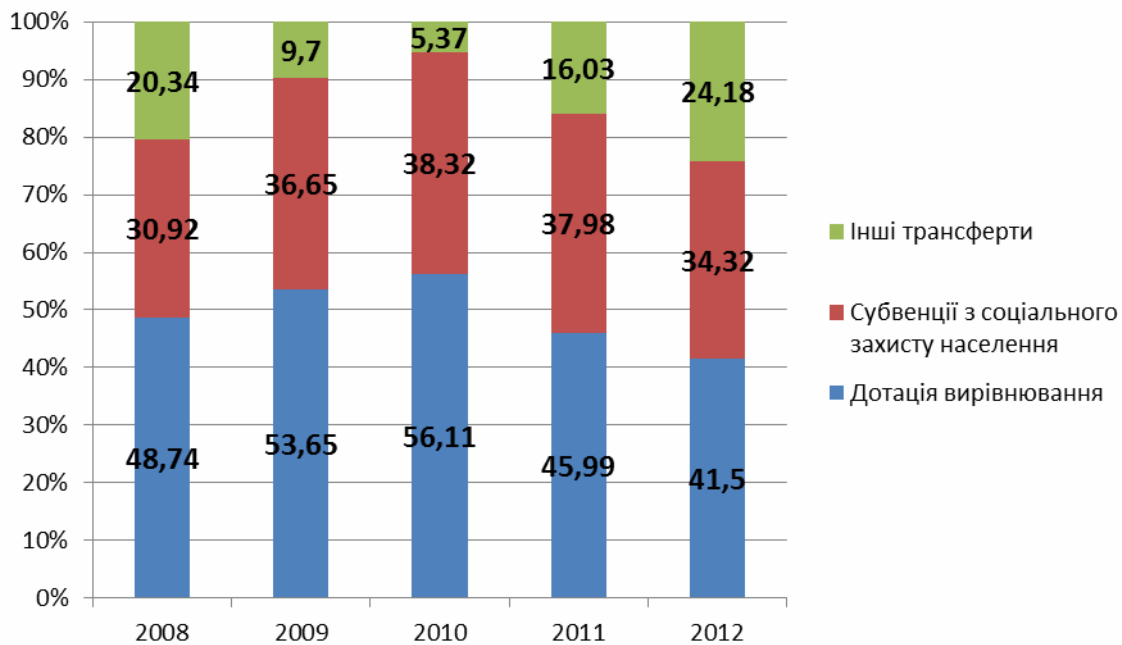


Рис. 7.8. Структура міжбюджетних трансфертів в доходах місцевих бюджетів України за 2008-2012 роки, %

Джерело: Доходи місцевих бюджетів [електронний ресурс]. – режим доступу <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=185635>

Дотація вирівнювання була перерахована в обсязі 51,65 млрд. грн., що на 8,05 млрд. грн., або на 18,46 % більше ніж відповідний показник 2011 року. Річний план був виконаний на 100,0 %.

Поряд з цим відбулося зменшення на 44,76% обсяг коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету, він склав 1,11 млрд. грн. Чистий трансферт вирівнювання склав 50,54 млрд. грн., що на 9,44 млрд. грн., або на 22,97 % більше, ніж аналогічний показник 2011 року.

До Державного бюджету України з місцевих бюджетів надійшло 1,34 млрд. грн. міжбюджетних трансфертів, що на 51,37 % менше за відповідний показник попереднього року.

Отже, можна визначити, що існує значна залежність місцевих бюджетів різного рівня від міжбюджетних трансфертів; система надання додаткових коштів є недостатньо врегульованою і значною мірою залежить від рішень органів виконавчої влади. В Україні спостерігається з кожним роком зростання обсягу дотацій вирівнювання, що показує негативну тенденцію щодо покриття видатків місцевих бюджетів за рахунок переважно міжбюджетних трансфертів.

#### 7.4. Стратегія реформування міжбюджетних відносин в Україні

Система міжбюджетних відносин є складовою бюджетної системи країни і тому відображає її досить складну структуру та механізм функціонування, пояснює труднощі досягнення чіткого та справедливого бюджетного

регулювання. З ухваленням Бюджетного кодексу схема відносин не стала більш простою та прозорою, кількість напрямків грошових потоків значно збільшилась. Крім того, загальний обсяг надходжень до бюджетів всіх рівнів з деяких територій значно менший за потреби в бюджетних ресурсах для фінансування надання суспільних благ. Мова йдеться як правило про найнижчі ланки бюджетної системи України. Тому, вкрай необхідним є зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування з одночасним проведенням реформування адміністративно-територіального устрою. Останнє має бути направлене на укрупнення територіальних одиниць та відповідне збільшення питомої ваги територіальних громад, бюджети б яких мали прямі відносини з Державним бюджетом. Це одночасно сприятиме збільшенню доходної бази місцевих бюджетів (власних та закріплених доходів), зменшенню зайвих перерозподільних процесів, тобто стане передумовою подальшої трансформації системи відносин між бюджетами.

Головним чинником зростання обсягів надходжень до місцевих бюджетів є темпи розвитку економіки. Зі свого боку, органи місцевого самоврядування також можуть здійснювати масштабний вплив на темпи зростання виробництва. Однак ефективність останнього безпосередньо залежить від їх зацікавленості. Це положення повинно бути враховане при формуванні власних доходів місцевого самоврядування, під час бажаного відновлення методу процентних відрахувань від регулюючих доходів. Серед основних резервів доходів слід також виділити збільшення рівня добровільної сплати податків та зборів, відмову від використання неефективних податкових пільг, мобілізацію податкового боргу.

Взагалі, реформування міжбюджетних відносин мало відбуватися еволюційно, одночасно по трьох напрямках (тобто комплексно): розподіл повноважень між рівнями влади, розмежування доходів між рівнями бюджетної системи (власних, закріплених та регулюючих з винайденням оптимального способу їх поєднання), а також запровадження ефективного механізму дії прямих міжбюджетних трансфертів. Проте, новими положеннями Бюджетного кодексу зроблені перекоси у системі методів та інструментів відносин між бюджетами, внаслідок чого частина проблем залишилася незачепленою, інша частина була замінена новими.

Забезпечення чіткого розподілу повноважень між рівнями влади та їх закріплення в Конституції та відповідних законах України повинно передбачати:

усунення дублювання функцій між рівнями влади. Під час перерозподілу повноважень по вертикалі державного управління оптимальним є закріплення за певним рівнем влади повних та виняткових повноважень, що підвищить

ступінь відповідальності. За сьогоднішніх умов господарювання, коли функції держави розподіляються між великою кількістю органів влади, складається ситуація, коли за несвоєчасне та неякісне надання суспільних послуг ніхто не відповідає;

перерозподіл об'єктів комунальної власності між рівнями влади відповідно перерозподілу повноважень та забезпечення їх ефективного функціонування.

Перерозподіл повноважень повинен відбуватися на підставі чітких критеріїв розмежування видатків між місцевими бюджетами, які повинні:

враховувати необхідність максимального наближення надання суспільних благ до їх споживачів з метою врахування їхніх уподобань;

враховувати можливості економії бюджетних ресурсів завдяки використанню ефекту від масштабу надання суспільних послуг;

враховувати наявність та розміри зовнішнього ефекту від виконання повноважень певним рівнем влади (можливість споживання певного блага мешканцями (платниками податків) іншої адміністративно-територіальної одиниці).

Необхідно також переглянути склад власних та делегованих повноважень з метою оцінювання можливості переведення частини повноважень у розряд власних. Наприклад, віднесення до переліку власних загального обсягу повноважень у галузі житлово-комунального господарства, повноважень щодо утримання закладів культури та мистецтва, які мають місцеве значення тощо. Збільшення обсягу владних повноважень органів місцевого самоврядування сприятиме підвищенню якості суспільних послуг за рахунок врахування особливостей (соціально-економічних, демографічних, природно-кліматичних, екологічних та інших) територіальних утворень з одночасним скороченням витрат бюджету за рахунок досягнення ефективності у витрачанні бюджетних коштів.

На сьогоднішній день відповідно положень Бюджетного кодексу України місцеві бюджети повинні самостійно фінансувати позашкільну освіту, місцеві програми соціального захисту та соціального забезпечення, розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів, культурно-мистецькі програми, програми з розвитку фізичної культури та спорту, інші місцеві програми, виходячи з власних пріоритетів. Вони не в повній мірі відповідають власним повноваженням та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, забезпечуються за рахунок власних і частково закріплених доходів місцевих бюджетів, обсягів яких катастрофічно не вистачає.

Допоможуть розв'язати проблеми стабільного та справедливого забезпечення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами, досягнути



ефективності при здійсненні видатків розвитку та сприятимуть збільшенню їхніх обсягів наступні заходи:

поступовий перехід від фінансування діючих об'єктів, установ та заходів до фінансування повноважень, що покладені на місцеві органи влади, або програм;

забезпечення у повному обсязі з боку держави фінансування делегованих повноважень та компенсації втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування внаслідок надання пільг, встановлених державою та підвищення мінімальної заробітної плати. Повне виконання з боку держави своїх функцій сприятиме вивільненню коштів місцевих бюджетів, які в основному витрачаються на поточні потреби;

впровадження прозорого механізму обрахунку обсягів субвенцій на виконання інвестиційних проектів. Реформування системи фінансового вирівнювання повинно бути здійснено у напрямку врахування вкладу регіону у зведений бюджет;

переглянути принципи формування загального та спеціального фондів бюджету з метою ефективного управління;

створення умов для довгострокового бюджетного планування (мінімум на три роки) з метою забезпечення прогнозованості здійснення інвестиційних проектів;

запровадження, як на державному, так і місцевому рівнях багатоваріантної інвестиційної політики у соціальній сфері, яка включає, крім бюджетних ресурсів, приватні інвестиції та довгострокові кредитні ресурси.

З метою ефективного розмежування повноважень з надання суспільних благ необхідно враховувати наступні критерії: ареал первинної корисності (точніше кількість зовнішніх споживачів), ареал вторинної корисності (рівень значимості для країни та територій) та можливості економії на масштабах виробництва.

З економічної точки зору райони – це територіальні утворення, що надають суспільні блага, ареал доступності яких споживачам значно більший, ніж у окремого муніципалітету, але при цьому менший, ніж у регіону. Якщо кількість таких благ досить велика, то це є підставою для існування самостійного районного рівня влади, який також виконує ряд додаткових функцій по відношенню до завдань місцевого самоврядування [1, с. 94].

Аналіз сучасної структури доходів місцевих бюджетів свідчить про втрату органами місцевого самоврядування податкових повноважень, закріплених і регулюючих доходів. Це зменшує фінансову автономію органів місцевого самоврядування, не дозволяє в достатній мірі мешканцям територіальних громад вирішувати питання місцевого значення. Окреслена сучасна тенденція

зростання питомої ваги міжбюджетних трансфертів ставить місцеву владу в залежність від дотацій та субвенцій, позбавляє її зацікавленості нарощувати доходну частину місцевих та державного бюджету, не дозволяє впливати на економічний розвиток відповідної територіальної одиниці, що гальмує загальноекономічне зростання економіки України. Сучасний стан забезпечення ресурсами місцевої влади не відповідає міжнародним стандартам побудови місцевого самоврядування, не має нічого спільного із зарубіжним досвідом економічно розвинутих країн. Досягнення ефективності міжбюджетних відносин вимагає відновлення системи регулюючих доходів місцевих бюджетів із нормативами відрахувань від 3 до 5 років. Це дасть можливість замінити вагому частину нецільових міжбюджетних трансфертів податковими відрахуваннями від загальнодержавних податків і зборів, що зацікавить місцеву владу в надходженні загальнодержавних податків у зведений бюджет країни. А стабільні середньострокові нормативи відрахувань дозволять вперше органам місцевого самоврядування здійснювати середньострокове бюджетне прогнозування.

Удосконалення власної системи міжбюджетних трансфертів повинно відбуватися у наступних напрямках:

- спрощення формульного розрахунку, забезпечення його чіткості та прозорості. Наявність громіздких математичних моделей робить сам механізм заплутаним, який провокує на свідомі помилки з боку посадових осіб з метою отримання неофіційних доходів;

- забезпечення стабільності формульних розрахунків, що надасть можливість органам місцевого самоврядування передбачувати дії органів центральної влади та здійснювати середньострокове бюджетне прогнозування;

- запровадження вирівнювання дохідних потенціалів регіонів. Тобто доцільно, з метою активізації діяльності органів місцевого самоврядування у напрямку нарощування дохідної бази власних бюджетів (кошика закріплених доходів, які враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів), проводити розрахунок прогнозного показника обсягу доходів враховуючи обсяг виробленої доданої вартості відповідної території. Крім того, слід враховувати, з метою адекватного відображення рівня можливого акумулювання доходів (виходячи із досвіду фінансового вирівнювання у Швеції), основні фактори, що безпосередньо впливають на прогнозний показник обсягу доходів: рівень зайнятості населення, рівень та структуру доходів населення, вікову структуру населення, особливості розміщення продуктивних сил по регіонах країни. Із впровадженням в Україні податку на нерухоме майно доцільним також є врахування структури забудови адміністративно-територіальних одиниць;

створення додаткового фонду фінансових ресурсів з метою стабільного забезпечення ресурсами надання соціальних пільг, які встановлюються органами державної влади;

запровадження конкурсного механізму під час надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів як з Державного бюджету України, так і із місцевих бюджетів;

при розрахунку показника обсягу видатків загального фонду місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, необхідно додатково враховувати: по-перше, коефіцієнт економії за масштабами надання соціальних послуг, що приводять до збільшення або зменшення їх вартості та, відповідно, розміру необхідних видатків бюджету певної території; по-друге, коефіцієнт інституціональної відмінності з метою забезпечення повноцінного функціонування існуючої мережі бюджетних установ; по-третє, коефіцієнт екологічного навантаження, за допомогою якого враховується необхідність надання додаткових суспільних благ населенню екологічно небезпечних районів держави; у четвертих, необхідно враховувати необхідність здійснення додаткових витрат малозаселених районів;

відмова від жорсткого зрівнювання фінансових можливостей адміністративно-територіальних одиниць. Реформування системи фінансового регулювання слід здійснювати у напрямку зменшення гарантованого рівня забезпечення бюджетними ресурсами місцевих органів влади слабких у фінансовому плані територій до 90% середнього по країні рівня. При цьому, якщо орган місцевого самоврядування певної території за рахунок власних зусиль поліпшує фінансову ситуацію, обсяг міжбюджетних трансфертів не повинен зменшуватись на відповідний розмір. Доречним є, з метою стимулювання подальшої активної діяльності місцевої влади у напрямку зростання надходжень до власних бюджетів, встановлювати додатковий розмір дотації вирівнювання в обсязі 30% розміру надолуженої фінансової бази. За цих умов система фінансового вирівнювання не повинна збільшувати фінансову базу відповідної адміністративно-територіальної одиниці до розміру, що перевищує середній по країні рівень. Так, наприклад, територія має рівень фінансового забезпечення 65% від середнього рівня. Система фінансового регулювання збільшує її базу до 90%, тобто на 25 відсоткових пункти. Якщо через певний час місцева влада поліпшує свій фінансовий стан, який за нових умов оцінюється у 70% від середнього по країні рівня, її фінансова база зростає через дотацію вирівнювання на 21,5 відсоткових пункти ( $90\% - 70\% + 30\% \times (70\% - 65\%)$ ). Адміністративно-територіальні одиниці ж, чий фінансовий стан знаходиться в межах від 90% до 105% середнього рівня не повинні брати участі у фінансовому вирівнюванні. Для територіальних утворень, фінансова база

яких перевищує середній рівень більше, ніж на 5 відсоткових пункти, необхідно застосовувати регресивну систему фінансового регулювання: при зростанні фінансової бази частка міжбюджетного трансферту зменшується. Таким чином, запропонована система фінансового вирівнювання враховує одночасно інтереси як регіонів – реципієнтів, так і регіонів – донорів.

