

ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Монографія



**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІГІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ
ТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**С. М. ШКАРЛЕТ
В. Г. МАРГАСОВА
О. М. КОРКОЦ
Ю. В. РУЖИЦЬКИЙ**

**ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОГО
РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

Монографія

**Чернігів
2018**

УДК 336.143.2

Ш66

*Затверджено до друку вченою радою
Чернігівського національного технологічного університету
(протокол № 8 від 31.08.2017 року)*

Рецензенти:

Прокопенко В. Ю., доктор економічних наук, професор, директор Міжнародного інституту інноваційних освітніх технологій;

Швабій К. І., доктор економічних наук, професор, директор ННІ економіки, оподаткування та митної справи Університету Державної Податкової Служби України.

Шкарлет С. М.

Ш66 **Фінансові інструменти державної політики економічного розвитку в Україні :** монографія / С. М. Шкарлет, В. Г. Маргасова, О. М. Коркоц, Ю. В. Ружицький ; за заг. ред. С. М. Шкарлета. – Чернігів : ЧНТУ, 2018. – 202 с.

ISBN 978-617-7571-28-4

У монографії комплексно обґрунтовано та розроблено практичні рекомендації щодо удосконалення фінансових інструментів державної політики економічного розвитку України. Запропоновано розглядати фінансові інструменти як складову соціально-економічного розвитку, яка ґрунтується на використанні та реалізації сукупності економічних, правових та організаційних заходів, методів, форм, механізму фінансово-економічного регулювання відповідно до стратегічних пріоритетів розбудови держави з метою забезпечення збалансованого, довгострокового розвитку національної економіки. Досліджено зарубіжний досвід використання фінансових інструментів державної політики економічного розвитку в країнах ЄС.

Здійснено оцінку діючої практики формування та використання фінансових інструментів державної політики економічного розвитку України в контексті забезпечення конкурентоспроможності країни в сучасних умовах.

Обґрунтовано основні напрями удосконалення ефективності використання фінансових інструментів державної політики економічного розвитку. Запропоновано комплексний інтегрований показник оцінки ефективності бюджетної політики. Визначені шляхи ефективності управління коштами місцевих бюджетів.

Монографія розрахована на наукових співробітників, викладачів, аспірантів, магістрів та студентів економічних вузів, а також може використовуватись у практичній роботі, оскільки містить ряд роз'яснень методичного характеру з використанням діючих нормативних актів законодавчого та інструктивного характеру.

УДК 336.143.2

ISBN 978-617-7571-28-4

© С. М. Шкарлет, В. Г. Маргасова,
О. М. Коркоц, Ю. В. Ружицький, 2018
© Чернігівський національний
технологічний університет, 2018

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	4
ПЕРЕДМОВА.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ	7
1.1. Економічна сутність фінансових інструментів державної політики та їх роль у забезпеченні соціально-економічного розвитку суспільства економічного розвитку	7
1.2. Особливості формування бюджетного механізму як основного фінансового інструменту державної політики	32
1.3. Фінансові інструменти державної політики економічного розвитку країн Європейського Союзу	44
Висновки до розділу 1	71
РОЗДІЛ 2. ОЦІНКА ДІЮЧОЇ ПРАКТИКИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ	73
2.1. Дослідження макроекономічної політики держави та її взаємозв'язку із фінансовими інструментами	73
2.2. Оцінка ефективності фінансово-бюджетної та грошово-кредитної політики	82
2.3. Інституційно-організаційний механізм координації фінансово-бюджетної та грошово-кредитної політики	108
Висновки до розділу 2	119
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ НАПРЯМІВ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ	122
3.1. Стратегічні напрями ефективності використання фінансових інструментів державної політики економічного розвитку	122
3.2. Інструментарій моделювання оцінки ефективності бюджетної політики	141
3.3. Шляхи підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів	158
Висновки до розділу 3	177
ВИСНОВКИ	180
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	184
ДОДАТКИ.....	198

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

БКУ	– Бюджетний кодекс України
ВВП	– Валовий внутрішній продукт
ВРУ	– Верховна Рада України
ВКО	– Вищий контрольний орган
ДКСУ	– Державна казначейська служба України
ДФІУ	– Державна фінансова інспекція України
ЄКР	– Єдиний казначейський рахунок
ЄС	– Європейський союз
ЗУ	– Закон України
ПЦМ	– Програмно – цільовий метод
СРСР	– Союз Радянських Соціалістичних Республік
УРСР	– Українська Радянська Соціалістична Республіка
INTOSAIT	– Міжнародна організація вищих органів фінансового контролю

ПЕРЕДМОВА

На сучасному етапі поступу України намітилася низка негативних тенденцій, наслідками яких стало критичне поглиблення дисбалансів економічного розвитку, що перешкоджають ефективному функціонуванню та модернізації системи національного господарства, підвищенню рівня якості життя населення. В значній мірі дисбаланси економічного розвитку України обумовлені впливом фінансових чинників, пов'язаних з проблемами формування дохідної частини бюджетів та нераціональністю міжбюджетних відносин, надмірним перерозподілом ВВП через державний бюджет, значною часткою зовнішніх запозичень для покриття дефіциту бюджету, високою вартістю кредитних ресурсів, інфляційними процесами та девальвацією вітчизняної грошової одиниці, обмеженістю валютних резервів, критичним зростанням боргового навантаження, нерозвиненістю фондового та страхового ринків, складністю доступу до банківського кредитного ресурсу, високою залежністю від іноземного капіталу.

Посилилася актуальність обґрунтування та реалізації дієвих фінансових інструментів, здатних підвищити ефективність функціонування фінансової системи держави, забезпечити більш якісне виконання її функцій та завдань, зокрема в частині створення передумов для збалансованого та комплексного економічного розвитку України.

Проблемам формування і реалізації фінансових інструментів, у т. ч. для регулювання гострих економічних проблем, присвячені дослідження вітчизняних та зарубіжних науковців. Найвагомий внесок у розроблення теоретичних та практичних засад використання фінансових інструментів управління економічним розвитком здійснили такі зарубіжні вчені, як Дж. Б'юкенен, А. Вільдавські, Є. Гловінський, Л. Дробозіна, Р. Зоді, Дж. Кейнс, У. Нордхауз, І. Озеров, П. Самуельсон, В. Саймон, Дж. Стігліц, К. Редхед, С. Х'юс, М. Томсетт, Ф. Лі Ченг, Дж. Фіннерті та ін.

Дослідження сутності фінансових інструментів державної політики та їх вплив на економічний розвиток країни розглядали у своїх наукових роботах такі вітчизняні вчені, як О. Абакуменко, В. Андрущенко, В. Базилевич,

О. Барановський, Т. Боголіб, Т. Бондарук, О. Василик, В. Виговська, О. Вовчак, О. Гонта, Ж. Дерій, В. Ільчук, О. Кириленко, І. Кичко, В. Корнєєв, М. Крупка, С. Кульпінський, І. Луніна, Б. Луців, В. Маргасова, Т. Майорова, С. Онишко, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, Л. Примостка, М. Радева, О. Рожко, В. Савченко, Л. Селіверстова, Н. Ткаченко, К. Швабій, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та інші.

Проте, нові виклики та загрози, нестандартність ситуації та критична гострота проблем, пов'язаних з посиленням просторово-структурних дисбалансів економічного розвитку в Україні, об'єктивно потребують ідентифікації і обґрунтування більш дієвих та адекватних фінансових інструментів державної політики економічного розвитку країни.

Актуальність, науково-теоретична й практична значущість цих проблем, недостатня їхня вивченість зумовили вибір теми, мету й завдання дослідження.

Теоретичну основу дослідження становлять висновки та узагальнення світової й вітчизняної економічної науки, концептуальні положення теорії державних фінансів, напрацювання українських і зарубіжних економістів.

Інформаційно-нормативну базу дослідження становлять Конституція України, закони й інші нормативно-правові акти України, дані Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної фіскальної служби, Рахункової палати України, Державної служби статистики України, наукові розробки та звіти науково-дослідних центрів, рекомендації міжнародних експертів з питань фінансово-економічного розвитку країни і практичні дані головних фінансових управлінь обласних державних адміністрацій, матеріали інформаційно-аналітичних бюлетенів, ресурсів мережі Інтернет.

Результати дослідження мають теоретичне та практичне значення, можуть бути використані в процесі розробки й реалізації стратегії фінансової політики держави, при формуванні стратегічних засад фінансово-бюджетної та грошово-кредитної політики й тактичних підходів до їх реалізації в діяльності органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування, а також під час розробки й застосування на практиці законодавства щодо вдосконалення системи фінансово-бюджетної політики.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

1.1. Економічна сутність фінансових інструментів державної політики та їх роль у забезпеченні соціально-економічного розвитку суспільства

Розвиток економічної думки відбувався паралельно з розвитком цивілізації й особливо активізувався з середини XVIII ст., коли перед урядами країн, передусім Західної Європи і США, постала необхідність розв'язання назрілих соціально-економічних проблем.

Формування теоретико-методологічних засад регулювання економіки являє собою складний і тривалий процес, і кожна школа, теорія чи концепція, метод аргументації відображають певний щабель її розвитку, цільову орієнтацію тощо. Нині ми маємо цілий арсенал наукових напрацювань, оцінюємо їх досконалість, значущість, можливість застосування в умовах ринкового господарювання.