До сьогодні було продовжено практику минулих років щодо суб'єктивного розподілу субвенцій. Планування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток та розвиток інфраструктури регіонів, розподіл її обсягів між областями здійснювалися всупереч вимогам статей 7 та 75 Бюджетного кодексу України, за відсутності затвердженої методики та обґрунтованих розрахунків. Так, наприклад, у 2007 році в результаті суб'єктивного розрахунку 43,1% загального обсягу субвенцій було перераховано Донецькій, Луганській, Харківській областям, Автономній Республіці Крим та м. Севастополю. Статтями 94, 95 Бюджетного кодексу запроваджено фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, що використовується для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів, та коригуючі коефіцієнти фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. Виходячи з цих статей, на обсяги міжбюджетних трансфертів впливають: кількість населення та споживачів соціальних послуг, соціально-економічні, демографічні, кліматичні, екологічні та інші особливості адміністративно-територіальних одиниць. А так, як одним з видів міжбюджетних трансфертів є субвенція, то її обсяг не може визначатися суб'єктивно.

Отже, для кожного з видів субвенцій необхідно передбачити формулу розрахунку їхнього обсягу для надання місцевим бюджетам з державного бюджету. Формули, відповідно до зазначених положень Бюджетного кодексу України, повинні передбачати кількість споживачів благ територіальних одиниць, на які надається субвенція, соціально – економічний розвиток територій, екологічне навантаження тощо. Формули мають бути справедливими та враховувати особливості адміністративно – територіальних одиниць.

Після прийняття Бюджетного кодексу України було продовжено практику надання субвенцій з державного бюджету обласним бюджетам та бюджету Автономної республіки Крим, міським бюджетам міст Києва та Севастополя. Тобто обласні бюджети є транзитною ланкою на шляху субвенцій до районних та міських міст республіканського Автономної республіки Крим та обласного підпорядкування бюджетів. Натомість дотації вирівнювання з державного бюджету цю транзитну ланку мінають.

Отже, з метою збільшення прозорості в організації надання субвенцій з державного бюджету України на користь місцевих бюджетів, доречним було б запровадити безпосередні відносини Державного бюджету з районними та

міським бюджетами міст республіканського Автономної республіки Крим та обласного значення з надання субвенцій за формульними розрахунками.

У зв'язку з цим ми пропонуємо:

1) зменшити частку субвенцій у загальному обсязі міжбюджетних трансфертів;

2) запровадити об'єктивні критерії для надання субвенцій з Державного бюджету на користь місцевих бюджетів;

3) запровадити безпосередні відносини Державного бюджету з районними та міським бюджетами міст республіканського Автономної республіки Крим та обласного значення відповідно до п.2 ст.97 Бюджетного кодексу України.

### **Список використаних джерел**

1. Бланкарт Шарль Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки [Текст] /Шарль Бланкарт [пер. з нім.]. – К.:Либідь, 2000. – С.626-634.
2. Близнюк О.С., Губерська Н.Л., Музика О.А., Усенко Р.А. Місцеві фінанси в Україні: Правове регулювання: Навчальний посібник [Текст] /О.С. Близнюк, Н.Л. Губерська, О.А. Музика, Р.А. Усенко. – К.: Дакор, КНТ, 2007. – 316с.
3. Бюджетний кодекс України: від 21.06.2001 р., № 2542-III [Текст] // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, N 50-51, ст.572.
4. Волохова І.С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку [Текст] /І.С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2010. – с. 234
5. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування від 26 вересня 1985 року [Текст] //Місцеве самоврядування. – 1997. - № 1-2. - С. 95-97.
6. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / Пер. з англ. [Текст] - К.: Основи, 1998. - 542 с.
7. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [Луніна І.О., Кириленко О.П., Лучка А.В. та ін.]; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. [Текст] – К., 2010. – 320 с.
8. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [Текст] //Місцеве самоврядування. – 1997. - № 1-2. - С. 90-94.
9. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин [Текст] / І.О. Луніна. - Київ, Державне науково-виробниче підприємство "Видавництво "Наукова думка" НАН України", 2006. – 432 с.
10. Луніна І.О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України [Текст] / І.О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – №9. – С. 3-12.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 N

- 280/97-ВР [Текст] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. - N 24. - ст. 170.
12. Румянцева Г.І. Сучасний стан та проблеми формування доходів місцевих бюджетів в Україні [Текст] / Румянцева // Науковий вісник НЛТУ України. – 2012. – Вип. 22.11. - С. 297-301.
13. Слухай С.В. Дотації, субсидії та субвенції як інструменти бюджетного регулювання в зарубіжних країнах [Текст] / С.В. Слухай // Наукові праці НДФІ. – 1998. - №6. – С. 14-24.
14. Слухай С.В. Особливості фінансової підтримки місцевих бюджетів [Текст] / С.В. Слухай // Фінанси України. – 2002. - №9. – С. 48-55.
15. Слухай С.В., Гончаренко О.В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні [Текст] / С.В. Слухай, О.В. Гончаренко // Фінанси України. - 2007. - № 8. - с. 63-72.
16. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч. посіб. [Текст] / О.О. Сунцова. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – С. 239.
17. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: учебник. [Текст] / Хорст Циммерманн / [пер. с нем.]. – М.: Изд-во «Дело и Сервис». – 2003. – 352 с.
18. Юрій С.І., Бескид Й.М. Бюджетна система України: Навчальний посібник [Текст] / С.І. Юрій - К.: НІОС, 2000. - 400 с.

## **РОЗДІЛ 8. ДЕРЖАВНИЙ БОРГ ЯК ЧИННИК ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

### **8.1. Фінансова безпека в системі економічної безпеки країни**

Поступове включення України до процесів глобалізації світової економіки та її становлення як незалежного суб'єкта міжнародної економічної діяльності все більшою мірою підпадає під вплив зовнішніх економічних чинників, який притаманний усім елементам економічної взаємозалежності країн. Внаслідок цього, більшого поширення набувають такі поняття як економічна та фінансова безпека держави, їх роль в дотриманні стабільного функціонування всієї економічної системи держави, та залучення до світових інтеграційних процесів.

Під фінансовою безпекою розуміємо такий динамічний стан фінансових відносин, за якого б створювались сприятливі умови та необхідні ресурси для розширеного відтворення економічного росту та підвищення життєвого рівня населення, удосконалення національної фінансової системи для успішної протидії внутрішнім і зовнішнім факторам дестабілізації фінансового стану в державі [1; 2, с.41].

Формування приватної власності, на основі якої функціонує більшість фірм і підприємств, також викликає потребу в захисті без огляду на те, що держава є гарантом безпечної економічної діяльності кожного суб'єкта підприємництва [3, с.13].

О. Барановський складовою економічної безпеки вважає фінансову безпеку. Фінансова безпека ним розглядається як складна багаторівнева система, що охоплює проблеми грошового обігу та інфляції, обігу валютних коштів, заборгованості держави, бюджетної безпеки, інвестиційної діяльності тощо [4, с. 26].

Складовою економічної безпеки є фінансова безпека. На думку М.Єрмошенка, під фінансовою безпекою слід розуміти такий стан фінансово-кредитної сфери держави, який характеризується збалансованістю і якістю системної сукупності фінансових інструментів, технологій і послуг, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних чинників (загроз), здатністю цієї сфери забезпечувати захист національних фінансових інтересів, достатні обсяги фінансових ресурсів для всіх суб'єктів господарювання і населення в цілому-ефективне функціонування національної економічної системи і соціальний розвиток [5, с. 33].

Забезпечення фінансової безпеки, з одного боку, залежить від взаємозв'язку її складових, з іншого-від економічної безпеки, складовою якої

вона є. Її дезорганізація, створює загрозу економічній безпеці України та призводить до негативних наслідків.

Критеріями для підтримання фінансової безпеки на макрорівні є її складові, а основними стабілізаційними напрямками можуть бути:

- забезпечення фінансової стабілізації в країні;
- ліквідація не цільового використання бюджетних коштів;
- стабільність національної грошової одиниці;
- зниження дефіциту державного бюджету;
- здійснення бюджетної реформи;
- виконання дохідної частини державного бюджету;
- удосконалення податкової системи;
- розвиток державної фінансової інфраструктури економічної сфери;
- основні напрями детінізації економіки;
- ліквідація заборгованості із заробітної плати, пенсій, інших соціальних виплат;
- зниження інфляції;
- позитивне зовнішньоторговельне сальдо;
- створення достатнього золотовалютного запасу держави;
- вдосконалення національної банківської системи [6, с. 9-10].

Фінансова безпека є однією з найважливіших складових економічної безпеки. Без забезпечення фінансової безпеки практично неможливо вирішити жодне із завдань, що стоять перед Україною. Проте на сьогодні в Україні не створено нормативно-правову основу (не розроблені і не прийняті відповідні концепція і стратегія) формування системи фінансової безпеки. В існуючих нормативно-правових актах відсутні механізми реалізації загальнодержавної політики забезпечення безпеки, не окреслені системоутворюючі компоненти її регулювання й контролю, не наводиться класифікація специфічних небезпек, загроз і викликів поряд з потребами, цінностями і інтересами, що ними утискаються, вкрай мало конкретних рекомендацій виконавцям. Нема в них також і кількісних показників безпеки, критеріїв оцінки якості і ефективності діяльності з її підтримання і підвищення. Дається визнаки слабкість експертизи і відсутність оцінки законодавства з точки зору критеріїв фінансової безпеки. Відсутні і чітко визначені національні економічні (не кажучи вже про фінансові) інтереси, не сформовано їх цілісну систему, що дозволяє урядовцям виправдовувати будь-які свої дії необхідністю дотримання національних інтересів у тій чи іншій сфері. Відсутнє навіть загальноприйняте визначення категорії “Фінансова безпека”.

Окрім того, відчувається брак чіткої оцінки наявних і потенційних загроз у фінансово-кредитній сфері України, усталеної системи індикаторів, які б



сигналізували про негативний розвиток подій у сфері грошового обігу, бюджетній системі, формуванні інвестиційного клімату, сфері управління внутрішнім та зовнішнім боргом, на вітчизняних валютному, фондовому, банківському, страховому ринках і в галузі довірчого управління майном. Не запроваджено моніторинг об'єктів фінансової безпеки, а також моделювання ситуацій та попередження негативних явищ у цій сфері. Досі цілеспрямовано не готуються фахівці з фінансової безпеки. Все ще не отримали логічного завершення і пропозиції щодо формування безпечного рівня політики в фінансово-кредитній сфері України.

Окремі питання щодо безпеки тієї чи іншої ланки фінансово-кредитної сфери знайшли своє висвітлення в роботах Л.Абалкіна, І.Бінька, Є.Бухвальда, О.Василика, Т.Вахненко, Є.Ведути, А.Гальчинського, В.Гейця, С.Глазьева, Н.Гловацької, А.Городецького, М.Єрмошенка, Б.Кваснюка, Л.Кистерського, В.Кравченка, Г.Логвиної, І.Лукінова, Ю.Любимцева, В.Мандибури, А.Мороза, В.Мунтіяна, А.Наговіцина, Г.Пастернака-Таранушенка, О.Плотнікова, Г.П'ятаченка, І.Радіонової, А.Ревенка, М.Савлука, К.Самсонова, В.Сенчагова, В.Симоненка, В.Сікори, В.Степаненка, А.Чухна, В.Шлемка та ін.

Зокрема, в роботах цих авторів розглядаються питання визначення сутності категорії фінансової безпеки, наведено перелік окремих загроз та індикаторів фінансової безпеки й деякі підходи до їх класифікації, пропонуються певні напрямки забезпечення фінансової безпеки.

Безпеку грошового обігу через призму співвідношення позабанківського і банківського обігу грошей як індикатора тіньової економіки вперше було розглянуто Ф.Каганом у 1958 р. Певними аспектами боргової безпеки займалися Дж.Бьюкенен, Е.Меаде, Р.Масгрейв, у роботах яких державний борг розглядається як тягар для економічного розвитку; М.Карлберг, що досліджував вплив державних позик на рівень споживання. Формулювання такого специфічного елемента інвестиційної безпеки, як інформаційна ефективність ринку, у своїх працях здійснювали М.Мілер і Ф.Модільяні. За теорією ефективного ринку В.Шарпа, основною причиною того, що потоки міжнародного капіталу оминають ринок певної країни, є його низька інформаційна ефективність (відображення у ринковій вартості активів усієї інформації, доступної на даний час на ринку). С.Рос відкрив теорію арбітражної оцінки активів, яка трактує, що ринок є неефективним внаслідок арбітражу, що унеможливорює використання ринком свого потенціалу через прагнення фахівців з арбітражу отримати максимально високий інвестиційний дохід.

Фінансова безпека держави це захищеність інтересів держави у фінансовій сфері, або такий стан бюджетної, податкової та грошово-кредитної систем, то гарантує спроможність держави ефективно формувати, зберігати від

надмірного знецінення та раціонально використовувати фінансові ресурси країни для забезпечення її соціально-економічного розвитку і обслуговування фінансових зобов'язань. Фінансова безпека держави є багатоаспектним явищем, дослідженню якого присвячено багато робіт. Проте, воно є також явищем, що динамічно розвивається, і тому потрібно здійснювати ретельний моніторинг традиційних проблем, а також вивчати проблеми, що виникають через посилення процесів реформування національної економіки, регіоналізації і глобалізації світової економіки, інтернаціоналізації фінансових потоків тощо.

Перехід до ринкової економіки означає також перехід до ринкових методів регулювання економічних процесів. В ринковій економіці це, насамперед, монетарні та фіскальні важелі впливу. Виходячи з цього, спроможність держави забезпечити прийнятний на цей час рівень забезпечення фінансової безпеки держави пов'язується з ефективністю дії бюджетно-податкових і грошово-кредитних важелів, які є основними ринковими регуляторами соціально-економічного розвитку держави.

Основними загрозами фінансовій безпеці держави є:

- недосконалість бюджетної політики і нецільове використання коштів бюджету;
- переважно фіскальний характер системи оподаткування;
- значні розміри державного та гарантованого державою боргу, проблеми з його обслуговуванням;
- зміни рівня цін та курсу національної валюти;
- невисокий рівень капіталізації банківської системи, невеликі обсяги довгострокового банківського кредитування та значний рівень відсоткових ставок по кредитах;
- неспроможність банків до акумулювання коштів і довгострокового кредитування;
- криміналізація та масштабний відплив капіталу у "тінь" та за кордон.

## **8.2. Вплив державного боргу на фінансову безпеку України**

Щорічний значний рівень дефіциту державного бюджету України призводить до зростання боргових зобов'язань держави, і, як слідство, - до зростання видатків на обслуговування боргу, при цьому створює боргові проблеми, які ведуть до розбалансування всієї фінансової системи. Тому скорочення бюджетних дефіцитів і державного боргу - одна з найактуальніших задач економічної політики не тільки України, але і інших країн.

Сьогодні у світі немає жодної економічно розвинутої країни, яка в ті чи інші періоди своєї історії не стикалася б з проблемою державного боргу. Державний борг є невід'ємною частиною більшості фінансових систем світової спільноти та відіграє істотне і багатогранне значення в макроекономічній системі будь-якої держави. Це пояснюється тим, що відносини з приводу формування, обслуговування та погашення державного боргу мають вплив на стан державних фінансів, грошового обігу, інвестиційного клімату, впливають на структуру споживання та розвитку міжнародного співробітництва держав. Саме тому ефективне обслуговування та управління державним боргом, перетворення державних запозичень на дієвий інструмент прискорення соціально-економічного розвитку країни є одним з пріоритетних завдань фінансової політики держави.

Причиною виникнення державного боргу в Україні на сучасному етапі є невиважена державою політика, яка не забезпечує збалансованість доходів та витрат держави. З економічної точки зору державний борг являє собою заборгованість державних органів як результат формування додаткових ресурсів держави, спрямованих на вирішення суперечностей між економічними та соціальними потребами суспільства на основі позик грошових коштів у приватних осіб, інститутів недержавного сектору та іноземних кредиторів. З матеріальної точки зору державний борг представляє собою загальну суму заборгованості держави по непогашених боргових зобов'язаннях і несплаченими за ними процентами.

Обсяги боргів переважної більшості країн світу постійно збільшуються, причиною цього явища є дефіцит бюджетів, витрати на підтримку національної валюти, фінансування соціальних та інфраструктурних програм, які не співмірні з державними бюджетами країн, що їх реалізують.

Запозичення держави сьогодні цікавлять чимало громадян, які переймаються фінансовими справами своєї країни. Процес отримання позик з одного боку дозволяє країні швидко вирішити гострі проблеми та фінансувати перспективні національні проекти, з іншого – неефективне використання запозичень суттєво збільшує навантаження на державний бюджет майбутніх років [7].

Основною причиною росту запозичень в нашій країні є неспроможність фінансування соціальних програм за рахунок бюджетних коштів та постійний дефіцит платіжного балансу країни, а в розвинених країнах світу основна маса запозичень спрямовується на реалізацію масштабних національних проектів, розвитку інфраструктури та перспективних галузей економіки.

Міжнародний досвід не дає однозначної відповіді на питання про оптимальні розміри дефіциту бюджету у період фінансової кризи. В процесі

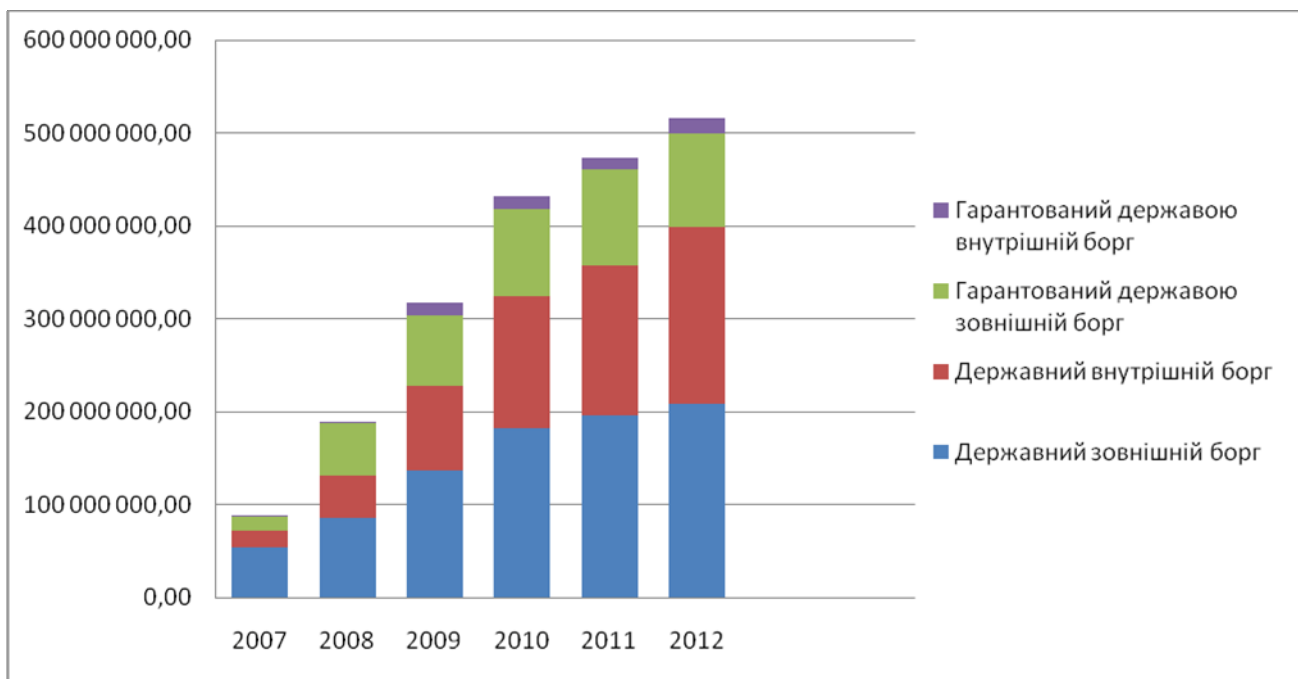
співробітництва з МВФ більшість країн утримували дефіцит бюджету в межах 3-4% ВВП, або ж під тиском МВФ змушені були скорочувати його до рівня 1,5-2,5%. Антикризова політика урядів багатьох країн світу не допускає дефіцит бюджету до 3% ВВП та посилює інвестиційну складову його видатків: збільшуються обсяги фінансування великих проектів в галузях інфраструктури, розвитку інновацій та енергозберігаючих технологій.

Слід констатувати, що в Україні практично не ефективно використовується потенціал боргових фінансів. Основна частина залучених за допомогою позик коштів витрачається на фінансування поточних видатків бюджету. Для фінансування проектів розвитку використовуються лише кошти від міжнародних фінансових організації та іноземних банків. Це свідчить про необхідність удосконалення системи планування, реалізації та контролю за проектами розвитку, що фінансуються за рахунок державних позик.

Бюджетний кодекс України визначає, що державний борг - загальна сума заборгованості держави (Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування), яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань держави (Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування), включаючи боргові зобов'язання держави (Автономної Республіки Крим чи міських рад), що вступають в дію в результаті виданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, що виникають на підставі законодавства або договору [8].

Серед негативних явищ, пов'язаних із збільшенням державного боргу, слід назвати наступні: вразливість вітчизняної фінансової системи від кон'юнктури світової фінансової системи; нестабільність валютних курсів, яка може вплинути на можливості виконання зобов'язань у визначені строки; невідповідність валюти запозичень і валюти основної частини активів суб'єкта господарювання; розриви у строках між залученими коштами на зовнішніх ринках і строками надходжень коштів від реалізації інвестиційних проектів, кредитування банками суб'єктів господарювання; неможливість виконати зобов'язання при ускладненнях з доступом до джерел іноземної валюти та інші.

Динаміку зміни обсягу та структури державного та гарантованого державою боргу показано на рис 8.1.



**Рис. 8.1. Динаміка зміни обсягу та структури державного та гарантованого державою боргу, тис. грн.. (2007 - 2012 роки). [9]**

Станом на 31 грудня 2012 року державний і гарантований державою борг України становив понад 515,510 млрд грн, або майже 60,735 млрд дол. А ще у 2007 р, ця сума становила - понад 88,744 млрд грн, або більш як 17,573 млрд дол.

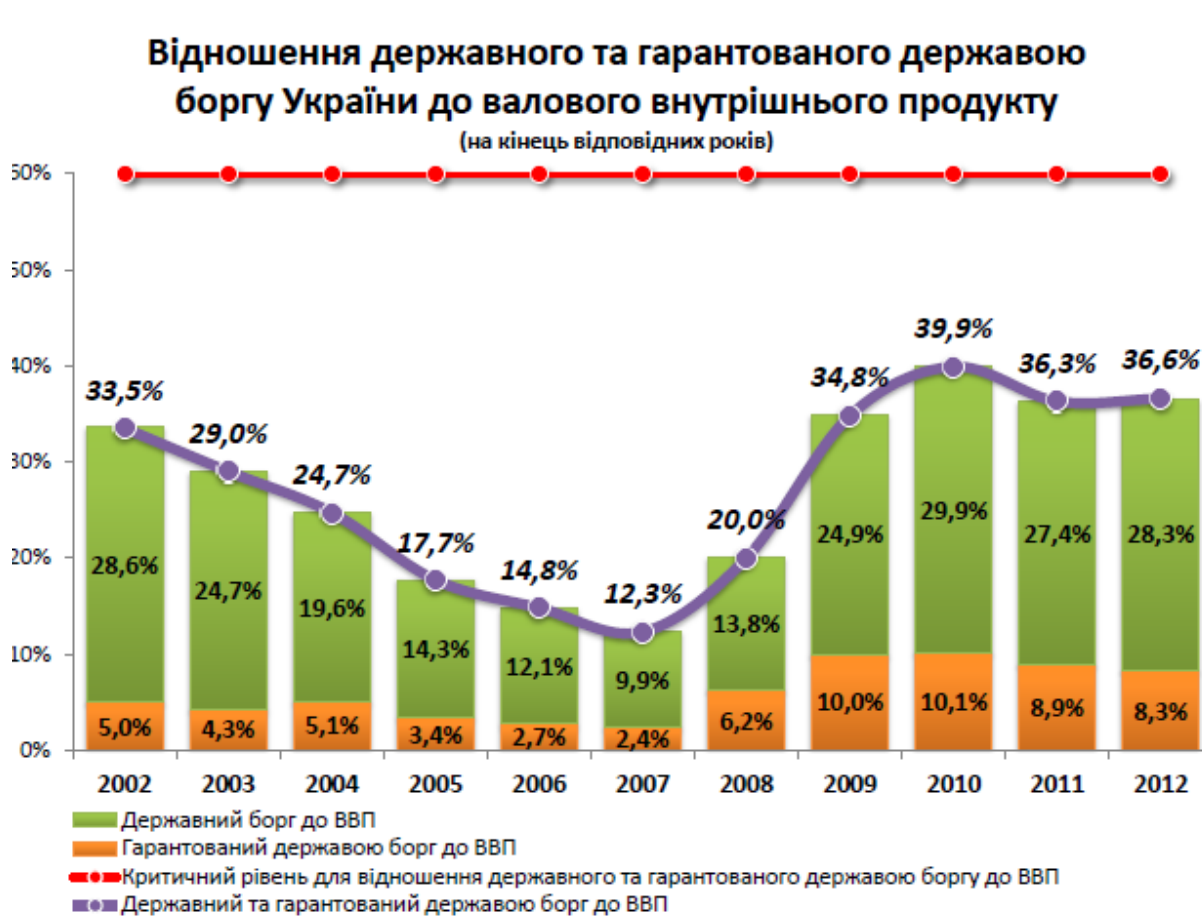
Як відомо, загальний борг держави складається із двох сум: державного боргу (тобто фінансових запозичень, які були залучені державою для покриття дефіциту бюджету) та гарантованого державою боргу (тобто боргових зобов'язань вітчизняних суб'єктів господарювання, виконання яких забезпечено державними гарантіями). З одного боку внутрішні запозичення є менш небезпечними ніж зовнішні, адже вони не спонукають до вивезення матеріальних цінностей з країни, а до перерозподілу доходів в середині країни, з іншого – вони стимулюють інфляцію та знижують інвестиційну активність. Вагомою складовою зростання внутрішнього боргу є заборгованість уряду в секторі господарських відносин з реальним (виробничим) сектором економіки.

Державний борг у 2012 р. становив майже 406,115 млрд грн, або близько 50,809 млрд дол, а гарантований державою борг — понад 95,326 млрд грн, або більш як 11,926 млрд дол. 58,15 % від загальної суми боргу становили зовнішні запозичення, 41,85 % коштів було взято в позику державою або компаніями під державні гарантії на внутрішньому ринку України.

Також можна помітити, що у структурі як державного, так і гарантованого боргу, більшу частку мають зовнішні запозичення, що є негативною тенденцією, адже розміщення державних облігацій на

внутрішньому ринку, крім того, що є ефективним інструментом впливу на валютний ринок, справляє на уряд дисциплінарний вплив, оскільки змушує його не лише дбати про повернення коштів, а й платити ринкову ціну за користування ними.

Відношення державного боргу до величини ВВП є важливим показником економічної безпеки держави, рис.8.2



**Рис.8.2. Відношення державного боргу до ВВП та його критичний рівень [9]**

Фахівці визначають рівні боргу відносно ВВП, які є безпечними для країни та загрожують її дефолтом, для України він складає близько 35% від ВВП. Відповідно до законодавства, за Бюджетним кодексом України, величина основної суми боргу не має перевищувати 60 % фактичного річного ВВП. Безпечний рівень боргу - це такий рівень, при якому держава може своєчасно і в повному обсязі виконувати свої боргові без проведення реструктуризації цих зобов'язань чи оголошення дефолту, а також здійснювати державні запозичення за прийнятними відсотковими ставками.