Еволюція теоретичних основ державного регулювання економіки дає змогу виокремити такі етапи становлення економічної теорії:

- класична - А. Сміт, Д. Рікардо;
- неокласична (маржиналістська) - У. Джевонс, А. Маршалл;
- посткейнсіанська (неокейнсіанська) - Дж. Кейнс, П. Самуельсон.

Теоретичні й практичні розробки щодо регулювання економічних процесів зумовили формування низки теорій, засоби впливу та положення яких є актуальними і можуть бути адаптовані до нинішніх економічних умов.

Теорія багатства й росту базується на положеннях Ф. Кене, який на противагу економічній теорії стверджував, що лише сільськогосподарське виробництво створює цінності, та заперечував джерела багатства

промисловості й торгівлі. А. Сміт теоретично обґрунтував розподіл праці, умови і результати спеціалізації накопичення.

Теорія розподілу включає пропозиції Д. Рікардо стосовно земельної ренти та К. Маркса щодо відчуження, змінного капіталу, відтворення, доданої вартості. За К. Марксом, вартість товару визначається обсягом лише однорідної праці. Нині цей підхід слугує об'єктом дискусії.

Теорія конкуренції та ефективності забезпечує збільшення національного багатства засобами "невидимої руки" мотивацією доходу (А. Сміт), що регулюється вільною конкуренцією та має соціальну спрямованість. При конкурентному та ефективному розподілі ресурсів вчений вважає непотрібним втручання уряду у цей процес. Ціна товарів і послуг визначається попитом і пропозицією, а якщо конкуренція недосконала, то олігополістичною владою.

Теорія міжнародної торгівлі трактує (А. Сміт), що для ефективного розподілу ресурсів, організації виробництва з їх найменшим споживанням необхідна вільна торгівля, особливо між державами. Закон Д. Рікардо доводить вигідність спеціалізації не лише за умови абсолютних переваг однієї країни над іншою, але навіть тоді, коли таких переваг немає.

Теорія ділових циклів базується на положеннях:

- закону Ж. Б. Сея, що стверджує самостійне регулювання економіки без втручання уряду, забезпечення зайнятості, стабільності цін, ефективного використання доходу;

- теорії Дж. М. Кейнса про нетотожність накопичень та інвестицій, унаслідок чого за певного рівня цін можливе перевищення пропозиції над очікуваним попитом й інвестиціями;

- теорії Й. Шумпетера про можливі нові відкриття, зумовлені поведінкою винахідника й інноватора, що сприяє інвестиціям, розширенню виробництва;

Теорія економічної політики ґрунтується на розробках:

- Дж. М. Кейнса щодо втручання уряду в економіку для контролю інфляції, безробіття засобами податкової та монетарної системи, що забезпечують розподіл ресурсів податками, бюджетуванням певних програм, обліковою ставкою, підвищенням ділової активності;

- прибічників школи монетаристів (М. Фрідмен) стосовно запровадження

пасивної монетарної політики шляхом стійкого і помірною росту пропозиції грошей, без різких змін, що зумовлює ефективність і корисність вільного ринку;

- А. Пігу щодо обмеження державного втручання в економіку лише непрямими методами регулювання - податків та субсидій, але з наголосом на значущості соціальної політики держави, яка впливає на обсяг та розподіл національного дивіденду, тобто економічного та загального добробуту.

Класична економічна теорія виникла на межі розпаду феодалізму та зародження капіталізму й формувалася під назвою "політична економія в умовах вільної конкуренції", що сприяло розширенню системи знань, накопиченню фактичних і розрахункових матеріалів, їх узагальненню. Найбільш значущими були концепції меркантилістів (абсолютизація стимулюючої ролі торгівлі) і фізіократів (переважання ролі земельної власності для зменшення ролі торгового капіталу).

Неокласична теорія обґрунтовувала методологію регулювання економіки з урахуванням задоволення потреб людини та запропонувала систему чинників впливу на добробут, у першу чергу на споживчу вартість благ (товарів і послуг) та попит на них. Виходячи з твердження, що економічні закони однакові для різних економічних систем, А. Маршалл концептуально обґрунтував компромісний підхід переходу від дослідження вартості до проблеми взаємодії попиту і пропозиції як рушійної сили ринкових процесів. Він ввів до наукового вжитку поняття еластичності попиту, трактовку рівноважної ціни, проблем ціноутворення, що базувалися на теорії виробничих витрат, а також на австрійській теорії граничної

корисності (Е. Бем-Баверк). На основі цього підходу ціна товару визначається витратами виробництва і граничною корисністю, вона є не середньою величиною, а рівноважною (компромісною) між покупцями і продавцями, між попитом і пропозицією. Запропонована модель попиту і пропозиції стала ядром економічної теорії, засобом аналізу різноманітних економічних ситуацій.

Неокласичний напрям економічної теорії є провідним у сучасній західній (англо-американській) науці, його принципи та понятійно-науковий апарат визнається більшістю економістів. Неокласики вважають, що наукові розробки повинні орієнтуватися на обов'язковий зв'язок з практикою, містити рекомендації для формування економічної політики держави. Наприклад, модель економічного росту Харрода-Домара має цільову функцію - виявити та обґрунтувати умови постійного та рівномірного росту економіки на перспективу. Двофакторна модель Кобба-Дугласа оцінює джерела росту, взаємозамінність чинників, вплив технологій, технічного прогресу. С. Кузнець розробив статистичну основу розрахунку національного доходу, методи розрахунку валового внутрішнього і чистого продукту країни. Л. Клейн запропонував економічні моделі для низки країн світу, а також моделі взаємозв'язків країн й торгівлі між ними. Д. Хікс і П. Самуельсон залежно від стану економіки аргументували доцільність використання державних методів регулювання економіки чи методів обмеження державного впливу. Ф. Модільяні обґрунтував закономірності накопичення особистих заощаджень, мотиви поведінки інвесторів і прийняття інвестиційних рішень. Д. Тобін запропонував теорію портфельних інвестицій на основі вибору інвесторами набору інвестицій з високими і менш високими ступенями ризиків для збалансування своїх вкладів, їх захисту від можливих втрат [67, С. 9].

Зазначені підходи теорії розвитку економіки базувалися на вирішенні проблем загальної рівноваги з урахуванням всієї маси товарів, цін, усіх факторів виробництва, тобто неокласичний синтез розвинув прикладний аспект економічної теорії. Концепція інституціоналістів (Т. Верлен,

У. Мітчелл, Д. Гелбрейт, Я. Тінберген) розкриває дві проблеми - економічної влади і контролю над нею, концепції розвитку суспільства - доіндустріального, постіндустріального, інформаційного, технотронного.

Найбільш відомою і загальновизнаною є теорія регулювання економіки Дж. М. Кейнса. Ця теорія використовувалася для розробки державних програм, аналізу, формування державної політики ефективного попиту, обґрунтування масштабів і прибутковості інвестицій, державного регулювання інвестицій величиною процента кредитів і вкладенням їх у суспільно необхідні напрями діяльності. Дж. Кейнс довів первинність попиту у формуванні пропозиції, а не навпаки, як це вважалося раніше.

Неокейнсіанці доповнили теорію Дж. М. Кейнса так званим акселератором інвестицій (залежність приросту інвестицій від приросту доходу) і стали засновниками теорії державного регулювання економіки в умовах спаду чи приросту засобами держбюджету, податкової системи, виплатами допомоги. Прихильники монетаризму (М. Фрідмен) розробили теорію регулювання інфляції та одночасного скорочення виробництва шляхом відмови від державного адміністративного втручання й використання механізму зворотного впливу грошової сфери на товарну, монетарних засобів та монетарної політики - на розвиток економіки. Основними положеннями цієї теорії є:

- відмова від втручання держави в ринкову систему;
- виключення адміністративних методів - податків, бюджетних засобів;
- грошова емісія як основний регулятор економіки, а обсяг грошової маси - головний об'єкт грошово-кредитної політики;
- відмова від короткострокової грошової політики через значний часовий лаг впливу грошової маси на економіку. Звідси правило Фрідмена: державна політика збалансування попиту на гроші та їх пропозиції має забезпечувати рівність процента приросту грошей в обігу приросту цін і національного доходу.

Концепція економіки пропозиції обстоює ідею саморегуляції ринку, стимулювання пропозиції на основі виробництва, зайнятості, капіталу. Прихильники концепції виступають за збереження податків з метою стимулювання інвестицій, хоча в обґрунтуваннях обсягів оподаткування спираються на теорію Лаффера - залежності надходжень бюджету від рівня податкових ставок. В основі неоліберальної концепції - принцип невтручання держави в економіку. Визнаючи право особистості на свободу, неолібералісти проти соціального страхування, освіти, тарифів, але за збереження пенсій за віком та допомоги по безробіттю [23, С. 147].

Широку підтримку в різних країнах отримала марксистська школа. Разом з тим, слід відмітити, що марксистські ідеї були використані для прикриття намірів створення тоталітарних режимів. За основу концепції взято матеріалістичне розуміння історії та твердження, що виробничі відносини, які не відповідають розвитку продуктивних сил, мають бути змінені революційним шляхом.