Міжнародний Валютний Фонд спрогнозував показники обсягів

державного боргу деяких країн світу до 2016 року. Так, наприклад, в Китаї, Ізраїлі, Німеччині суттєво скоротиться держборг, а в США та Росії до 2016 року в порівнянні з 2011 роком він зростатиме до 115.4% та 19.4% ВВП відповідно [7].

Як зазначає І.В.Форкун та К.П. Хитра, необхідно окреслити стратегію управління державного боргу у період подолання економічної кризи в Україні, а саме необхідно встановити розмір дефіциту Державного бюджету на такому граничному рівні, що не дозволив би Уряду перевищувати планові показники залучення позик і безконтрольно нарощувати розмір державного боргу України. Сьогодні Уряд України об'єктивно не має можливостей для проведення експансійної бюджетної політики і включення потужних фіскальних стимулів, спрямованих на піднесення економічної активності в період кризи. Тому, допускаючи значний дефіцит бюджету, Уряд змушений залучати політично обумовлені позики офіційних кредиторів або ж вдаватися до емісійного фінансування дефіциту, руйнуючи останні опори фінансової стабільності[9].

Насьогодні невизначена чітка система управління державним боргом, яка б гарантувала підвищення координованості діяльності центральних органів виконавчої і законодавчої влади та визначала пріоритети розвитку економіки та напрямки використання коштів від додаткових запозичень. Тобто необхідно забезпечити інституційними механізмами та визначити напрямки удосконалення управління державним боргом, а саме:

- компетенції органів влади щодо державного боргу;
- величину, склад та структурні параметри державного боргу, на які повинна орієнтуватись державна політика;
- регламентувати операції щодо управління державним боргом [5,6].

Для вдосконалення боргової політики доцільно здійснити наступні заходи:

- створити сприятливі умови, які забезпечили б довіру інвесторів до ринку запозичень, що призведе до значного збільшення ліквідності ринку та зниження вартості фінансових інструментів;
- визначити та законодавчо закріпити боргову стратегію України, у якій повинні бути встановлені граничні розміри державного боргу та напрями використання залучених коштів;
- у структурі державного боргу слід підвищити частку внутрішньої заборгованості, скорочуючи зовнішню, що зменшить залежність України від іноземного капіталу.

Необхідно зазначити, що існують ще питання, які не можуть бути вирішені виключно за рахунок існуючого механізму управління боргом.

Необхідно побудувати зважену макроекономічну та податково-бюджетну політику, створити стабільну політичну ситуацію в країні. Та навіть при цьому можуть виникнути зовнішні фактори, які можуть негативно вплинути на фінансовий стан держави, що і спостерігалось останні роки - тобто всього цього недостатньо, щоб гарантувати надійний захист країни від економічних та фінансових потрясінь. Слід підкреслити необхідність надійної основи макроекономічної політики, яка характеризується адекватним режимом валютного курсу; основ грошово-кредитної політики, надійно орієнтованої на досягнення стабільності цін; економічно прийнятних рівнів державного боргу; стійкої зовнішньої позиції, а також фінансової системи, за якої здійснюється належний нагляд. Така основа являє собою важливий фактор, що сприяє появі у учасників фінансового ринку впевненості в тому, що вони можуть вкладати кошти в державні цінні папери з мінімальним рівнем невизначеності.

З розвитком світової фінансово-економічної кризи проблема державного боргу загострилася майже у всіх країнах світу, в тому числі й високорозвинутих. Особливо гостро це питання стоїть для України, де криза, вплинувши на економічну рецесію, спричинила зростання потреб держави у позикових ресурсах [11, с. 15].

З огляду на зазначене, простежимо зміну показників державного боргу за період з 2008 по 2012 рр. (табл. 8.1).

Таблиця 8.1

Динаміка зміни прямого державного та гарантованого боргу  
протягом 2008-2012 рр.\*

Показники	Рік				
	2008	2009	2010	2011	2012
Прямий державний борг, млрд. грн.	130,7	211,6	323,5	357,3	399,2
Частка до ВВП, %	13,8	23,2	29,1	27,2	28,5
Прямий державний та гарантований борг, млрд. грн.	189,4	301,5	432,2	473,1	515,5
Частка до ВВП, %	19,9	33,0	38,9	36,0	36,8

\*Складено автором на основі даних [9].

Станом на 31 грудня 2012 року державний та гарантований державою борг України становив 515,5млрд.грн., в тому числі: державний та гарантований державою зовнішній борг – 308,9 млрд.грн. (59,94% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу); державний та гарантований державою внутрішній борг– 206,5 млрд.грн. (40,06%).



Державний борг України становив 399,2 млрд. грн. (77,44% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу). Державний зовнішній борг становив 208,9 млрд. грн. (40,53% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу). Державний внутрішній борг становив 190,3 млрд. грн. (36,91% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу).

Гарантований державою борг України становив 116,3 млрд. грн. (22,56%), в тому числі: гарантований зовнішній борг – 100,1 млрд. грн. (19,41%); гарантований внутрішній борг – 16,2 млрд. грн. (3,14%).

Відповідно до прогнозу, за наявного стану прямий державний борг буде зростати, що спричинить і збільшення дефіциту державного бюджету. Позитивним слід вважати і збільшення обсягів ВВП, проте планується ріст відношення державного боргу України до ВВП, яке у 2015 наблизиться до 83%. Основною причиною такої ситуації є щорічне зростання дефіциту державного бюджету України, чому, в свою чергу, сприяє боргова політика нашої держави.

В той же час здійснення ефективного управління зовнішнім державним боргом України передбачає розробку концепції такої стратегії, з точки зору якої державний борг розглядатиметься не як борговий тягар на національну економіку, а як інструмент механізму забезпечення економічного зростання країни. Виділимо два основних напрямки концепції боргової стратегії України:

- 1) повна відмова від нових зовнішніх державних запозичень;
- 2) здійснення нових зовнішніх запозичень у безпечних розмірах і тільки на інвестиційні цілі [12].

Зовнішні державні запозичення необхідні для забезпечення платоспроможності держави та досягнення економічного зростання. Тому другий напрямок розробки боргової стратегії є більш прийнятним для України і він має базуватися на наукових засадах. Структуру і розмір державного боргу слід прогнозувати на декілька років та навіть десятиріч, наслідком чого буде стабільне економічне зростання й потужна фінансова система.

Україна у найближчий час матиме кілька років з піковим навантаженням щодо виплати боргів (табл. 8.2).

Таблиця 8.2

Погашення внутрішнього і зовнішнього боргу щорічно 2013-2025 рр., млрд. грн.

Рік	Внутрішній борг	Зовнішній борг	Разом
2013	10,7	31,8	42,5
2014	9,2	19,9	29,1
2015	13,4	20,8	34,2
2016	7,9	11,2	19,1

Продовження таблиці 8.2

2017	8,0	11,3	19,4
2018	11,6	2,7	14,3
2019	13,3	2,2	15,5
2020	6,3	10,1	16,4
2021	1,6	2,1	3,8
2022	1,6	1,9	3,5
2023	0,1	1,7	1,8
2024	0,1	1,3	1,5
2025	0,1	1,2	1,3

Україні необхідно виплатити у 2013 році Україні – 42,5 млрд. грн., а в 2015 році – 34,2 млрд. грн. При цьому слід зазначити, що у разі зростання економіки, навіть середніми темпами (4-5 % в рік), то питома вага 34,2 млрд. грн. у 2015 році буде набагато меншою ніж 31,1 млрд. грн. у 2012 році.

Таким чином, розмір державного боргу України впритул наблизився до критичного значення, а з урахуванням найбільш ризикових видів зобов'язань уряду — перевищив критичні обсяги. Фахівці МВФ установили, що "поворотним пунктом" для країн із низьким і середнім рівнем доходів (який відповідає середньому рівню боргового навантаження в рік, що передував року виникнення боргової кризи) є досягнення державним боргом рівня 43 % ВВП, 192 % експорту товарів і послуг (для сумарного зовнішнього боргу) і 288 % доходів бюджету.

### **8.3. Оцінка стану боргового навантаження із застосуванням міжнародних показників**

Оцінка стану боргового навантаження залежить віддіяльності органів влади з управління державним боргом. Така політика формує ідеологію управління державними запозиченнями, визначає стратегію і тактику управління державним боргом та основні напрямки органів влади щодо їх реалізації.

Зміст боргової політики, що визначає боргове навантаження, включає широкий комплекс заходів:

- розробку концепції боргової політики;
- визначення її стратегічних напрямків, цілей, головних завдань;
- створення адекватного механізму реалізації боргової політики;
- управління діяльністю держави з планування запозичень,
- організації розміщення позик, надання державних гарантій;

- контроль за цільовим використанням залучених ресурсів, а також за своєчасним погашенням державного боргу.

Дискусійним залишається питання про те, які порогові значення повинні приймати запропоновані показники, щоб боргове навантаження на суб'єкт не було визнано надмірним, що вимагає коригування позикових стратегій територіальних властей. Це питання може вважатися відкритим і стосовно всіх інших категорій державного боргу.

Наприклад, фахівці Світового банку, що користуються певним набором коефіцієнтів для вимірювання платоспроможності, вважають, що не може бути твердо встановлених критичних порогових значень, перевищення яких становило б загрозу для країни - позичальниці. Однак запропонований ними набір параметрів таки дозволяє розділити боржників на країни з помірним і високим рівнем заборгованості.

Для оцінки стану боргового навантаження можуть бути розраховані наступні індикативні показники:

- відношення прямого і повного боргу до власних доходів населення. Цей показник дозволяє оцінити резерви держави, регіону (міста) з обслуговування боргу та порівнювати між собою, визначаючи залежність від різної соціально - економічної ситуації кожної території;

- співвідношення обсягу короткострокової та довгострокової заборгованості. Значне перевищення обсягу короткострокової заборгованості над довгостроковою негативно впливає на кредитоспроможність місцевої влади, оскільки свідчить про введення нераціональної борговій політики та відсутності інвестиційних запозичень;

- частка боргових зобов'язань, номінованих в іноземній валюті, у структурі боргових зобов'язань. В умовах високого валютного ризику велика частка боргових зобов'язань, номінованих в іноземній валюті, значно підвищує вірогідність невиконання державою своїх зобов'язань, оскільки бюджети мають гривневі джерела доходів.

Оцінка ефективності боргової політики може бути суттєво обмежена в силу недостатності наявної інформації або браку фахівців, що працюють в цій галузі. Подібні обмеження часто не дозволяють отримати прозорі дані про державний борг та шляхи використання коштів, тому в багатьох випадках отримання адекватної системи даних може бути досягнуто за рахунок залучення новітніх форм управління борговою політикою держави та визначення боргового навантаження за допомогою суспільства.

Насьогодні визначають, що на рівень боргової безпеки впливають такі чинники:

- ступінь інформаційного та нормативно-правового забезпечення боргової

політики держави;

- стратегія боргової політики держави;
- структура державного боргу;
- рівень соціально-економічного розвитку;
- напрямки політичного та економічного курсу держави;
- «борговий досвід» держави тощо [13].

Чинники законодавством України на сьогодні не визначено єдиної системи індикаторів боргової безпеки. Також немає єдиного підходу до оцінки боргової безпеки і в працях дослідників. Рекомендовані граничні значення та нормативи цих індикаторів різняться як на світовому, так і на рівні України.

Міністерство фінансів України використовує методологію розрахунків показників боргового навантаження, і яке, у свою чергу, пропонує наступні показники для оцінки рівня фінансової безпеки:

- співвідношення обсягу державного боргу до ВВП (критичний рівень – 60%);
- співвідношення обсягу державного боргу до доходів державного бюджету України (критичний рівень – 300 %);
- співвідношення платежів за державним боргом до ВВП (критичний рівень – 7 %);
- співвідношення планових платежів з обслуговування державного боргу до експорту товарів і послуг (критичний рівень – 20–25 %);
- співвідношення платежів за державним боргом до доходів Державного бюджету України (критичний рівень – 45 %);
- співвідношення дисконтної вартості боргу до експорту – довгострокова платоспроможність (критичний рівень – 200–250 %);
- співвідношення запланованих платежів з обслуговування боргу до суми бюджетних доходів – навантаження на бюджет (критичний рівень – 25–30 %) [16].

В Україні вже зроблено перший крок до систематизації різних підходів на державному рівні. Так, у 2007 році наказом Міністерства економіки України була затверджена Методика розрахунку рівня економічної безпеки України

Запропонована методика передбачає оцінку стану складових економічної безпеки, в тому числі й боргової безпеки України на основі відповідних показників. Вітчизняна методика базується на комплексному аналізі індикаторів економічної безпеки для її інтегральної оцінки. За допомогою методики можливо також визначити рівень складових економічної безпеки, зокрема боргової безпеки держави. Для оцінки останньої у методиці передбачено 9 індикаторів (табл. 8.3).

Необхідно зазначити про доцільність введення на рівні держави статистик

щодо напрямків розміщення кредитних ресурсів. Ту ж їх частку, що спрямовується загалом до бюджету, вважати такою, що спрямовується на поточне споживання. З метою більш детального аналізу ефективності розміщення кредитних ресурсів варто також застосовувати результативні показники, які б відображали прибутковість та рентабельність відповідних інвестиційних програм, що фінансуються за рахунок залучених державою позик.

Таблиця 8.3

Індикатори економічної безпеки Міністерства економіки України

№	Показник	Нормативне значення
1	Відношення загального обсягу зовнішнього боргу до ВВП	$\leq 25 \%$
2	Рівень зовнішньої заборгованості на 1 особу	$\leq 200$ дол. США
3	Відношення державного зовнішнього боргу до річного експорту товарів і послуг	$\leq 70 \%$
4	Відношення сукупних платежів з обслуговування зовнішнього боргу до доходів державного бюджету	$\leq 20 \%$
5	Відношення відсоткових платежів з обслуговування зовнішнього боргу до річного експорту товарів і послуг	$\leq 12 \%$
6	Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування зовнішнього боргу до доходу державного бюджету, %	$\leq 20 \%$
7	Відношення обсягу внутрішнього боргу до ВВП, %	$\leq 30 \%$
8	Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування внутрішнього боргу до доходів державного бюджету, %	$\leq 25 \%$
9	Відношення заборгованості уряду за державними цінними паперами до ВВП, %	$\leq 30 \%$

Джерело: [15]

Необхідно зазначити, що для всебічного аналізу боргового навантаження держави недостатньо використовувати лише індикатори платоспроможності та ліквідності. Потрібно передбачити також показники ефективності розміщення позик, зокрема відношення капітальних видатків державного бюджету до обсягу річних запозичень та відношення обсягу кредитних ресурсів, вкладених в інвестиційні проекти, до обсягу річних державних запозичень. Показники ефективності розміщення державних позик дозволять виявити та оцінити загрози борговій безпеці на етапі їх виникнення, що дозволить успішно попередити їх диверсифікацію.

Зазначимо фактори, які можуть мати позитивний вплив на економіку країни внаслідок зростання державного боргу: прискорення темпів економічного зростання; можливість здійснення масштабних капіталовкладень і реалізації довгострокових програм розвитку; кошти залучаються під значно менший відсоток і строки їх залучення носять довгостроковий характер у порівнянні з можливостями вітчизняної системи; позики, залучені суб'єктами господарювання, як правило, мають інвестиційне спрямування; реалізація програм довгострокового кредитування банками фізичних і юридичних осіб тощо [20].

На основі аналізу різних підходів до оцінки боргової безпеки держави нами запропоновано систему основних індикаторів та їх граничні значення, а також за їх допомогою досліджено сучасний стан боргової безпеки України (табл. 8.4). Аналіз даних таблиці 8.4 свідчить про те, що більшість (14 із 18) фактичних значень індикаторів стану боргової безпеки України за 2012 р. не перевищували порогових значень.

Таблиця 8.4

Аналіз сучасного стану боргової безпеки України (на 01.01.2013)

п/п	Індикатори боргової безпеки	Нормативне значення		Фактичне значення	Запас фінансової міцності, в.п.
		у світовій практиці	в Україні		
1	Відношення загального обсягу державного боргу до ВВП, %	50–60%	≤ 60	41,54	-18,46
2	Відношення обсягу державного зовнішнього боргу до ВВП, %	-	≤ 25	17,19	+7,81
3	Рівень зовнішньої заборгованості на одну особу, дол. США	≤ 200	≤ 200	534,9	-334,93
4	Відношення державного зовнішнього боргу до річного експорту товарів і послуг, %	≤ 165	≤ 70	35,81	+34,19
5	Відношення відсоткових платежів з обслуговування зовнішнього боргу до річного експорту товарів і послуг, %	-	≤ 12	8,54	+3,46
6	Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування зовнішнього боргу до доходів державного бюджету, %	≤ 20–25 %	≤ 20	1,17	+18,83

Продовження таблиця 8.4

7	Відношення обсягу внутрішнього боргу до ВВП, %	-	$\leq 30$	14,18	+15,82
8	Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування внутрішнього боргу до доходів державного бюджету, %	-	$\leq 25$	2,73	+22,27
9	Відношення заборгованості уряду за державними ЦП до ВВП, %	-	$\leq 30$	13,9	+16,1
10	Відношення валового зовнішнього боргу до експорту товарів і послуг, %	200-250	165	54,77	+110,2
11	Відношення сукупних платежів з погашення і обслуговування зовнішнього боргу до експорту товарів і послуг	20-25	18	21,38	+3,62
12	Рівень зовнішнього державного боргу в доходах державного бюджету	300	-	49,13	+250,9

Джерело: побудовано автором на основі [9].

Очевидним є те, що і плюси, і мінуси зростання зовнішнього боргу є достатньо вагомими. Тому державі необхідно мати в арсеналі ряд інструментів, які дозволять проводити ефективний вплив на державний борг. Вочевидь, практика останніх років довела, що чітко сформульованої політики управління державним боргом в державі не існує, або, можна говорити, що вона недостатньо ефективна, реагує із запізненнями і не дозволяє оперативно втручатись у вирішення найбільш актуальних проблем, які виникають у фінансовій системі.

На думку багатьох дослідників, це мають бути заходи як прямого, так і опосередкованого впливу. Хоча перевагу слід віддавати саме непрямым методам, адже «прямий контроль за потоками капіталів спонукає економічних агентів до пошуку ренти та ізолює внутрішній ринок капіталів»[23].

Питання управління боргом повинно виноситися на державний рівень, тому що досягнення боргом певних критичних меж є реальною загрозою фінансовій безпеці держави, яка може проявлятися в обмеженні державного суверенітету. Вважається, що державний борг, який перевищує 50 % ВВП, а

витрати на його обслуговування – 30 % експорту, становить загрозу країні [21].

Сьогодні уряду України необхідно проводити виважену та обґрунтовану боргову політику, оскільки, необхідно пам'ятати про боргове навантаження держави, про визначення якого не можна стверджувати на сто відсотків, тому що деякі показники, пов'язані із державним та гарантованим державою боргом не відповідають діючим нормам та граничним значенням.

Пропонуємо основні показники, що характеризують рівень боргового навантаження в Україні:

- співвідношення розмірів накопиченого (непогашеного) боргу і чистих (реальних і фінансових) активів державного сектора економіки (відображає можливість повного погашення боргових зобов'язань у встановлені терміни). Це співвідношення обернено пропорційно коефіцієнту платоспроможності: чим нижче його значення, тим вище платоспроможність держави;
- величина накопиченого (непогашеного) боргу на душу населення (прямо пропорційна ступеню залежності сьогодення і майбутнього соціально - економічного розвитку регіону від минулої боргової політики);
- показник відношення сум виплат з обслуговування боргу до дохідної частини державного бюджету (характеризує обслуговування боргу в даному фінансовому році) обернено пропорційний коефіцієнту ліквідності: чим нижче його значення, тим вище ліквідність боргових зобов'язань уряду;
- відношення суми виплат з обслуговування боргу до величини податкових надходжень в державний бюджет (відображає рівень поточної боргового навантаження на господарюючих суб'єктів і сектор домашніх господарств у регіоні);
- співвідношення відсоткових та невідсоткових витрат бюджету держави (характеризує вплив обслуговування державного боргу на надання всіх інших, в тому числі і соціальних, бюджетних послуг).

Для того, щоб підвищити боргову безпеку, необхідно збільшити експорт товарів і послуг та удосконалити державну боргову політику щодо зовнішніх запозичень.

### **Список використаних джерел**

1. І.І.Цигилик, Т. М. Паневник Економічна безпека підприємства в системі внутрішнього економічного механізму // Економіка. Фінанси. Право. - №12.- 2004. – С. 3.
2. І. О. Ревак Механізм забезпечення фінансової безпеки України: теоретичний аспект // Науковий вісник Львівського державного



- університету внутрішніх справ.- №2.-2009. – С. 241.
3. О. М. Бандурка Основи економічної безпеки . - Х., Видавництво Національного університету внутрішніх справ. – 2003.- С. 270
  4. О. І. Барановський Фінансова безпека в Україні. – К.- 2000.- С.26.
  5. М. М. Єрмошенко Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення. – К. – 2001. – С. 33.
  6. М. Голомша Економічна безпека – основа національних пріоритетів // Вісник прокуратури. - №8. - 2006. – С. 9-10.
  7. Державний борг України та світу 2011-2013 р. (складові, географія, динаміка): [Електронний ресурс]. - Режим доступу <http://infolight.org.ua/content/derzhavniy-borg-ukrayini-ta-krayin-svitu-2011-2013-roki-skladovi-geografiya-dinamika>)
  8. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]: закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
  9. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>
  10. Формування та управління державним боргом в період фінансової кризи [Електронний ресурс]. - Режим доступу [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vchnu\\_ekon/2010\\_2\\_3/195-199.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vchnu_ekon/2010_2_3/195-199.pdf)
  11. Про результати аналізу внутрішніх і зовнішніх запозичень на фінансування Державного бюджету України. — [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua>
  12. Кукурудза О. В. Вплив державного боргу на соціально-економічний розвиток держави: теоретико – концептуальні засади. [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/7.\\_DN\\_2007/Economics/20704.doc.htm](http://www.rusnauka.com/7._DN_2007/Economics/20704.doc.htm).
  13. Шевченко Л.В. Сучасна фінансова криза в Україні та її вплив на безпеку держави [Текст] / Л.В. Шевченко // Економічна безпека України і виклики сьогодення: зб. матеріалів XIII Міжнародна науково-практична конференція, 28 травня 2010 року. – К. : Вид-во Українського ДУ фінансів та міжнародної торгівлі. – С. 138-139.
  14. Мних А. М. Сучасні способи оптимізації боргової політики України для оздоровлення економіки / А. М. Мних // Облік і фінанси АПК. – 2010. №4. С. 147- 149.
  15. Коваленко М.А. Глобалізація фінансових ринків: причини та наслідки [Текст]/ М.А. Коваленко, Н.Г. Рогальська// Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2009. – Вип. 3(46). – С. 55-61.

16. Мних А.М. Механізм оцінки боргового тягаря в Україні як спосіб підвищення ефективності державних запозичень [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/Portal/Soc\\_gum/EFP/2010\\_1/Mnyh.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_gum/EFP/2010_1/Mnyh.pdf)
17. Прокопенко О.В. Малі підприємства України: поточний фінансово-економічний стан [Текст] / О.В. Прокопенко, Л.Б. Криворучко // Механізм регулювання економіки: Міжнародний науковий журнал, 2010. – №3, т. 1. – С. 167-175.
18. Комарницький І.М. Сутність і шляхи забезпечення фінансової безпеки держави [Текст] / І.М. Комарницький, І.А. Франів, Б.М. Комарницький // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2010. – Вип. 2(49). – С. 22-28.
19. Реверчук Н.І. Управління економічною безпекою підприємницьких структур [Електронний ресурс] /
20. Режим доступу: <http://www.disslib.org/upravlinnja-ekonomichnoju-bezpekoju-pidpryyemnytstva-v-ukrayini.html>.
21. Соловинов В.І. Фінансова безпека як основоположник фактор незалежності держави [Текст] / В.І. Соловинов // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу – 2011. - № 3(15). – С.148.
22. Єрмошенко М. М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення: монографія [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.disslib.org/upravlinnja-ekonomichnoju-bezpekoju-pidpryyemnytstva>.
23. Барановський О.І. Фінансова безпека в Україні – методологія оцінки та механізми забезпечення. Автореф. дис. д-ра екон. Наук НАН України / [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.disslib.org/upravlinnja-ekonomichnoju-bezpekoju-pidpryyemnytstva>

## **РОЗДІЛ 9. СТРАХОВИЙ КАПІТАЛ ЯК ІНСТРУМЕНТ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ**

### **9.1. Економічна сутність категорії «страховий капітал»**

У сучасній економіці зростає роль та значення фінансового сектора. Одним із ефективних інструментів гарантування сталого економічного розвитку держави, вирішення соціально-економічних завдань, забезпечення стабільного та безперебійного розвитку і фінансової безпеки є страхування. В Україні страховий ринок динамічно розвивається: вдосконалюється менеджмент і моніторинг, розробляються сучасні технології, освоюються нові види страхових послуг і продуктів. В умовах посилення кризових явищ в фінансовому і реальному секторах економіки перед державою стає невідкладним завданням забезпечення нормального функціонування економіки, яке може бути забезпечене використанням різноманітних інструментів, у тому числі й такого інструменту як страховий капітал. Наведемо низку статистичних даних щодо втрат економік різних країн внаслідок настання масштабних надзвичайних (страхових подій). На ліквідацію повені з держбюджету України у 2008 році було витрачено 5,802 млрд.грн. або 1, 26 млрд дол. На ліквідацію наслідків землетрусу у 2011 році в Японії було витрачено 50 млрд.дол., збитки у 2011 році у Таїланді оцінені у 8-11 млрд.дол. Збитки від негоди у Франції у 2013 році становили 180 млн.Є. Загалом збитки від стихійних лих у 2008 році у світі склали 200 млрд.дол.. у 2011 році – 400 млрд.дол.. у 2012 – 160 млрд.дол. У покритті таких збитків, за загальноприйнятою практикою, приймають участь як страховики (за рахунок накопичених страхових внесків), так і держава. У 2011 році у сукупності страховиками було сплачено майже 30% від усіх збитків (119 млрд.дол), у 2012 році – 40% (65 млрд.дол). Прикладом розподілення сукупних збитків може слугувати система використання страхового фонду у Франції: у 2013 році страховиками було компенсовано 100 млн.Є (60%), державою – 60 млн.Є (30%), економікою – 20 млн.Є (10%) [1]. Така діюча система дозволяє зменшити навантаження як на економіку, так й на державний бюджет. На відміну від цього, в Україні компенсація втрат відбувається за рахунок виділення коштів з державного бюджету. Кошти виділяються на самі необхідні потреби, більшість потреб не задовольняється, а бюджет отримує додаткове навантаження, що у цілому знижує фінансову безпеку країни. Тому постає проблема розвитку страхування як на добровільних засадах, так й у обов'язковому порядку.

В умовах реструктуризації економік відбувається адаптація системи

страхування до трансформації виробничих і соціальних відносин. Вагомість страхування в промислово розвинутих країнах підтверджується показниками питомої ваги у валовому внутрішньому продукті. Для порівняння, питома вага страхування у ВВП становить у Великій Британії – 14,18%, Японії – 11,07%, Франції – 8,58%, Німеччині – 6,59%, США – 8,97%. В Україні цей показник змінився з 0,4% в 1996 р. до 2,6% у 2012 р. [1]. Таке співвідношення свідчить, що страхування поки ще не стало дієвим інструментом захисту в економічній системі України.

В сучасних умовах основною характеристикою і тенденцією розвитку світової економіки є домінування фінансового сегмента в загальному обсязі надання світогосподарських послуг. Таке переважає дає змогу каталізувати процес становлення і розвитку економічних систем держав, із одного боку, але з іншого – знижує їх стійкість та підвищує ймовірність входження в фінансову кризу, що підтверджують останні події зовнішньоекономічного середовища. Прояв перманентності фінансових криз в умовах глобалізації економіки, специфіка виникнення кризових явищ в економіках, що трансформуються, потребують особливої уваги як з теоретичної, так і практичної точки зору щодо виявлення змін у їхній інституціональній структурі з метою опрацювання заходів захисту і локалізації на світовому фінансовому ринку.

Обсяг операцій на ринку страхових послуг України постійно збільшується: темпи зростання страхових платежів за всіма видами ризикового страхування і страхування життя свідчать про те, що цей ринок перебуває у стадії системного розвитку. Разом з тим, використання страхового капіталу має здебільше пасивного характеру. З'ясування причин такого становища стає вкрай необхідним.