Предметом дослідження К. Маркса стала теорія трудової вартості товару. Виникнення доданої вартості він пов'язував з експлуатацією найманих працівників і відчуженням капіталістами результатів їх праці.

Аналіз теоретико-методологічних підходів щодо суті економічних процесів, засобів впливу на економіку свідчать про складний еволюційний шлях розвитку економічних теорій. На певних теоретичних етапах одна теорія змінювала іншу, вносячи певні зміни та доповнення. Розвиток теорії та практика економічних процесів з урахуванням зазначених стадій, концепцій, шкіл в цілому забезпечили формування економічних систем як сукупності всіх чинників соціально-економічної діяльності, майнових відносин, організаційних форм. Поєднання цих характеристик, зв'язки господарюючих суб'єктів на різних етапах розвитку цивілізації сформували економічні системи, які змінювали одна одну протягом останніх майже 150 років:

- ринкова економіка вільної конкуренції (чистий капіталізм, XVIII-XIX ст.);

- сучасна ринкова економіка з державним регулюванням (сучасний капіталізм, з другої половини ХХ ст.);
- традиційно керована економіка;
- адміністративно-командна (комуністична) система.

Ринкова економіка вільної конкуренції характеризується приватною власністю на ресурси, формуванням ринкового економічного механізму на основі законів ринку, вільною конкуренцією, економічною свободою підприємців як рівноправних агентів ринку, свободою переміщення на ринку праці та вибору товарів і послуг для власного задоволення, відповідальністю роботодавця за стан робочої сили та виконання умов трудових угод. Економічний механізм системи забезпечував регулювання з урахуванням кон'юнктури ринку, економію витрат, отримання доходу, розвиток людського капіталу, що в цілому сприяло розвитку продуктивних сил, приватної власності.

Поява сучасної ринкової економіки, що передбачає обов'язкове державне втручання, стала позитивним імпульсом розвитку цивілізації в цілому. Основними її відмінностями від ринкової економіки вільної конкуренції є активна участь держави у реалізації функцій перерозподілу власності, формуванні нормативно-правового поля діяльності, забезпеченні соціальних гарантій, широкого використання господарюючими суб'єктами принципу планомірності розвитку як на макро-, так і на мікрорівнях з урахуванням кон'юнктури ринку, маркетингових досліджень, розвитку НТП, попиту і пропозиції товарів і послуг, результатів досліджень фундаментальної і прикладної науки. Особливої ваги набули різні напрями інвестиційно-інноваційної діяльності та розвиток людського капіталу.

Адміністративно-командна система існувала в колишніх країнах соцтабору. Вона ґрунтувалася на державній формі власності на всі види майна, ресурсів, монополізації виробництва, вертикальній та ієрархічній системі влади на принципах диктатури, централізованому плануванні, державному контролі за виробництвом й розподілом ресурсів і продукції.

Відповідно економічний механізм було сформовано з використанням адміністративно-розпорядчих методів, а виробництво окремих підприємств зорієнтовано на випуск напівфабрикатів. Таке розпорошення виробництва послаблювало матеріальну зацікавленість у результатах праці, її продуктивності, у розвитку і використанні досягнень науково-технічного прогресу. Централізоване управління, бюрократизація виконавчої влади, виникнення гігантських монополій, формування монопольної влади, ігнорування умов і кон'юнктури ринку, зростання мілітаризації економіки (близько 80 % загального обсягу випуску товарів і послуг) призвели до формування дефіцитної економіки, зникнення з роздрібною торгівлі багатьох видів продукції широкого попиту, так званих товарів народного споживання та довгострокового користування. Обсяги і структура цих товарів і послуг визначалися не попитом ринку чи пропозицією виробників, а центральними плановими органами.

Після проголошення державного суверенітету в Україні було задекларовано ринкове господарство без жорсткого державного втручання, пізніше - лібералізацію економічної діяльності, але командно-адміністративна система і менталітет суспільства не могли швидко адаптуватися до ринкових законів. І незважаючи на доволі значний період незалежності України, визнання СОТ наявності ринкового господарювання, обумовлення 5-річного строку адаптації до світових вимог, все ж слід визнати, що ринкові перетворення ще не завершено, вітчизняна економіка має елементи адміністративно-командної системи, а також ознаки ринкової економіки вільної конкуренції та сучасної ринкової системи. Тобто це - змішана економіка, економіка перехідного періоду [72, С. 335].

Поглиблення інтегрованості національних економік у світову, посилення глобалізаційних процесів, динамічність економічних трансформацій зумовлюють вдосконалення функціонування зазначених моделей соціально-економічного розвитку. На сучасному етапі економічних перетворень посилюється вплив фінансового регулювання держави на процеси

економічного відтворення. Тому існуючі моделі економічного розвитку певним чином трансформуються шляхом *адаптації фінансових інструментів* стимулювання соціально-економічного розвитку інших моделей, одночасно використовуючи власні складові фінансового механізму економічного зростання. Необхідність фінансування пріоритетних заходів реалізації відповідної моделі соціально-економічного розвитку значним чином впливає на механізм формування та структуру фінансових інструментів держави. Ступінь ефективності реалізації фінансових інструментів буде визначатись рівнем урахування потреб та інтересів суб'єктів фінансової системи та суспільства у цілому.

В економічній науці відображено широкий спектр підходів щодо трактування сутності фінансових інструментів, визначення її структури та складових у регулюванні соціально-економічного розвитку країни. Під поняттям „інструмент” слід розуміти ухвалення взаємопов'язаних рішень, що стосуються вибору цілей і засобів їх досягнення з метою впливу на процеси розвитку держави та суспільні відносини. Вагомою складовою державної політики є економічна, у тому числі фінансова, яка через сукупність інструментів, методів, засобів і механізмів впливає на соціально-економічний розвиток країни.

Із появою такого вагомого інституту, як держава, постала необхідність формування та реалізації політики її розвитку та розбудови, виконання певних функцій і завдань через відповідні механізми впливу, які використовувались суспільними групами та класами. На думку дослідників М. Афанасьєва та І. Кривоногова, фінансова наука має таку структуру: бюджетний устрій та бюджетний процес; фінансове право; статистика фінансів; фінансова політика; історія фінансів та фінансової думки. Науковці зазначають, що предметом аналізу фінансової політики є пошук та встановлення раціональних основ управління складовими системи державних фінансів, а саме фінансових інструментів.

Необхідно зауважити, що, на думку названих дослідників та учених, виникнення та становлення фінансової науки бере свій початок із XV–XVI ст. Однак, одними з перших, хто з наукових позицій розглянув питання, пов'язані з фінансовою політикою держави та її інструментами, були Ксенофонт, Аристотель та Платон [11–13]. Аристотель у „Політиці” та Платон у „Державі” торкаються питань моделі державного устрою, зокрема розглядаючи фінансово-економічний аспект. Ксенофонт визначив структуру державних доходів у складі доходів від здачі в оренду державного майна, мита та податків. Крім того, він розробив пропозиції щодо покращання фінансового стану Афін шляхом збільшення доходної частини та використання запозичень із метою будівництва інфраструктури та магазинів. Вагомий внесок у розвиток основних засад розробки та реалізації фінансової політики держави зробив Діомеде Карафа, який одночасно був і практиком – керував фінансовим господарством неаполітанської держави. Він виступав за помірний рівень оподаткування, відзначав важливість та необхідність збалансованості державних доходів і видатків, вбачав негативні наслідки від здійснення державою запозичень, вважав пріоритетним напрямом спрямування додаткових державних доходів на зростання загального добробуту населення. Здійснив поділ видаткової частини держави на три основні групи: видатки на оборону країни, видатки на утримання короля, видатки на задоволення надзвичайних потреб. Разом із тим у своїх працях Карафа не наводить конкретних прикладів розпису державних доходів і видатків, конкретного аналізу, на якому ґрунтуються його висновки [14]. У „Трактаті про податки і збори” В. Петті досліджує проблематику впливу та розміру оподаткування, розкриває та обґрунтовує відповідні принципи, засади формування фіскальної політики. Водночас, англійський економіст досліджував питання структури державних видатків, причини постійного зростання їх обсягів і механізми їх оптимізації. Вважав, що доцільним є утворення бюджетного профіциту, однак при цьому рівень оподаткування не має стримувати розвиток національної торгівлі, що, у свою чергу, може

негативно впливати на економіку країни в цілому [15]. У подальшому підходи щодо формування ефективної системи оподаткування стали одним із пріоритетних напрямів дослідження у сфері державних фінансів. Зокрема Дж. Локк висловив ідею про доцільність запровадження єдиного податку, крім того досить ґрунтовно на той час сформував теоретичні засади та наслідки прямого оподаткування [15]. Вагомий внесок у розвиток теоретичних засад фінансової політики держави зробили німецькі економісти Й. Готтліб фон Юсті та Й. фон Зоннефельс, у працях яких містяться рекомендації та пропозиції для органів публічної влади щодо підвищення ефективності державного управління, у тому числі перелік заходів у сфері фінансово-економічної політики. Крім того, відзначається важливість забезпечення збалансованого розвитку різних галузей економіки країни для посилення фінансового потенціалу держави [15]. Значний вклад у розвиток фінансової науки та вдосконалення фінансової політики держави зробив шотландський економіст, представник класичної економічної теорії А. Сміт [6]. У своїй науковій праці „Дослідження про причини та природу багатства народів” він комплексно висвітлює питання у сфері грошового обігу, накопичення капіталу, міжнародної торгівлі, державних видатків, структури доходів бюджету та принципів оподаткування, дієвості митної політики та необхідності проведення протекціоністської політики у певних випадках. Фактично у своїх дослідженнях класик економічної теорії розглядає вплив фінансової політики на розвиток домогосподарств і суспільства в цілому. А. Сміт відстоював думку про те, що рівень регулювання державою економічних процесів має бути мінімальним, наголошував на необхідності формування збалансованого бюджету, оскільки накопичення боргів у зв'язку із фінансуванням дефіциту в перспективі відволікає значну частину фінансово-економічного ресурсу держави.

Подальший розвиток теоретико-методологічних основ економічної політики держави відбувається доволі швидко та розгалужено. Значне місце при цьому вченими економістами приділено питанню визначення ролі

держави у регулюванні соціально-економічних процесів. У розвиток теоретичних надбань формування дієвої фінансово-економічної політики внесли значний вклад Ж.-Б. Сей, Д. Рікардо, А. Маршалл, Л. Косса, А. Вагнер, А. Пігу, які досліджують вплив різних фінансових інструментів на економічний розвиток країни, визначають доцільність прийняття бюджету із дефіцитом чи профіцитом, обґрунтовують роль держави у фінансовому регулюванні. Л. Косса зауважував, що основною метою фінансової науки є визначення управлінських принципів ефективного державного регулювання. Дослідження та обґрунтування засад фінансової політики є необхідними заходами, спрямованими на забезпечення інтенсивного економічного зростання, розбудову державної фінансової системи та покращання добробуту населення [16].

Позиції вчених відрізняються: представники класичної економічної теорії Ж.-Б. Сей, Д. Рікардо та А. Маршалл відстоюють думку про те, що роль держави у регулюванні економічних процесів має бути помірною [17]. Приміром, А. Вагнер обґрунтовував підходи щодо ефективності та пріоритетності державного управління фінансами та необхідності збільшення впливу держави на економічний розвиток [18]. Потрібно відзначити, що положення класичної економічної теорії були основними при розробці фінансової політики багатьох розвинених країн світу до початку 30-х років ХХ ст. Велика депресія зумовила переорієнтацію системи поглядів на роль держави у регулюванні соціально-економічних процесів і виявила недосконалість саморегулювання економіки. Кейнсіанська економічна теорія передбачала, що в умовах зменшення податкового навантаження на економіку доцільно використовувати бюджетний дефіцит як інструмент стимулювання економічного зростання. Збільшення видаткової частини бюджету мало позитивно вплинути на розширення внутрішнього попиту та пропозиції, підтримувати достатньо високий рівень зайнятості в економіці. Значна увага приділялася питанням регулювання сукупного попиту шляхом

створення належних стимулів до інвестування приватного капіталу та перерозподілу валового національного продукту через бюджетну систему.

Бюджет розглядається як основний інструмент фінансово-економічного регулювання соціально-економічного розвитку країни. За допомогою дієвої фінансової політики держава може зменшувати економічні спади і стримувати надмірне економічне зростання. Таким чином фінансова політика спрямовується на забезпечення довгострокового та збалансованого економічного розвитку. Натомість, представники економічної теорії монетаризму вважають, що рівень втручання держави в економічні процеси має бути мінімальним та обмежуватись контролем над грошовим обігом. М. Фрідман, А. Шварц, К. Брунер та А. Мельтцер обґрунтовують свою позицію щодо ролі держави у регулюванні економіки недостатньою ефективністю державної фінансово-економічної політики у період трансформаційних спадів економіки [17].

Державна політика призводить до нееластичності заробітної плати, коли виникає необхідність її зниження, посилює розбалансування бюджету, що в подальшому зумовлює зростання показника інфляції. Вагомим показником ефективності формування та реалізації фінансової політики держави є макроекономічна рівновага. Представники неокласичних напрямів економічної теорії, зокрема „економіки пропозиції” (А. Лаффер та М. Фелдстайн [4; 19]), досліджували вплив податкового навантаження на економічне зростання країни. На їхню думку, важливо стимулювати підприємницьку діяльність шляхом створення відповідних умов, у тому числі забезпечуючи оптимальний рівень оподаткування суб'єктів господарської діяльності, що сприятиме зростанню бюджетних доходів. Важливим також є формування збалансованого бюджету, який сприятиме соціально-економічному розвитку суспільства. Значна увага приділялась рівню ефективності державних видатків і визначенню оптимальної частки перерозподілу валового внутрішнього продукту через бюджет для забезпечення розширеного відтворення продуктивних сил.

Нобелівський лауреат Я. Тінбенгер комплексно досліджував економічну політику держави, виділяючи фінансову політику як одну з її складових. Вчений зауважував, що для розробки та реалізації оптимальної економічної політики, спрямованої на покращання рівня якості суспільного добробуту, необхідне поєднання та узгодження основних її компонентів – формування цільових показників політики, використання фінансових інструментів політики та наявність адекватної економічної моделі, яка забезпечуватиме узгодження цільових показників та відповідних фінансових інструментів їх досягнення [7].

Американський дослідник у сфері економіки Дж. Сакс відзначає, що однією з найбільш вагомих проблем макроекономіки є визначення ступеня впливу бюджетної та грошової політики на економічні тенденції. Використання інструментів бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики впливає на рівень виробництва, цін, зайнятості та міжнародної торгівлі.

С. Фішер, Р. Дорнбуш та Р. Шмалензі, хоч і не розглядають фінансову політику як самостійну економічну категорію, однак досліджують її важливі складові – грошову та фіскальну політику [20]. Водночас вони зазначають необхідність тісної координації грошової та фіскальної політики, доцільність одночасного використання інструментів бюджетного та монетарного регулювання для досягнення поставлених державою цілей. Вони виділяють декілька типів фінансової політики, у тому числі політику стабілізації, економічного зростання та обмеження обсягу ділової активності. Під політикою стабілізації науковці розуміють використання державою заходів фіскальної та грошової політики, що спрямовані на приближення обсягу виробництва до потенційного рівня та забезпечення низьких темпів інфляції. Основною метою політики економічного зростання є збільшення темпів росту валового національного продукту, а політики обмеження ділової активності – певне скорочення валового національного продукту відносно його потенційного рівня.

Американський вчений Пол Самуельсон виділяє дві основні складові фінансової політики держави: бюджетно-податкову (право збирати податки та здійснювати відповідні бюджетні видатки) та грошову кредитну політику, яка визначає пропозицію грошей та проценті ставки [5]. Держава за допомогою цих інструментів фінансової політики впливає на сукупний рівень видатків, обсяги виробництва, темпи економічного зростання, рівень зайнятості та індекси споживчих цін. Вагомими цілями державної економічної політики науковець називає підвищення продуктивності праці та виробництва, забезпечення достатніх темпів соціально-економічного розвитку країни.

Науковці А. Бабич та Л. Павлова визначають фінансову політику як певну сукупність форм, методів та інструментів регуляторного впливу на соціально-економічні процеси, які пов'язані з реальним грошовим обігом [21]. Натомість, чимало науковців не погоджуються з таким тлумаченням згаданої економічної категорії та зазначають, що об'єктом впливу фінансової політики є не лише реальний грошовий обіг, а й фінансова система загалом. На думку дослідника у сфері фінансових відносин М. Романовського, фінансова політика *є основним інструментом реалізації державної політики у цілому, до її складу входять бюджетна, податкова, грошова, кредитна та митна політика*. Водночас учений зауважує, що фінансова політика є засобом здійснення соціально-економічної політики країни [22].

Вітчизняний науковець О. Василик визначає фінансову політику як сферу діяльності законодавчої і виконавчої влади, яка містить заходи, методи і форми організації та використання фінансів для забезпечення її економічного та соціального розвитку [2].

Українські науковці В. Федосов та В. Опарін розглядають фінансову політику як економічну категорію з урахуванням впливу як фіскальних, так і монетарних інструментів цієї політики на соціально-економічний розвиток держави. Фінансова політика розглядається як комплекс дій та заходів держави в межах функцій і повноважень у сфері фінансів, вона повинна бути

адекватною тенденціям соціально-економічного розвитку суспільства. Важливим завданням фінансової політики є забезпечення економічного зростання шляхом використання відповідних механізмів фінансового впливу на попит та пропозицію, споживання, заощадження та інвестицій [9].

Фінансову політику як динамічну систему, що постійно вдосконалюється та адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку висвітлює І. Чугунов. Впровадження інституційного підходу до дослідження фінансової політики включає визначення ознак інституту фінансового регулювання, інституційного середовища, яке забезпечує його функціонування, трансакційних витрат із застосуванням теорії суспільного вибору. Метою фінансової політики є забезпечення відповідного рівня соціально-економічного розвитку суспільства з урахуванням збалансованості державних фінансів [8].