Кошти страхового фонду функціонують в економічному просторі. Частина коштів страхового фонду, яка акумулюється на страховому ринку, перетворюється у фінансовий капітал (поступаючи на фондовий і банківський ринок), частина коштів може акумулюватися у фондах та не перетворюватися в капітал, безпосередньо поступаючи до страхувальників (за умовами страхового договору і в силу закону). В умовах розвинутих ринкових відносин більша частина страхового фонду акумулюється на страховому ринку. Співвідношення коштів, які акумулюються на страховому ринку по ризикових і соціальних видах страхування та в системі соціального страхування, свідчить про ступінь розвиненості ринкових відносин у страхуванні. У транзитивній економіці частина страхового фонду попадає на страховий ринок, а частина акумулюється у фондах, призначенням яких є простий перерозподіл коштів на користь постраждалих страхувальників, або тих, які мають право отримувати компенсацію (в силу закону). Таким чином, відбувається певне поділення

страхового фонду, який у своєму русі частково перетворюється на капітал, а частково накопичується у фондах, не набуваючи форми капіталу. Страхувальники, як суб'єкти фінансових відносин, беруть участь у формуванні страхового фонду, який призначений для страхового відшкодування. Але коли кошти страхового фонду починають функціонувати як капітал, тобто приносити дохід, страхувальники вже не беруть участі в організації його руху. Фінансові відносини на цьому етапі виникають тільки в суб'єктів, які організують, регулюють цей рух і розпоряджуються капіталом за допомогою певних методів і важелів.

З приводу страхових накопичень, які акумулюються у фондах та не є капіталом, також виникають відносини щодо організації і регулювання їх розпорядженням. Таким чином, увесь страховий фонд стає об'єктом управління, регулювання, розпорядження за допомогою фінансових методів, інструментів і важелів суб'єктами відносин. Визначимо частину страхового фонду, яка функціонує як капітал, а саме – як страховий капітал. Разом з тим, на страховому ринку обертаються не тільки кошти страхового фонду, тому поняття "страховий капітал" вимагає більш детального дослідження.

Словосполучення «страхові капітали» ми зустрічаємо в роботі К.Г. Воблого «Основы экономии страхования» (1915 р.). Акад. К.Г. Воблий відзначає: «Характерной чертой в развитии новейшего страхования является возрастающее накопление капиталов страховыми обществами... Такой рост страховых капиталов делает то, что страховые учреждения незаметно превращаются в кредитные учреждения, играющие важную роль на денежном рынке. Они начинают выступать на этом рынке в качестве конкурентов банков... Помещение таких громадных капиталов и управление ими ставит перед страховыми предприятиями новую задачу [2, с. 88]». З цього вислову випливає, що під страховим капіталом дослідник розуміє накопичений страховиком капітал. Поняття «накопичення» відноситься до сукупних страхових внесків, які отримує страховик (такий висновок ми робимо спираючись на подальші пояснення К. Г. Воблого). Але таке розуміння страхового капіталу, з нашої точки зору, є дещо обмеженим. Розвиток страхових відносин, страхової системи призводить до необхідності розширення поняття «страховий капітал».

Одним з найбільш суттєвих фінансових ресурсів, яким володіють страхові компанії, є власний капітал. Його розмір та ефективне управління ним стає запорукою фінансової стійкості страховиків. Другим вагомим фінансовим ресурсом є страхові резерви, які формуються з отриманих страхових премій. Управління ними є завданням страховиків.

У низці наукових публікацій та спеціальних досліджень порушуються

питання щодо управління фінансовими ресурсами (у деяких публікаціях – фінансовими потоками) страховика [3, 4, 5], але проблеми управління страховим капіталом не розглядаються.

Поняття «страховий капітал» у науковій літературі майже не використовується. Найбільшого поширення набули поняття «власний капітал», «статутний капітал», «страхові резерви» і т.ін. І саме з цих відокремлених понять проводяться дослідження.

Значні грошові ресурси, які обертаються на страховому ринку, створюють певний рух фінансових потоків, який має специфічне призначення і відображає специфічні відносини. Призначенням сформованих фінансових потоків є забезпечення фінансових зобов'язань, які прийняті страховиком за угодами страхування. Специфічні відносини, які виникають при русі фінансових потоків, – це відносини з приводу забезпечення надання страхового захисту за рахунок створеного страхового фонду, а при недостатності останнього – за рахунок інших джерел. Ці фінансові потоки, перш за все, обслуговують сферу страхування. Разом з тим, за рахунок інвестування сформованих фінансових потоків у фінансові активи, у страховика з'являється можливість отримання додаткового доходу, який використовується на розширення страхової діяльності, на виплату винагороди власникам частки капіталу (засновникам), на покриття непередбачуваних збитків (ми маємо на увазі не тільки страхові відшкодування, але й збитки у результаті нестрахової діяльності). Таким чином, інвестовані фінансові потоки перетворюються у страховий капітал, призначенням якого стає забезпечення страхових зобов'язань (у разі недостатності сформованих страхових резервів) та обслуговування господарського процесу.

Під страховим капіталом будемо розуміти сукупність фінансових відносин, що формуються, існують та відтворюються у страховій сфері з приводу забезпечення страхового захисту споживачів страхових послуг, забезпечення доходу власникові, розширення страхової та інвестиційної діяльності. Ці відносини існують між суб'єктами страхової сфери як суб'єктами підприємництва, між суб'єктами підприємництва і державою як регулятора. У практичному вимірюванні, страховий капітал – це сукупність фінансових ресурсів, яка обслуговує сферу страхування.

На макроекономічному рівні – це капітал інституцій ризикового і соціального страхування.

На рівні страхового ринку – це сукупний капітал страхових компаній та перестрахових компаній (за вирахуванням прав вимог).

На рівні страхової компанії – це капітал, яким володіє страхова компанія (власний капітал), сформовані страхові резерви (капітал під зобов'язаннями),

капітал перестрахових компаній, у межах перестрахової відповідальності (права вимоги), яким були передані частки страхових премій за угодами перестрахування.

Слід зазначити специфіку застосування поняття «страховий капітал» стосовно інституції соціального страхування. Тут виникають фінансові відносини з приводу формування, розпорядження, управління та використання коштів страхових внесків. Разом з тим, фінансовий механізм реалізації цих відносин, особливо в умовах нерозвиненості ринкових відносин, має більш регламентований характер. Соціальне страхування більшою мірою підлягає нагляду й регулюванню з боку держави, яка може виступати, безпосередньо, як регулятор, а також поряд з іншими організаційними формами як страхувальник (наприклад, в Україні у формі державного фонду – Пенсійного фонду, Фонду зайнятості та ін.). Внески до такого фонду є обов'язковими та повинні спрямовуватися у заздалегідь визначені організації (фонди в Україні), тому конкуренції тут не існує. Страхування соціальних ризиків на страховому ринку України займає вкрай незначну частку (біля 5% від сукупних страхових премій на страховому ринку припадає на страхування соціальних ризиків). За наявності розподільної системи соціального страхування, яка існує в Україні й несе у собі наслідки адміністративно-керованої системи, не можна у повному сенсі говорити про страховий капітал.

На сучасному етапі розвитку позитивним є те, що страхувальникам надається право, окрім обов'язкового державного страхування, робити внески в недержавні страхові організації, які мають подібне призначення. Такі організації вже функціонують у межах страхового ринку і є його повноцінними суб'єктами. Створюючи такі державні страхові організації, держава бере на себе значну матеріальну відповідальність за надання страхового захисту, і в разі нестачі коштів держава змушена покривати дефіцит за рахунок інших джерел. Разом з тим, держава може мати й значний страховий капітал, який, якщо правильно організований його рух, дає дохід (слід зазначити, що відповідно до розділу III ст.6 Постанови Кабінету Міністрів України «Про створення Пенсійного фонду України» одним з основних напрямів діяльності Пенсійного фонду є вкладення коштів у короткострокові та довгострокові кредити, цінні папери державних органів, акціонерних товариств, фондів і товарних бірж, до комерційних банків; створення підприємств, участь у комерційних структурах (банки, страхові компанії, торгові будинки, спільні підприємства, акціонерні товариства тощо). У такій ситуації, з одного боку, виконуючи соціальну функцію, держава бере на себе певні страхові зобов'язання, з іншого, вона отримує додаткові кошти, які може використовувати на свій розсуд. Чим більший

відсоток страхових внесків отримує держава, тим більше коштів у її розпорядженні. Разом з тим, таке навантаження розглядається підприємцями як податки, тому чим більший відсоток страхових внесків, тим нижча ефективність бізнесу.

Упровадження недержавного пенсійного страхування, поступовий розвиток страхування соціальних ризиків на страховому ринку та загальне реформування соціального страхування в умовах ринкових перетворень дає нам підстави вважати, що грошові фонди соціального страхування поступово припиняють бути суспільними фондами споживання, є перехідними формами, які змінюють свій зміст у напрямку набуття сутності страхового капіталу. Але поки їх слід вважати суспільними фондами споживання.

Страховий капітал не слід ототожнювати зі страховим фондом. Страховий фонд формують страхувальники, а страховий капітал – усі суб'єкти страхових відносин. І хоча призначення страхового капіталу та страхового фонду – у забезпеченні та наданні страхового захисту, але страховий капітал виконує притаманні йому функції як капітал, тобто забезпечення доходу власникові та можливості розширеного відтворення, а у випадку страхової діяльності – розширення цієї діяльності та доходу власникові капіталу. Страховий ринок як організаційна форма руху страхового капіталу забезпечує поєднання інтересів усіх учасників (страховиків, страхувальників, перестраховиків), а також забезпечує регулюючу функцію держави стосовно організації страхування в країні. До страхового капіталу страхового ринку, крім страхового капіталу страховиків, входить страховий капітал перестраховиків. Система перестраховування – це, безумовно, вагомий засіб диверсифікації ризику, але необхідно відзначити, що при цьому страховик втрачає частку свого доходу, а на початку діяльності – значну частку. До страхового капіталу страхового ринку ми відносимо й капітал, яким володіють саморегулювні організації. Призначення цього капіталу особливе й визначається угодою членів саморегулювних організацій. Виходячи на страховий ринок, у страховиків виникають фінансові відносини із страховими посередниками, такими як страхові брокери та страхові агенти. Таким чином, на страховому ринку виникають фінансові відносини:

- між державою як регулятором страхових відносин та страховиками з приводу організації страхового бізнесу та фінансового забезпечення страхових зобов'язань, матеріальним втіленням якого є частки страхового капіталу, які формують страхові резерви в межах введених вимог та лімітування;

- між страховиками та перестраховиками з приводу перерозподілу страхового ризику, матеріальним втіленням якого є частки страхового капіталу, який перерозподіляється;



- між страховиками та страховими посередниками з приводу організації страхового бізнесу, матеріальним втіленням яких є частка страхового капіталу, яка набуває певного руху;
- між страховиками, як членами певних асоціацій та інших саморегулювальних організацій, матеріальним втіленням яких є частка страхового капіталу, яка набуває певного руху та призначення.

## **9.2. Чинники формування та використання страхового капіталу**

На рівні страхової компанії страховий капітал існує у формі фінансових ресурсів. Фінансові ресурси страховика – це сукупність коштів, якими володіє і розпоряджується страховик з метою надання страхової послуги та отримання доходу і тому їх доцільно розглядати як страховий капітал компанії. У сукупності всі страхові ресурси (за виключення резерву незароблених премій) можуть становити страховий капітал, тобто це: статутний та додатковий капітал; отримані страхові премії за виключенням резерву незароблених премій та фінансових ресурсів переданих у перестраховування; нерозподілений прибуток; інвестований капітал; фінансові ресурси у перестраховуванні. Для розрахунку функціонуючого капіталу слід вирахувати страхові премії передані у перестраховування за межі України, так як вони не працюють у вітчизняній економіці та, умовно кажучи, є для неї втраченими. Динаміка руху страхового капіталу представлена у табл. 9.1.

Незважаючи на певну стабілізацію економіки у посткризовий період, на страховому ринку у перші посткризові роки не спостерігалось зростання. Ситуація починає змінюватися з 2011 р., а вже у 2012 р. розмір чистих страхових премій перевищив рівень 2007 р. в 1,64 рази. При загальному зростанні сукупних активів (згідно ПСБО2) відбувається зменшення сплаченого статутного капіталу, що зумовлено припиненням діяльності деяких страховиків (за даними національного комітету з нагляду за фінансовим ринком за 2011 р. виключено з Державного реєстру 14 компаній; за 2012 – 29 компаній).

Цікавим є аналіз змін і у політиці перестраховування (табл.9.2.). Так, якщо з 2004 р. спостерігалася тенденція до зменшення частки страхових премій, які передавалися у перестраховування нерезидентам.

У 2007 р. питома вага таких премій у загальних преміях, переданих у перестраховування, становила 12%; у 2010 р. – 9%; у 2012 р. – 51% при загальному скороченні страхових премій переданих у перестраховування. З одного боку, абсолютний розмір таких премій майже не змінився, але суттєво зменшився загальний обсяг премій, переданих у перестраховування (майже в 4

рази). Чи варто розглядати таку ситуацію як посилення фінансової стійкості страховиків? Ми вважаємо, що ні.

Таблиця 9.1

Динаміка складових страхового капіталу в Україні, млн.грн.

Показник	Роки				
	2008	2009	2010	2011	2012
Загальні активи	41930,5	41970,1	45234,6	48122,7	56224,7
Статутний капітал(сплачений)	13206,4	14876,0	14429,2	14091,8	14579,0
Чисті страхові премії	15981,8	12658,0	13327,7	17970,0	20277,5
Передано у перестраховування	9064,6	8888,4	10745,2	5906,0	2522,8
Страхові резерви	10904,1	10141,3	11371,8	11179,3	12578,0

Складено за даними[6,7]

Більш того, при незначних позитивних рухах по збільшенню активів (загальних), знов виникла ситуація зі зменшенням рівня виплат ( у 2010 р. рівень виплат становив 44,2%. У 2011 р. – 21,4%; у 2012 р. – 23,9%), що свідчить про погіршення фінансової стійкості страховиків. Тобто страховий капітал не приймає участі у компенсації виникаючих збитків за наслідками стихійних лих, обмежується кептивним страхуванням та незначними виплатами фізичним особам, як правило, зі страхування осаго та каско. Основним чинником такого становища, з нашої точки зору, є недосконала система обов’язкового страхування та низькі вимоги щодо фінансової стійкості страхових компаній.

Довгий час у наукових виданнях йде дискусія щодо необхідності підвищення розміру статутного капіталу, розширення переліку обов’язкових видів страхування, застосування заходів з активізації інвестиційної роботи страховиків. Але кардинальні заходи на рівні держави не приймаються. Весь тягар компенсації збитків від стихійних лих перекладається на бюджет, що призводить до недофінансування бюджетних програм та створює фінансову небезпеку. На жаль, навіть питання про фінансову безпеку з точки зору використання страхового капіталу не йде мова.