У ході дослідження економічної сутності та ролі фінансової політики у стимулюванні соціально-економічного розвитку країни І. Лютий звертає увагу на ефективність фінансової політики, вона значною мірою залежить від ступеня врахування та реалізації економічних інтересів суб'єктів фінансової діяльності [23]. Такий концептуальний підхід автора є виваженим і збалансованим. Згідно з вищезгаданими працями важливим при формуванні основоположних засад фінансової політики держави є врахування відповідної сукупності інтересів суспільства в розрізі різних груп і кластерів для забезпечення збалансованого розвитку соціально-економічних процесів.

Вітчизняний дослідник у сфері державних фінансів А. Даниленко дотримується думки, що фінансова політика – це сукупність цілеспрямованих державних заходів щодо формування та ефективного використання фінансових ресурсів країни, передбачених відповідно до обраної моделі соціально-економічного розвитку, які містять у собі ресурси її окремих регіонів, секторів економіки, підприємств і домогосподарств для забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку на основі використання відповідних фінансових і монетарних важелів та створення

відповідного інституційного середовища, що сприяють реалізації цієї політики [24, с. 60].

На думку С. Юрія та В. Федосова, фінансова політика – це сукупність розподільчих і перерозподільних заходів, які держава здійснює через фінансову систему щодо організації та використання фінансових відносин із метою забезпечення зростання валового внутрішнього продукту та підвищення рівня добробуту всіх членів суспільства [10, с. 80].

Розглядає сутність фінансової політики як елемент забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни І. Запатріна, вона зазначає, що вирішальним для формування фінансової політики держави є визначення таких її параметрів, як розмір держави (частка перерозподілу ВВП через видатки державного бюджету і позабюджетні фонди), дефіцит бюджету та частка державного та гарантованого боргу у ВВП [3, с. 59].

Проведений аналіз наукових підходів свідчить про наявність різноманітних поглядів на визначення сутності фінансової політики та її основних інструментів для економічного розвитку країни (табл. 1.1).

На основі викладеного *фінансову політику можна представити як складову* соціально-економічного розвитку, яка ґрунтується на використанні та реалізації сукупності економічних, правових та організаційних заходів, методів, форм, інструментів, механізмів фінансово-економічного регулювання відповідно до стратегічних пріоритетів розбудови держави з метою забезпечення збалансованого, довгострокового розвитку національної економіки, врахування комплексу соціально-домінантних інтересів і потреб суспільства в розрізі його продуктивних груп та кластерів.

Відповідно, під економічними заходами слід розуміти цілеспрямоване використання інструментів впливу на систему суспільних відносин, яка визначає фінансово-економічну мотивацію, інтереси та поведінку суб'єктів фінансової політики держави.

Таблиця 1.1

Узагальнення підходів до трактування сутності „фінансова політика та інструменти її реалізації”

Автор	Визначення
А. Сміт [6]	Фінансова політика розглядається на основі грошового обігу, накопичення капіталу, міжнародної торгівлі, державних видатків, структури доходів бюджету та принципів оподаткування, дієвості митної політики та необхідності проведення протекціоністської політики у певних випадках.
Д. Рікардо, А. Маршалл. [16]	Фінансова політика розглядається як вплив різних фінансових інструментів на економічний розвиток країни, визначаючи доцільність прийняття бюджету із дефіцитом чи профіцитом та обґрунтовуючи роль держави у фінансовому регулюванні.
А. Вагнер [18]	Фінансова політика спрямовується на забезпечення довгострокового та збалансованого економічного розвитку за допомогою бюджету як основного інструменту фінансово-економічного регулювання.
А. Лаффер, М. Фелдстайн [4; 19]	Фінансова політика держави- це макроекономічна рівновага, яка сприятиме соціально-економічному розвитку суспільства.
Я. Тінбенгер [7]	Фінансова політика – це, необхідне поєднання та узгодження основних її компонентів, направлених на формування цільових показників політики, використання фінансових інструментів політики та наявність адекватної економічної моделі, яка забезпечуватиме узгодження цільових показників та відповідних фінансових інструментів їх досягнення.
Дж. Сакс. [60]	Фінансова політика – це використання інструментів бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики, що впливають на рівень виробництва, цін, зайнятості та міжнародної торгівлі.
С. Фішер [20]	Фінансова політика розглядається як необхідність тісної координації грошової та фіскальної політики, доцільність одночасного використання інструментів бюджетного та монетарного регулювання для досягнення поставлених державою цілей.
А. Бабич та Л. Павлова [21]	Фінансова політика – це певна сукупність форм, методів та інструментів регуляторного впливу на соціально-економічні процеси, які пов’язані з реальним грошовим обігом.
М. Романовський [22]	Фінансова політика є основним інструментом реалізації державної політики, до складу якої входять бюджетна, податкова, грошова, кредитна та митна політика.
В. Федосов, В. Опарін [109]	Фінансова політика розглядається як комплекс дій та заходів держави в межах функцій і повноважень у сфері фінансів, вона повинна бути адекватною тенденціям соціально-економічного розвитку суспільства. Важливим завданням фінансової політики є забезпечення економічного зростання шляхом використання відповідних механізмів фінансового впливу на попит та пропозицію, споживання, заощадження та інвестицій.
Чугунов І. [155]	Фінансова політика - це динамічна система, що постійно вдосконалюється та адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку.
Юрій С., Федосов В. [189]	фінансова політика – це сукупність розподільчих і перерозподільних заходів, які держава здійснює через фінансову систему щодо організації та використання фінансових відносин із метою забезпечення зростання валового внутрішнього продукту та підвищення рівня добробуту всіх членів суспільства

Джерело: складено автором за результатами дослідження з використанням [4,6, 7, 16, 18,19, 20,21, 22, 53, 84, 99,109, 150, 155, 189]

До правових заходів доцільно віднести юридичне оформлення процесу формування, реалізації та контролю за ефективністю державної фінансової політики у вигляді системи нормативно-правових актів, які регулюють порядок функціонування відповідних взаємовідносин між суб'єктами фінансової політики у межах економічної системи, в яку інтегрована вітчизняна фінансова система. Організаційні заходи охоплюють діяльність державних фінансово-економічних інститутів, які безпосередньо беруть участь у процесі розробки, реалізації та контролю фінансової політики країни.

Основною метою фінансової політики є забезпечення економічної та соціальної стабільності шляхом створення відповідних умов для економічного зростання. Вагомими складовими державної фінансової політики є бюджетна, податкова, інвестиційна, грошово-кредитна, соціальна політика. Механізм реалізації фінансової політики країни представлено на рис. 1.1.

Доцільно зазначити, що грошово-кредитна та бюджетно-податкова політика є найбільш потужними інструментами державного регулювання соціально-економічного розвитку країни. Формування та реалізація дієвої фінансової політики має ґрунтуватись на сукупності відповідних принципів, які визначають базисну модель співвідношення та взаємодії складових державної фінансової політики.

Основними є такі принципи:

1) *централізації* – концентрація частини ВВП у вигляді системи грошових фондів у розпорядженні держави для виконання покладених на неї функцій, завдань, повноважень та забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства шляхом функціонування і реалізації регуляторного механізму впливу держави на фінансово-економічні процеси;

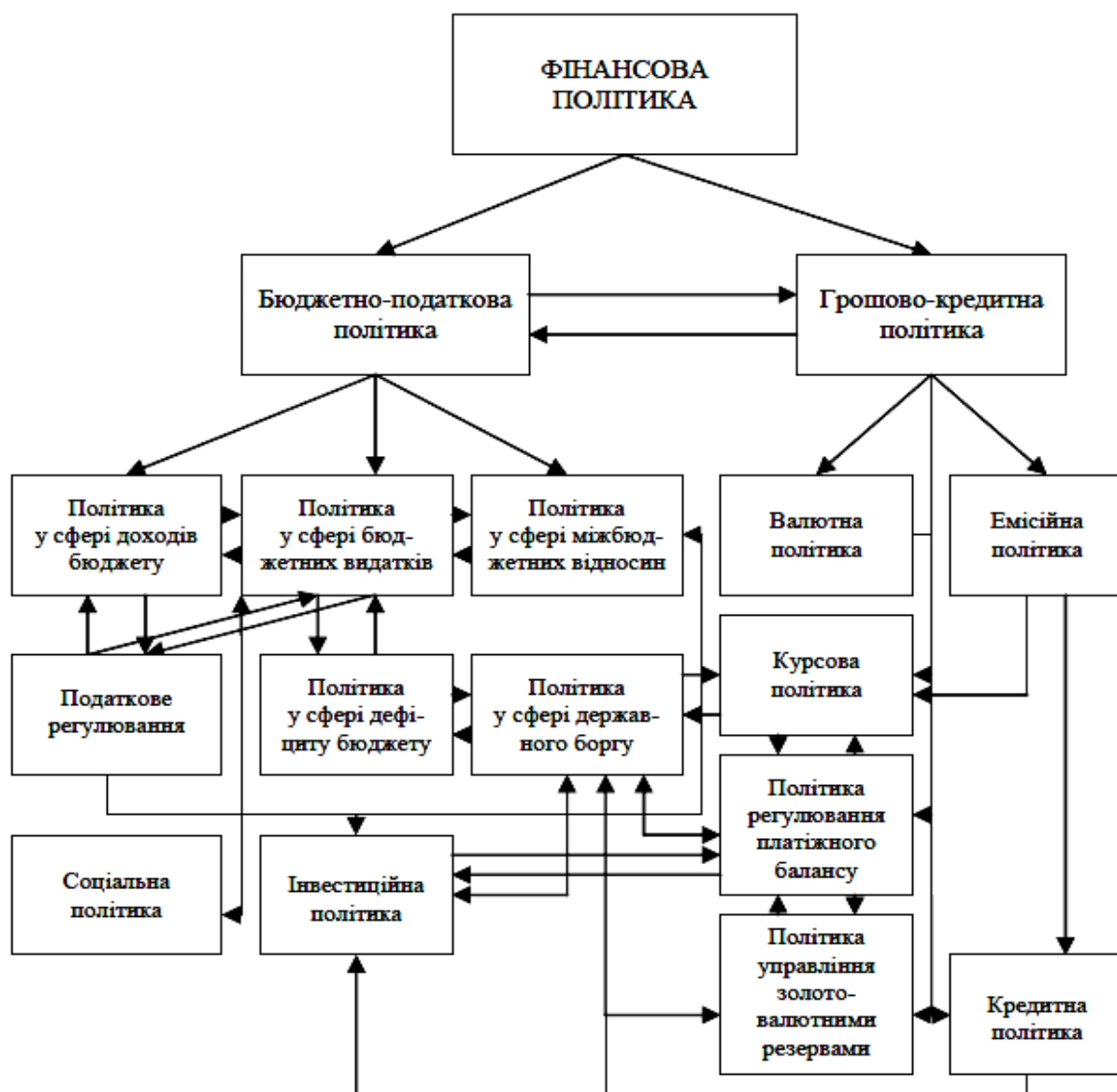


Рис. 1.1. Складові фінансової політики економічного розвитку країни*

* Систематизовано та складено автором

2) *єдності* – передбачає єдині засади реалізації та взаємодії різних складових фінансової політики країни, що є основою формування відповідних умов для сталого економічного зростання, якісного реформування фінансової сфери, проведення дієвої соціальної політики;

3) *самостійності* – державні фінансові інститути наділені встановленими повноваженнями, у межах яких спроможні проводити фінансово-економічну політику, яка має бути достатньо самостійною від

впливу сукупності суспільно-політичних чинників і спрямованою на конкретний результат;

4) *збалансованості* – пріоритети реалізації фінансової політики повинні ґрунтуватись на найбільш повному врахуванні переваг окремих її складових;

5) *обґрунтованості* – формування засад і пріоритетів фінансової політики має базуватись на використанні науково обґрунтованих положень та результатів аналізу системи макроекономічних показників;

6) *системності* – узгодження системи фінансово-кредитних планів і прогнозів із тенденціями розвитку економіки, глобалізаційних та інтеграційних процесів, станом суспільних відносин і рівнем розвитку продуктивних сил;

7) *комплексності* – внесення змін у реалізацію структурних механізмів фінансової політики має враховувати ступінь їх впливу на соціально-економічний розвиток країни з урахуванням посилення координації складових фінансової політики держави.

Отже, фінансова політика є однією з найбільш вагомих складових системи державного регулювання, основою реалізації механізму впливу держави на економічні процеси. Використовуючи інструменти фінансової політики, держава здійснює значний вплив на обсяг та структуру валового внутрішнього продукту, стан платіжного балансу, державних фінансів, рівень зайнятості, інфляції тощо. Фінансова політика може здійснюватись за допомогою адміністративних, ринкових та змішаних методів економічного регулювання. Важливими особливостями адміністративних методів є пряме втручання держави в економічні процеси, шляхом встановлення співвідношення національної та іноземної валют, регулювання цін на певні групи товарів, обмеження експортних чи імпорتنих операцій, у тому числі шляхом введення додаткових податкових зборів та митних платежів тощо. До ринкових методів державної фінансової політики слід віднести використання бюджетно-податкових механізмів соціально-економічного

розвитку та регулювання грошово-кредитного ринку з використанням ринкових механізмів центрального банку.

Метою грошово-кредитної політики країни є забезпечення належного монетарного регулювання, що сприятиме стимулюванню економічного зростання в умовах стабільних цін та обмінного курсу. До дієвих фінансових інструментів здійснення монетарної політики належать: операції Національного банку на відкритому ринку державних цінних паперів, регулювання облікової ставки, регулювання норми обов'язкових резервних вимог депозитів.

До дієвих інструментів здійснення монетарної політики належать: операції Національного банку на відкритому ринку державних цінних паперів, регулювання облікової ставки, регулювання норми обов'язкових резервних вимог депозитів. Здійснюючи на ринку державних цінних паперів операції з купівлі-продажу облігацій державної позики, Національний банк збільшує пропозицію грошей, що в свою чергу впливає на рівень інвестування та кредитування, забезпечуючи при цьому фінансування бюджетного дефіциту [5]. Вагомим інструментом монетарної політики є регулювання облікової ставки: змінюючи значення даного показника, фінансовий регулятор здійснює відповідний вплив на кредитну діяльність та рівень ліквідності банківських установ. Підвищення облікової ставки впливає на збільшення відсоткових ставок за кредитами. В умовах трансформаційних перетворень доцільним є активізація кредитування, стимулювання господарської діяльності з метою відновлення та поживлення економічного зростання.

Натомість, в умовах економічного розвитку, з метою недопущення „перегріву” економіки та регулювання структури кредитного портфелю фінансовий регулятор має підвищувати рівень облікової ставки.

Одним із важливих інструментів впливу грошово-кредитної політики на економічні процеси є регулювання Національним банком величини обов'язкових резервів, що формують банківські установи на його рахунках.

Норма обов'язкових резервів спрямована на забезпечення стабільності банківської системи, достатнього та необхідного рівня ліквідності. Розробка та реалізація дієвої монетарної політики на сучасному етапі економічних перетворень потребує виваженого регулювання грошово-кредитної системи.

За допомогою регулювання норми обов'язкових резервів Національний банк впливає на кредитні можливості банків та відповідних кредитних інститутів. З метою покращання рівня результативності монетарного регулювання доцільним є аналіз збалансованості показників грошової маси із заходами фінансової стабілізації та стимулювання економічного зростання країни. Рівень та структура грошової маси значним чином впливають на відтворювальні процеси в економіці, показник економічної кон'юнктури та обсяг внутрішнього сукупного попиту. Проведені дослідження протягом останніх років свідчать, що в країнах із високим рівнем монетизації існують більш сприятливі умови для економічного зростання, що обумовлено стабільними та потужними грошовими потоками, які перерозподіляються в економіці та спрямовуються, значною мірою, на фінансування її реального розвитку. Крім того, зміна пропозиції грошей має відповідним чином узгоджуватись із динамікою інфляційних процесів. Адже недостатній рівень обґрунтованості показника монетизації може впливати на збільшення темпів інфляції, поглиблення стагнації фінансового ринку, бартеризацію товарного обігу. Достатній рівень насичення економіки грошовими агрегатами сприяє формуванню належного рівня заощаджень, які трансформуються в вагомий інвестиційний ресурс з метою стимулювання економічного зростання.

В умовах досягнення розвиненості фінансово-економічних відносин відбувається зниження попиту на готівкові гроші, в свою чергу відбувається зростання питомої ваги агрегатів M1 та M2 у структурі грошової маси, що призводить до зниження швидкості її обертання. Важливим є забезпечення фінансовим регулятором належних умов для залучення строкових депозитів у національній валюті, розвитку інститутів фінансового посередництва,

посилення дієвості інструментів довгострокових заощаджень, покращання результативності механізму захисту прав інвесторів.

Дієвим інструментом фінансової політики є валютне регулювання, що здійснюється Національним банком України та направлене на захист і забезпечення необхідного ступеня конвертованості національної грошової одиниці, організацію системи валютного курсоутворення, впорядкування операцій з використанням валютного капіталу, встановлення режиму та обмежень вивезення і ввезення за кордон валютних цінностей, регламентацію діяльності суб'єктів валютного ринку та поточних операцій платіжного балансу, забезпечення стабільних джерел надходжень іноземної валюти на національний валютний ринок [11].

Значна роль у забезпеченні збалансованого економічного зростання належить бюджетно-податковій політиці. Податкове регулювання – це важлива складова державної фінансової політики. Доцільним є посилення дієвості податкового регулювання, створення належних умов для забезпечення формування доходів бюджету, адаптивної структури податкової системи відповідно до цілей та завдань соціально-економічного розвитку країни. Один із дієвих інструментів податкової політики – надання податкових пільг, що є методом активного цільового впливу держави на рівень інвестиційної діяльності, підвищення дієвості адміністрування податків, у тому числі активізація процесу переходу до електронних форм податкових декларацій.

У країнах із трансформаційною економікою використання інструментів бюджетно-податкової політики має більш результативний вплив на стан економічного циклу та рівень регулювання соціально-економічних процесів аніж грошово-кредитної політики, дієвість якої, значною мірою, залежить від інтегрованого показника розвитку фінансового ринку.