Важливим елементом управління страховим капіталом є інвестування страхових резервів та власного капіталу. Маючи значні грошові ресурси, страховик стає активним учасником фінансового ринку не тільки своєї країни, але й світової економіки. Дослідження підтверджують, що страховий капітал посідає друге місце на фінансовому ринку після банківського капіталу. Разом з тим, процеси інвестування протікають на страховому ринку дуже повільно (табл.9.3).

Таблиця 9.2

Частки страхових премій передані у перестраховування по страховому ринку України, млн.грн.

Показник	Роки				
	2008	2009	2010	2011	2012
Сплачено на перестраховування, у тому числі	9 064,6	8 888,4	10745,2	5906,0	2522,8
перестраховикам-резидентам	8 026,8	7 784,1	9 753,9	4 723,5	1230,8
перестраховикам-нерезидентам	1 037,8	1 104,3	991,3	1 182,7	1292,0
Питома вага страхових премій, переданих у перестраховування нерезидентам у валових преміях, %	4,3	5,4	4,3	5,2	6,0

Складено за даними [6,7]

Дані табл.9.3 наочно демонструють позитивну тенденції щодо вкладень у цінні папери. Питома вага даної категорії вкладень зростає від 41.8% у 2010 р. до 70% у 2012 р.

Разом з тим, така динаміка не забезпечує фінансової стійкості страховиків, адже сукупний дохід від таких вкладень значно менший. Дані консолідованої звітності страхового ринку за 2012 р. свідчать, що страховики можуть займати пасивну роль на фінансовому ринку: доходи від облігацій становлять 285022,4 млн.грн.; від депозитних вкладень – 766201,5 млн.грн.; дивіденди по акціям – 235225,0 млн.грн. тобто доходи від депозитів складають майже 200% доходів по цінним паперам. Тому існуюча ситуація з вкладеннями, скоріше данина моді, ніж ефективне управління страховим

капіталом. Така ситуація повністю прив'язує страхові компанії до банківських установ и ставить їх фінансовий стан в залежність від фінансового стану банку, тобто фіктивний капітал замикається сам на себе, що несе у собі фінансову загрозу.

Таблиця 9.3

Напрями інвестування активів страховиків України, млн..грн.

Назва активу	2010		2011		2012(9 міс)	
		Питома вага, %		Питома вага, %		Питома вага, %
Загальні активи	45 234,6	100	48 122,7	100	45809,0	100
Цінні папери (акції,облігації)	11558,5	41,8	13309,3	46,4	29400,1	69,6
Банківські вклади	6 464,6	23,3	7 819,1	27,3	8622,1	18,8
інші	27211,5	34,9	26994,3	26,3	7786,8	11,6

Складено і розраховано за даними [6,7]

Важливим елементом фінансової безпеки держави, від якого значною мірою залежить розвиток країни, є соціальне страхування.

Системі соціального страхування в Україні останнім часом приділяється багато уваги науковцями, державними органами влади, практиками. Оцінка сучасного стану системи соціального страхування дозволяє визначити основні тенденції розвитку та впроваджувати коригуючі дії, спрямовані на її ефективне функціонування.

У сучасних умовах соціальне страхування стає важливим елементом процесу економічного розвитку і зростання. Воно ґрунтується на економічній діяльності суспільства, підвищує його добробут, створює умови для соціального прогресу. Система соціального страхування України представлена такими обов'язковими видами страхування, як: страхуванням тимчасової втрати працездатності (відповідно фонд соціального страхування тимчасової втрати працездатності), медичним страхуванням, страхуванням на випадок безробіття (відповідно фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття), страхуванням від нещасних випадків на виробництві та від професійного захворювання (відповідно фонд соціального страхування від нещасних випадків), пенсійним страхуванням (відповідно Пенсійний фонд України). За методом платежу відрахування у ці фонди здійснюється у вигляді єдиного соціального внеску.

Нарахування й сплата єдиного соціального внеску здійснюються роботодавцями, найманими працівниками, підприємцями (спрощена система оподаткування) та з деяких операцій. Базою нарахування слугує фонд оплати праці.

Найбільш вагомим елементом в системі соціального страхування є пенсійне страхування. Реформування економіки, яке супроводжувалось різноманітністю форм власності, але майже не торкнулося сфери пенсійного забезпечення, призвело до невідповідності між рівнем змін в економіці та в системі пенсійного забезпечення. Косметичні заходи щодо реформування системи пенсійного забезпечення вкрай загострили ситуацію в країні, призвели до накопичення низки проблем і посилення кризових явищ у цій сфері.

До основних проблем пенсійного страхування, що зумовлені об'єктивними чинниками та не можуть бути швидко виправленими, відноситься погіршення демографічної ситуації.

Наявна в Україні довгочасна демографічна тенденція загалом відповідає тим напрямам змін у демографічній ситуації, які характерні для всіх розвинутих країн (табл.9.4). У них із більшою чи меншою інтенсивністю відбувається процес старіння населення і, отже, зростає потреба в коштах для пенсійних фондів. Відмітимо, що демографічне старіння населення в Україні посилюється: кількість померлих перевищує кількість народжених.

За даними Пенсійного фонду, станом на 2013 рік в Україні 13 млн. 600 тис. пенсіонерів (у 2013 році відбулося скорочення на 180 тис.осіб) при загальній кількості населення 45 млн. 469 тис.осіб, яке продовжує скорочуватися. Близько 10 млн. осіб складають діти і молодь, яка ще не працює. При цьому приблизно 5 млн. громадян України, що знаходяться в працездатному віці, не є застрахованими особами, тобто з їх заробітної плати не проводяться відрахування до Пенсійного фонду, тому що частка з них працює у сфері «тіньової економіки», а частка – за кордоном.

Таким чином, на одного платника внесків до Пенсійного фонду доводиться майже 0,6 пенсіонера, тобто 10 працівників утримують 6 пенсіонерів. Це високе навантаження, яке неминуче веде до нестачі в Пенсійному фонді власних коштів для виплати пенсій. У 2040 році в Україні, за оцінками експертів, на 1000 працюючих буде 1200 пенсіонерів. Дефіцит коштів Пенсійного фонду покривається за рахунок Державного бюджету, який теж дефіцитний. Таке становище є чинником фінансової безпеки країни. Наочно динаміку відрахувань з бюджету до Пенсійного фонду демонструє табл.9.5.

Таблиця 9.4

Світові демографічні тенденції. Прогноз.(Чисельність населення в 1995 р.= 100) [13]

Країни	1995	2000	2010	2020	2030	2050
США населення	100,0	104,8	113,0	119,8	124,7	172,2
демографічне навантаження	19,2	19,0	20,4	27,6	36,8	38,4
Японія населення	100,0	101,3	102,2	100,6	97,6	91,6
демографічне навантаження	20,3	24,3	33,0	43,0	44,5	54,0
Германія населення	100,0	100,0	97,2	94,2	90,6	81,2
демографічне навантаження	22,3	23,8	30,3	35,4	49,2	51,9
Франція населення	100,0	102,2	104,9	106,9	107,8	106,1
демографічне навантаження	22,1	23,6	24,6	32,3	39,1	43,5
Італія населення	100,0	100,1	98,2	95,3	91,9	82,6
демографічне навантаження	23,8	26,5	31,2	37,5	48,3	60,0
Великобританія населення	100,0	101,0	102,2	103,5	103,9	102,0
демографічне навантаження	24,3	24,4	25,8	31,2	38,7	41,2
Канада населення	100,0	105,0	113,2	119,7	123,1	122,7
демографічне навантаження	17,5	18,2	20,4	28,4	39,1	41,8
Швеція населення	100,0	101,8	103,8	105,7	107,0	107,0
демографічне навантаження	17,4	26,9	29,1	35,6	39,4	38,6
Україна населення	100,0	95,7	89,1	85,2	81,0	72,7
демографічне навантаження, %: (65 і старше) / (15-64)	20,6	20,3	22,3	24,8	30,0	38,7
населення пенсійного віку (55+/60+) / населення працездатного віку (16-54/59)	40,4	41,6	40,5	49,1	53,1	72,1

З прийняттям змін та доповнень до Постанови № 1751 від 27.12.2001 р. «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми» та Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» народжуваність почала збільшуватись. Разом з тим, це тільки уповільнило темпи зменшення чисельності населення, а не вирішило проблему. За результатами багатьох досліджень демографічна ситуація в Україні буде погіршуватися. Не у повній мірі вирішено це питання із збільшенням пенсійного віку, так як працюючи пенсіонери «займають» робочі місця молоді.

До питань, які можуть бути вирішені завдяки ефективному фінансовому механізму соціального страхування, ми відносимо:

- підвищення середнього розміру виплачуваних пенсій, який мало пов'язаний із трудовим стажем та сумою сплачених трудових внесків ;
- виділення системи пільг та спеціальних виплат у пенсійному страхуванні в окрему підсистему соціального страхування. Нерівність людей із середнім по країні рівнем пенсії посилюється нарахуванням окремим категоріям громадян пільгових пенсій.

Таблиця 9.5

Фінансові показники діяльності Пенсійного фонду України у 2003-2012 рр.

Показники	Роки						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Бюджет Пенсійного фонду України, млрд.грн.	72,2	101,4	143,4	148,3	183,6	197,6	224,0
Видатки Пенсійного фонду, млрд.грн.	74,0	99,7	150,1	165,7	191,5	210,7	233,7
Темп зростання видатків Пенсійного фонду, %	121,1	134,7	150,6	110,0	115,5	110,0	110,9
Темп зростання ВВП, %	107,3	107,9	102,3	84,9	117,9	119,6	107,0
Видатки Пенсійного фонду до ВВП, %	13,2	14,0	15,8	18,1	17,7	16,0	16,6
Надходження до Пенсійного фонду з Державного бюджету, млрд.грн.	17,2	25,6	41,4	48,5	64,1	58,3	64,5
Темп зростання надходжень до Пенсійного фонду з Державного бюджету, %	256,7	148,8	161,7	117,1	132,2	90,9	110,6

Джерело: складено автором за даними Пенсійного фонду України:  
<http://www.pftu.gov.ua>

Пенсійна система України переобтяжена різними пільгами й виплатами, які за своєю сутністю їй не повинні бути притаманні, а мали б стати окремими елементами в системі соціального страхування й соціального забезпечення України. Нині через Пенсійний фонд відбувається фінансування, окрім пенсій за віком, ще й пенсій за інвалідністю, через втрату годувальника, за вислугу років, чорнобильських, соціальних пенсій та інших;

- відповідності прожиткового мінімуму мінімальній та середній пенсії;
- спрощення процедур призначення і перерахунку пенсій.

За даними розрахунків (табл.9.5) рівень видатків з Пенсійного фонду по відношенню до ВВП більший, ніж існує в промислово розвинутих країнах. Дослідження, оприлюднені на офіційному сайті Пенсійного фонду України, свідчать, що високий темп зростання видатків з Пенсійного фонду порівняно з темпами зростання ВВП повинен бути обмежений, як це відбувалося в країнах Європи. В Україні темп зростання видатків Пенсійного фонду значно перевищує темп зростання ВВП, що в майбутньому призведе до погіршення фінансової ситуації в країні. У даний час країни ЄС витрачають на пенсії в середньому 9 % ВВП і зазначені дані помітно різняться по країнах.

Наприклад, в Австрії прогнозуються витрати на державні пенсії у 2025 року 13,5 %, Швеції – 10,7 %, у Франції – 14 % ВВП. За розрахунками експертів у перші десятиліття XXI ст. витрати на пенсії підвищаться до 14 % – 20 % ВВП у Японії і державах Європи.

Україна вже перетнула середньоєвропейську межу витрат на пенсійне забезпечення. Збільшення цього рівня призведе до поглиблення фінансової кризи в країні. Необхідно буде вирішувати питання або щодо подальшого збільшення пенсійного віку населення, тим самим відкласти вирішення питання на деякий час, або щодо зменшення рівня пенсійного забезпечення. Збільшення пенсійного віку при існуючій демографічній ситуації, з нашої точки зору, є недоцільним. Середня тривалість життя в Україні становить за даними деяких джерел 56,8 років (для порівняння: у США середня тривалість життя – 67,2 р., у Швейцарії – 72 р., у Білорусі – 60,1 р., у країнах Європейського Союзу – чоловіки – 75,39 р., жінки – 81,82 р.) [9, 10]. Зменшення рівня пенсійного забезпечення може призвести до соціального вибуху.

Система пенсійного забезпечення, що діє в Україні, є на сьогодні фінансово неспроможною. Високі ставки пенсійних внесків, а вони становлять третину фонду оплати праці, спричиняють додаткове навантаження на економіку. Слід зазначити, що внески до соціального, у тому числі пенсійного страхування, у складі ціни, входять до бази оподаткування податком на додану вартість, що призводить до подорожчання продукції, послуг та знижує конкурентоспроможність суб'єктів господарювання, стримує



зростання заробітної плати, не сприяє залученню інвестицій, легалізації тіньового сектора економіки та доходів населення.

За оцінками експертів, від незареєстрованої підприємницької діяльності та незадекларованих доходів населення Пенсійний фонд щорічно недоодержує близько 2 млрд. гривень. За висновками Колегії Рахункової Палати реформування системи пенсійного забезпечення в Україні проводиться в умовах істотного пенсійного навантаження на роботодавців, низького рівня задекларованої заробітної плати і тіньової зайнятості значної частки працездатного населення, що уповільнює удосконалення солідарної системи і ускладнює формування бюджету Пенсійного фонду. Аудитори встановили, що податковий тягар суб'єктів господарювання по сплаті страхових внесків у чотири державні страхові фонди є найвищим серед країн СНД і складає 38,53 % фонду оплати праці. Це робить неможливим досягнення повної легалізації зайнятості та заробітної плати населення [11].

Відсутність системності в реалізації Пенсійної реформи, підвищення розмірів пенсій, що випереджає темпи зростання фонду оплати праці, розбалансували бюджет Пенсійного фонду. Наслідком цього стали касові розриви у виконанні бюджетів Пенсійного фонду протягом декілька років, які забезпечуються бюджетними позиками, і затверджений дефіцит бюджету Пенсійного фонду. Так, фінансування Пенсійного фонду у 2005 р. за рахунок держбюджету відбулося у розмірі 34,4 %, у 2006 р. – 23,9 %, у 2008 р. – 28,8 %, у 2012 р. – 28,8 %.