Світовий досвід показує, що з еволюційним розвитком суспільних відносин зростає роль держави у розподільчих процесах, регулюванні розвитку економіки країни та адміністративно-територіальних одиниць, що

відповідно відображається на зростанні обсягу видатків бюджету. Вагомим завданням економічної політики держави є раціональний перерозподіл фінансових ресурсів між різними рівнями бюджетної системи з метою створення сприятливих умов для розвитку виробництва, підвищення якісного рівня життя населення, оптимізації бюджетних видатків.

На сучасному етапі розвитку державних фінансів важливим є підвищення ефективності видатків бюджету як дієвого інструменту впливу на темпи економічного зростання. Економічна сутність ефективності державних видатків як складової системи бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку країни полягає у сукупності досягнутих результативних показників, що відповідають основним цілям та завданням бюджетних призначень з урахуванням обсягу здійснених видатків бюджету, дієвості інституційних перетворень розвитку суспільного середовища.

Доцільним є удосконалення інституційних засад результативності бюджетної системи, у тому числі формування доходів бюджету з урахуванням виваженої податкової політики, ефективного планування та використання видатків бюджету, регулювання міжбюджетних відносин, управління державним боргом, виходячи з циклічності економічного розвитку, стану державних фінансів, що сприятиме підвищенню динамічної збалансованості бюджету як вагомому інструменту розвитку соціально-економічних відносин країни. Для забезпечення послідовності, системності та результативності бюджетної політики необхідним є розробка середньо- та довгострокової макроекономічної та бюджетної стратегії у вигляді системи прогнозів у сфері грошово-кредитної та податково-бюджетної політики, реформування державних підприємств тощо. Необхідною умовою фінансово-бюджетної політики є збалансованість бюджетів, які входять до складу бюджетної системи України. Встановлення цілей соціально-економічного розвитку і індикаторів їх досягнення необхідно з врахуванням збалансованості бюджетних показників, у тому числі доходів бюджету,

видатків бюджету, дефіциту бюджету, рівня державного боргу, кредиторської заборгованості у бюджетній сфері [12].

Рівень дієвості бюджетної політики впливає як одночасно, так і з лагами у часі на темпи економічного розвитку, а також на інтегрований показник запасу стійкості бюджетної системи, який визначається сукупністю вагомих бюджетних показників, що характеризують стан бюджетної системи.

З метою забезпечення ефективної бюджетної політики необхідним є застосування комплексного підходу до визначення основних бюджетних завдань, удосконалення бюджетного процесу, формування інституційних засад розвитку дієвих бюджетних механізмів, що і буде розглянуто у наступному підрозділі роботи.

1.2. Особливості формування бюджетного механізму як основного фінансового інструменту державної політики

Можливість формування власної бюджетної політики та організації бюджетного процесу на принципах самостійності та прозорості в Україні з'явилися з ухваленням Закону Української РСР „Про економічну самостійність” від 3 серпня 1990 р. [56], чому передувало прийняття Декларації про незалежність Української РСР. В даному законодавчому акті було закріплено принцип економічної самостійності Української РСР як необхідної умови державного суверенітету України (ст. 1), який передбачав і самостійність здійснення бюджетних відносин. Зокрема, положення Закону Української РСР „Про економічну самостійність” закріплювали самостійність визначення стратегії соціально-економічного розвитку УРСР, здійснення управління економічними процесами, а також самостійність проведення бюджетної, податкової, монетарної, цінової, інвестиційної, науково-технічної і зовнішньоекономічної політик. Згідно ст. 5 даного нормативно-правового акту визначено, що „Українська РСР має власну фінансову систему, фінансові ресурси республіки складаються з коштів

республіканського бюджету, бюджетів місцевих рад, коштів органів місцевого самоврядування, позабюджетних надходжень та інших фінансових ресурсів. Формування дохідної бази республіканського і місцевих бюджетів ґрунтується на податковій політиці, що визначається законодавством Української РСР і проводиться в республіці самостійно”.

Безперечно, великого значення для розвитку бюджетного процесу набуло проголошення незалежності України. Першим документом у системі нормативно-правових актів призначено регулювати бюджетні відносини в незалежній Україні в цілому та бюджетний процес зокрема, став ЗУ „Про бюджетну систему України” [56], прийнятий у 1990 р. У 2001 р. зазначений законодавчий акт втратив чинність на підставі ухвалення Бюджетного кодексу України (БКУ) [45], який визначив інституційно-правові засади та основи функціонування бюджетного процесу. Наступний етап розвитку бюджетного процесу розпочався в 2010 р. і ознаменувався прийняттям БКУ у новій редакції, що стало результативним відображенням наслідків бюджетної реформи в нашій країні.

Отже, виходячи з історичної ретроспективи, бюджетний процес слід розглядати як явище, що нерозривно пов’язане з виконанням функцій держави та виступає матеріальною основою для їх реалізації. Бюджетний процес – це складне поняття, семантичні властивості якого мають нерозривний зв’язок з економікою, фінансами, правом, політикою, соціологією тощо. З огляду на багатоаспектність цього економічного поняття виявляються певні труднощі при встановленні його змісту. У сучасній фінансово-економічній літературі викладено багато думок щодо визначення сутності та змісту бюджетного процесу, значення поняття „бюджетний процес” і досі залишається предметом дискусій. Зазвичай, його трактують як дії органів влади різних рівнів (державної та місцевої), які регулюються нормами бюджетного права, щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів, а також складання, розгляду і затвердження звіту про їх виконання.

Необхідною рисою бюджетного процесу є наявність відповідних стадій, що визначаються змістом і характером діяльності державних органів, внаслідок чого така діяльність набуває нових якостей. Відповідно до п. 1 ст. 19 БКУ стадіями бюджетного механізму визнаються: складання проектів бюджетів; розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Зазначені стадії проходять бюджети всіх рівнів, що становлять бюджетну систему України: Державний бюджет та місцеві бюджети [34, с. 41]. Усі стадії бюджетного механізму ретельно регламентовані механізмами нормами бюджетного права, що забезпечує чітке планування та додержання бюджетної дисципліни. При цьому зазначені стадії слідує чітко, послідовно одна за одною та їх порядок не може бути змінений ні в якому разі. Окрім того, кожна зі стадій бюджетного механізму, у свою чергу, теж складається з декількох етапів, які є також обов'язковими [87, с. 108-109]. На кожній стадії бюджетного механізму вирішуються питання, які не можуть бути розглянуті в інший час, наприклад, питання надання міжбюджетних трансфертів, закріплення процентних відрахувань від загальнодержавних податків та зборів вирішуються на стадії складання бюджету, а остаточно затверджуються на стадії прийняття закону про Державний бюджет. Відкриття та реалізація бюджетних асигнувань здійснюється на стадії виконання бюджету і тільки після його затвердження тощо. Бюджетний механізм повинен ґрунтуватися на відповідних науково розроблених принципах. Однак у фаховій літературі та законодавчих актах принципам бюджетного механізму належної уваги не приділено. Відсутність таких принципів у БКУ негативним чином впливає на організацію бюджетного механізму у цілому, хоч окремі принципи цього механізму наведені як принципи побудови бюджетної системи. Водночас для

бюджетного механізму характерні й деякі інші принципи, які узагальнені на рис. 1.2.

ПРИНЦИПИ БЮДЖЕТНОГО МЕХАНІЗМУ УКРАЇНИ		
1. Принцип єдності	→	Єдність бюджетного механізму забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності
2. Принцип збалансованості	→	Повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період
3. Принцип самостійності	→	Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України
4. Принцип повноти	→	До складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади відповідного рівня
5. Принцип обґрунтованості	→	Бюджетний процес реалізується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил
6. Принцип ефективності	→	Усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів
7. Принцип субсидіарності	→	Розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимального наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача
8. Принцип цільового використання коштів	→	Бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями
9. Принцип справедливості	→	Бюджетний механізм будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами
10. Принцип публічності	→	Бюджетний механізм повинен забезпечувати інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів різних рівнів, а також контролю за виконанням бюджетів
11. Принцип розподілу бюджетних повноважень	→	Законодавство встановлює такий розподіл повноважень за стадіями бюджетного процесу: формування та виконання бюджету віднесено до компетенції виконавчих органів, а розгляд, затвердження та здійснення контролю за виконанням бюджету – до компетенції представницьких органів
12. Принцип спеціалізації бюджетних показників	→	Реалізується через бюджетну класифікацію, яка, згідно зі ст. 8 Бюджетного кодексу, закріплюючи вичерпний перелік доходів і видатків бюджетів, полягає в конкретизації доходів за джерелами, а видатків – за цільовими напрямками
13. Принцип щорічності бюджету	→	Обов'язкове прийняття бюджету щороку до початку планового року, що дає змогу виявити тенденції розвитку країни, дослідити зміни темпу зростання виробництва тощо
14. Принцип гласності	→	Передбачає широке обговорення проекту бюджету, доведення його до населення, публікацію затвердженого бюджету
15. Принцип наочності	→	Передбачає відображення показників бюджетів у взаємозв'язку з економічними показниками розвитку України
16. Принцип достовірності	→	Передбачає використання під час формування бюджету його реальних показників
17. Принцип послідовності	→	Відображає встановлення послідовності залучень до бюджетної діяльності державних органів різних рівнів

Принципи бюджетної системи

Рис. 1.2. Узагальнення принципів бюджетного механізму України *

*Джерело. Складено автором за [5, 34, 56, 78, 85, 92, 106, 144, 187, 193].