Це свідчить, що існуюча система соціального страхування, незважаючи на проведення реформи, не є ефективною та спонукає державу брати на себе частку відповідальності за соціальнозначимі види страхування. Якщо існуюча тенденція буде витримуватися, навантаження на економіку зросте до такого рівня, коли виробничий сектор буде не в змозі утримувати пенсійну сферу, державний бюджет поступово перетвориться у фонд фінансування пенсійних виплат.

Впровадження пенсійної реформи гальмується багатьма чинниками, серед яких неузгодженість дій уряду, економічні негаразди, відсутність чіткої парадигми соціального страхування, демографічна ситуація.

Система пенсійного забезпечення, що діє, є економічно неефективною, перш за все через вплив надмірно високих ставок пенсійних внесків, що створюють додаткове навантаження на економіку. Крім того, законодавством не враховуються особливості трансформаційного періоду – значна частка фізичних і юридичних осіб взагалі не платить або платить мінімальні пенсійні внески.

Вищевикладене приводить нас до висновку про необхідність перегляду сучасної концепції реформування системи соціального страхування в Україні й, перш за все, за рахунок впровадження принципу соціального партнерства та принципу солідарної відповідальності, перенесення центру тяжіння на комерційний сектор страхування.

Одним з елементів інституції соціального страхування є недержавне пенсійне страхування, яке функціонує на ринкових засадах (за цією ознакою може бути віднесено до страхового ринку) та втілює в собі захист від соціальних ризиків (за цією ознакою може належати до системи соціального страхування).

Проведення сучасної реформи пенсійної системи надало можливість розвитку недержавного пенсійного страхування. Аналіз фінансових засад для проведення пенсійної реформи свідчить, що без зниження навантаження на фонд оплати праці не буде вагомих результатів.

Сьогодні ми можемо констатувати, що в Україні поступово створюється мережа різних структур недержавного пенсійного страхування, яка повинна дозволити громадянам здійснювати вільний вибір додаткового пенсійного забезпечення. Питання створення повноцінного недержавного пенсійного забезпечення, його структура та можливості, повноваження, фінансове забезпечення та гарантії фінансової стійкості широко обговорюються серед науковців, працівників соціальної і фінансової сфери, широких верств населення.

Згідно з українським законодавством [12], недержавне пенсійне забезпечення здійснюється: недержавними пенсійними фондами; страховими організаціями; банківськими установами. Найбільший інтерес викликає розвиток недержавних пенсійних фондів, діяльність яких супроводжується певним організаційним забезпеченням.

Після прийняття відповідного Закону «Про недержавне пенсійне забезпечення» та Закону «Про проведення експерименту на базі холдингової компанії «Київміськбуд» на розвиток недержавного пенсійного страхування покладалося багато надій. Апробація пенсійної реформи здійснювалася в рамках експерименту за трьома схемами. Це послуги НПФ, пенсійна програма «Аркада» (діє з 1999 р.) і корпоративний ПФ «Київенерго». У ході експерименту треба було вирішити, який відсоток від доходу може відрахувати працівник у НПФ. Єдиної думки з цього приводу на даний момент не існує. За оцінками деяких фахівців вона може становити від 5 % до 25 % доходу [13].

Іноземні страхові компанії додержуються визначеної суми (незалежно від доходу). Наприклад, AIG Life пропонує суму від 200\$ на рік, що за

обмінним курсом 2012 р. становить 1600-1700 грн. на рік, або близько 140 грн. на місяць. Огляд пропозиції ринку праці свідчить, що це є реальною сумою заробітної плати фахівця в приватному бізнесі. Щодо держслужбовців, науковців, працівників сфери охорони здоров'я, педагогічної сфери та інших категорій соціальної сфери, то така сума сьогодні не всіма категоріями працівників може бути сплачена. Тому і підхід повинен бути іншим.

Аналіз розвитку інституту недержавного пенсійного страхування в Україні свідчить, що ця система поступово набуває розвитку, незважаючи на те, що питома вага учасників НПФ до кількості пенсіонерів складає 3,5% .

Слід зазначити, що динаміка показників розвитку недержавного пенсійного страхування повністю повторює динаміку розвитку страхового ринку:

- темпи зростання та динаміка кількості НПФ та кількості страхових компаній дуже близькі (наприклад, у 1994 р. на етапі створення страхових компаній – темп зростання кількості СК – 1,48; у 2006 р. на етапі формування НПФ – темпи зростання кількості НПФ - 1,46);

- темпи зростання страхових внесків та пенсійних внесків мають схожу динаміку (наприклад, у 1996 р. – темп зростання страхових внесків – 1,69; у 2006 р. – темпи зростання пенсійних внесків 3,27, у 2007 р - 1,95);

- темп зростання активів НПФ близький до темпів зростання сукупних активів страховиків (наприклад, у 2007 р. - темп зростання активів НПФ склав 2,04; у 2007 році темп зростання активів у СК склав 1,34);

- багато спільного у фінансовій політиці з приводу розміщення активів страховиків та керуючими пенсійними фондами: основні кошти розміщуються на депозитних рахунках та в цінних паперах, причому превалює розміщення на депозитних рахунках;

- основні фінансові потоки як у страхових компаніях, так і в НПФ зосереджуються в м. Києві, слабкими виявляються регіони;

- проблеми, що виникли у страховому секторі в період фінансової кризи (страховий ринок та соціальне страхування) притаманні й сектору недержавного пенсійного страхування: за даними Нацкомфінпослуг України відбулося зниження надходжень до НПФ; проблеми в банківському секторі з виплатою з депозитних рахунків на пряму відбилися на виплатах у НПФ – відбувається певне «заморожування» коштів; дохідність по надійних фінансових інструментах невисока та не перевищує рівень інфляції, що призводить до їх малої частки в інвестиційному портфелі як страховиків, так і НПФ.

Незважаючи на значні показники розвитку недержавного пенсійного страхування, його частка у ВВП незначна. Обстеження за віковим станом

учасників НПФ свідчить, що найбільшу частку учасників (42%) становлять особи від 40 до 55 років, найменшу частку (9,6 %) - особи до 25 років. Таким чином, довіра населення до пенсійних фондів ще дуже низька. Розвитку цієї додаткової, соціально важливої складової пенсійного страхування заважає низка чинників: недовіра населення до системи накопичувальних фондів, низька платоспроможність, відсутність гарантій фінансової безпеки вкладень з боку страховиків і держави.

Тобто сьогодні НПФ не вирішують тих проблем, що були накопичені, а основна частка системи соціального страхування припадає на держаний фонд. З часом проблеми будуть ускладнюватися. Вирішення питання тільки за рахунок законодавчо встановленого механізму соціального страхування та бази нарахування страхових внесків (збільшення податкового тягаря) не реалізує потреби та інтереси населення і бізнесу в кількісному та якісному страховому захисті. А тому існуюча система соціального страхування постійно вступає в конфлікт з існуючою економічною системою.

Значне податкове навантаження на фонд заробітної плати не стимулює підприємців до підвищення оплати праці, що, у свою чергу, не дає можливості робітникам здійснювати додаткове пенсійне страхування, купувати послуги з інших видів страхування (якщо це не передбачено законом як обов'язкове страхування), тобто приймати на себе відповідальність за свої майнові інтереси та життя.

Таким чином, у страховій системі країни накопичуються суперечності між комерційним страховим ринком (ринком страхових послуг) та системою соціального страхування, що в кінцевому результаті знижує ефективність усієї страхової системи.

Узагальнюючи результати функціонування двох складових страхової системи України, можна сказати, що сьогодні немає чіткого бачення розвитку єдиної страхової системи, використання страхового капіталу має обмежений характер.

Страховики намагаються збільшити кількість обов'язкових видів страхування, у тому числі відбувається лобіювання корпоративних інтересів, наприклад зі страхування життя на залізничному транспорті. Не відбувається стимулювання розвитку недержавного пенсійного страхування, медичного страхування, страхування життя, тобто система соціального страхування, незважаючи на намагання та програмні рішення, не зазнає суттєвих змін. Не стимулюються страхові виплати, тому постійно спостерігається перетік значних грошових потоків через систему страхування-перестрахування. Страхова система не виконує превентивну функцію, яка в сучасних умовах стає вкрай важливою.

Таким чином, сьогодні ми маємо застійно-перерозподільну модель функціонування української страхової системи з низьким інвестиційним потенціалом вкладень, використання страхового капіталу не відбувається активно, страховий фонд соціального страхування обтяжує бюджет, що у кінцевому випадку призводить до зниження фінансової безпеки всієї країни.

### Список використаних джерел

1. Вести Экономика. Главная страница [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vestifinance.ru>
2. Воблый К. Г. Основы экономики страхования.– изд. второе перераб. / К. Г. Воблый – К. : издание Всеукраинского Кооперативного Страхового Союза «КООПСТРАХ», 1923. – 238 с.
3. Александрова М. М. Страхування: [навчально-методичний посібник] / М. М. Александрова. – К. : ЦУЛ, 2002. – 208 с.
4. Базилевич В. Д. Страховий ринок України / В. Д. Базилевич. – К.: Товариство «Знання», КОО, 1998. – 374 с.
5. Гварлиани Т. Е. Денежные потоки в страховании / Т. Е. Гварлиани, В. Ю. Балакирева. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 336 с.
6. Офіційна інтернет-сторінка Державної комісії з регулювання ринку фінансових послуг України [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www.dfp.gov.ua>.
7. Інтернет журнал о страховании. Рейтинг страховых компаний Украины [Електронний ресурс] / Режим доступу : – <http://forinsurer.com.ua>.
8. Страхові компанії та недержавні пенсійні фонди [Електронний ресурс] / Режим доступу : – <http://www.eurolife.lg.ua>.
9. Средняя продолжительность жизни в Украине – 56,8 лет [Електронний ресурс] / Режим доступу : – <http://www.mignews.com.ua/articles/17925.html>
10. Полина Т.В. Продолжительность жизни / Т.В. Полина [Електронний ресурс] / Режим доступу : – <http://www.bydzdorov.ru/28longlife.html>.
11. Веб-портал Рахункової палати України [Електронний ресурс] / Режим доступу : – <http://www.ac-rada.gov.ua/>.
12. Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» [Електронний ресурс] / Режим доступу : – <http://zakon.rada.gov.ua>.
13. Розвиток підприємництва та недержавне пенсійне забезпечення "Пріоритети" №5, 2003 (січень-лютий 2003 року)[Електронний ресурс] / Режим доступу : – <http://www.ucipr.kiev.ua/print.php?sid=3200>.

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	3-6
<b>РОЗДІЛ 1.ЕВОЛЮЦІЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ</b>	
1.1. Зародження, становлення та розвиток бюджетних відносин за часи докапіталістичних формацій .....	7-13
1.2. Розвиток бюджетної системи України до входження до складу СРСР .....	13-19
1.3. Бюджетна система України за часи СРСР .....	19-26
1.4. Бюджетна система України за часи незалежності .....	26-31
<b>РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ ТА ПРОБЛЕМИ ЙОГО РОЗВИТКУ.</b>	
2.1 Соціально-економічна сутність видатків бюджету .....	32-38
2.2 Прагматика та проблематика функціонування видатків .....	38-42
2.3 Шляхи вдосконалення видатків бюджету .....	42-53
<b>РОЗДІЛ 3. СИСТЕМА ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ ТА ДЖЕРЕЛА ЇХ ФОРМУВАННЯ.</b>	
3.1. Податкова складова бюджету .....	54-63
3.2. Моніторинг податкових надходжень .....	63-72
3.3. Фіскальна ефективність природно-ресурсних платежів .....	72-84
3.4.Особливості формування спеціального фонду Державного бюджету України .....	84-95
<b>РОЗДІЛ 4. ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ АУДИТ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ</b>	
4.1. Сутність державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм як провідної форми державного фінансового контролю .....	95-105
4.2. Бюджетні програми як об'єкт державного фінансового аудиту .....	105-115
4.3. Методичні підходи до проведення державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм .....	115-126
<b>РОЗДІЛ 5. ОЦІНЮВАННЯ ВПЛИВУ ВІЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ЗОН НА ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ</b>	
5.1. Вплив суб'єктів підприємницької діяльності вільних економічних зон України на підвищення бюджетної ефективності .....	127-134

5.2. Аналіз дієвості суб'єктів підприємницької діяльності ВЕЗ України у забезпеченні формування дохідної частини бюджету (на прикладі регіонів Причорномор'я України).....	134-142
5.3.Оцінювання функціонування суб'єктів підприємницької діяльності вільної економічної зони у забезпеченні надходжень до бюджету.....	142-152

## **РОЗДІЛ 6. ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ДОМОГОСПОДАРСТВ ТА ЇХ РОЛЬ У ФОРМУВАННІ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ.**

6.1. Складові взаємодії фінансових ресурсів домогосподарств та бюджетної системи. ....	153 -166
6.2. Прожитковий мінімум як базовий соціальний стандарт – проблеми теорії та практики. ....	166-173
6.3. Особливості інвестування фінансових ресурсів домогосподарств в Україні.....	173-180

## **РОЗДІЛ 7. РОЗВИТОК МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

7.1. Теоретичні аспекти організації міжбюджетних відносин.....	181-189
7.2. Оцінювання ефективності формування та використання коштів місцевих бюджетів .....	189-197
7.3. Вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів.....	197-202
7.4. Стратегія реформування міжбюджетних відносин в Україні.....	202- 210

## **РОЗДІЛ 8.ДЕРЖАВНИЙ БОРГ ЯК ЧИННИК ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.**

8.1. Фінансова безпека в системі економічної безпеки країни.....	211-214
8.2. Вплив державного боргу на фінансову безпеку України.....	214-222
8.3.Оцінка стану боргового навантаження України із застосуванням міжнародних показників.....	222-230

## **РОЗДІЛ 9.СТРАХОВИЙ КАПІТАЛ ЯК ІНСТРУМЕНТ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ**

9.1. Економічна сутність категорії «страховий капітал» .....	231-237
9.2.Чинники формування та використання страхового капіталу .....	237-249
Зміст .....	250-251

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ  
ОДЕСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ:  
ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ**

***Монографія***

Підписано до друку 15.11.2013. Формат 60\*84/16. Папір офсетний.  
Гарнітура Times New Roman. Ум. друк. арк. 14,64  
Тираж 300 прим. Замовлення № 1315

Друкарня «Атлант» ВОІ СОІУ  
65029, м. Одеса, Ольгіївський узвіз, 8  
Свідоцтво ДК №3564 від 31.08.2009  
Тел.: 728-45-71  
e-mail: ev\_atlant@mail.ru