Отже, бюджетний механізм повинен відбуватися згідно нормативно встановлених принципів, дотримання яких є гарантією неупередженого бюджетного планування, ефективного та результативного використання фінансових ресурсів держави, дотримання фінансово-бюджетної дисципліни учасниками бюджетного механізму та забезпечення систематичного контролю при складанні, затвердженні та виконанні Державного бюджету.

Враховуючи чинне вітчизняне бюджетне законодавство, доводиться констатувати, що організаційна структуризація процедур бюджетного механізму має такий вигляд [19]: складання проекту бюджету; розгляд і затвердження проекту бюджету; виконання бюджету; підготовка та затвердження звіту про виконання бюджету; контроль за перебігом бюджетного механізму. Слід зазначити, що контроль, на нашу думку, логічніше розглядати як необхідну складову функціонування бюджетного механізму на всіх його стадіях, включаючи аудит та оцінку ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства.

Визначено, що на першій стадії бюджетного механізму закладаються політичний та економічний курси держави на поточний рік, визначаються пріоритети у вирішенні внутрішніх соціально-економічних проблем, обсяги доходів і видатків, основні напрями використання коштів, засоби покриття дефіциту бюджету.

На другій стадії відбувається розгляд та затвердження закону про Державний бюджет України на наступний календарний рік.

Слід зауважити, що перші дві стадії в лінійному алгоритмі бюджетного механізму, а саме: складання, розгляд і затвердження бюджету, являють собою бюджетне планування. Бюджетне планування є комплексом організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів із визначення доходів і видатків бюджетів у ході їх складання, розгляду та затвердження [с. 9]. Бюджетне планування базується на завданнях, що стоять перед органами, на які покладена функція складання проекту бюджету: визначення реальної величини доходів, які слід акумулювати в наступному бюджетному періоді;

обґрунтованість і визначення розмірів видатків за кожним напрямом; збалансування бюджету. Третя стадія – виконання бюджету, пов'язана з практичним втіленням у життя затверджених проектів бюджетів на усіх рівнях бюджетної системи. У механізмі виконання бюджету забезпечується повне і своєчасне надходження доходів у цілому та за кожним джерелом зокрема, а також фінансування суб'єктів господарювання в межах затверджених бюджетом коштів протягом фінансового року. Виконання бюджету полягає в забезпеченні надходжень запланованих доходів і здійснення передбачених видатків, що досягається шляхом встановлення порядку адміністрування податків, зборів та інших обов'язкових платежів, а також порядку фінансування видатків.

В основу четвертої стадії бюджетного механізму покладено функції підконтрольності та підзвітності органів влади, які володіють бюджетними повноваженнями за виконання дохідної та видаткової частин бюджету. Контроль за організацією та реалізацією бюджетного механізму несе в собі величезний сенс, оскільки здійснюється на усіх попередніх етапах і встановлює зворотній зв'язок, у результаті чого стає можливим зіставлення встановлених цілей з досягнутими результатами. Предметом контролю є цільове використання бюджетних коштів при жорсткій відповідності видатків, встановленій у межах бюджетних асигнувань структурі.

Бюджетний механізм з позиції інституційного забезпечення бюджетних відносин доцільно розглядати як систему, що реалізується через взаємодію структурних та інфраструктурних інституційних одиниць (учасників бюджетного механізму) та відбувається в межах існуючих інституційних обмежень, через виконання законодавчо встановлених і вибудованих у певній логічній послідовності бюджетних процедур.

У контексті даного питання заслуговує на увагу позиція Є. Бушміна, який вважає, що регламентація бюджетних процедур являє собою механізм визначення „правил гри”, порядку взаємодії різних інститутів у межах бюджетного механізму. Регламентація бюджетних процедур – пріоритетний

фактор підвищення результативності бюджетної сфери, що відображає „...визначення порядку взаємодії інститутів в бюджетній сфері, розподілу владних повноважень і відповідальності” [21, с. 43].

У сучасних умовах назріла необхідність інституційних змін у бюджетному механізмі. Розвиток інституційного забезпечення бюджетного механізму відіграє провідну роль в удосконаленні бюджетної системи, бюджетної політики та бюджетних відносин відповідно до стратегії соціально-економічного розвитку країни. Вважаємо, що саме даний підхід є найбільш адекватний сучасним умовам, адже інституційне забезпечення бюджетного механізму відіграє провідну роль у формуванні якісного механізму бюджетного управління в державі.

Отже, на основі узагальнення теоретичних підходів щодо сутності *бюджетного механізму* – його слід визначати як найдинамічнішу частину бюджетної політики, яка розглядається: за змістом – як сукупність конкретних методів, форм, важелів, інструментів, стимулів та санкцій, котрі забезпечують мобілізацію й використання коштів держави; за формою – сукупність адекватних способів та прийомів наповнення доходів, розподілу й спрямування видатків основного фінансового плану держави; за правовою ознакою – сукупність законодавчих та нормативних положень, які регулюють фінансово-бюджетні відносини в суспільстві, що дозволяє їх вплив на досягнення стратегічних цілей розвитку національної економіки.

Сучасний стан теорії і практики оцінювання ефективності організації та реалізації бюджетного механізму показує, що в методиці оцінювання не існує єдиної думки щодо етимології термінів „ефект”, „ефективність”, „результативність”, та „якість”, а також відсутні такі методичні аспекти оцінювання ефективності бюджетного механізму, як: зміст оцінювання (сукупність показників і критеріїв), методи, суб’єкт, об’єкт та процедура оцінювання. Таким чином, очевидно є необхідність узагальнення методичних підходів до оцінювання ефективності бюджетного механізму, особливо з огляду на необхідність прийняття структурними та

інфраструктурними бюджетними інституціями оптимальних рішень в умовах ризику, невизначеності й конфліктів.

Нині, в Україні практично відсутні комплексні дослідження, присвячені питанню оцінювання ефективності бюджетного механізму із систематизованою розробкою теоретико-прикладних засад і аналізом відповідних якісних та кількісних показників. Вважаємо, що таке дослідження потрібно починати з визначення сутності поняття „ефективність бюджетного механізму”, оскільки у науковій літературі та законодавстві не міститься чіткого тлумачення даного поняття. Зазвичай, коли розглядають питання ефективності того чи іншого виду діяльності, перш за все, мають на увазі адекватність досягнутих у механізмі її здійснення результатів наміченим цілям, ступінь наближення результату до мети з урахуванням витрат (трудових, матеріальних і фінансових ресурсів). Це загальноприйнятний зміст поняття ефективності.

В бюджетному законодавстві України до недавнього часу не містилося чіткого визначення термінів, що відносяться до ефективності у бюджетній сфері. Крім основоположного принципу „ефективності та результативності”, закріпленого ст. 7 БКУ, суть якого полягає у тому, що при складанні та виконанні бюджету усі учасники бюджетного механізму мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів. Але критеріїв такої ефективності у вітчизняному інституційно-правовому полі так і не сформовано.

Досліджуючи семантичні властивості таких наукових понять, як „ефект”, „ефективність”, „результативність” та „якість” бюджетного механізму, варто відзначити, що брак уваги до формування понятійного апарату послужив причиною того, що в багатьох документах дані поняття ототожнюються і взаємозаміняються.

Щодо співвідношення понять „ефект” та „ефективність”, відзначимо, що „ефект” є абсолютним показником і характеризує результат, а „ефективність” – відносним показником і характеризує механізм, в результаті якого був отриманий результат. Різницю між семантичними властивостями даних дефініцій наочно ілюструє відмінність „роботи” від „потужності” або „прибутку” від „рентабельності”. Інакше кажучи, ефективність пов’язана з ефектом через затрати ресурсів, необхідних для здійснення механізму, в результаті якого був отриманий ефект (результат) [44, с. 6]. Такий зв’язок можна охарактеризувати формулою:

$$E = K / B, \quad (1.1)$$

де: E – ефективність;

K – корисний ефект (передбачається, що корисний, тому що на його отримання цілеспрямовано використовуються ресурси), отриманий в результаті виконання дії (здійснення заходу);

B – ресурси, витрачені для отримання корисного ефекту.

З формули 1.1 видно, що ефективність, фактично, є першою похідною ефекту за витратами.

Також, доволі часто поняття „ефективність” розглядають паралельно з поняттям „результативність”. В першу чергу, це пояснюється тим, що буквально „ефективність” (від латин. *efectus*) означає результативність, дієвість, продуктивність тощо. В сучасних наукових дослідженнях можна виділити два підходи авторів до взаємозв’язку між категоріями „результативність” та „ефективність”.

На наше переконання, таке ототожнення є недоречним, оскільки результативність оцінює ступінь досягнення поставлених цілей або реалізації стратегії, а ефективність передбачає досягнення поставлених цілей із мінімально можливими витратами, тобто результативність є одним із критеріїв ефективності.

Також, до критеріїв ефективності ми відносимо якість. Якість бюджетного механізму – це сукупність відповідності поведінки

інституційних одиниць конкретній ситуації, яка дозволяє підтримувати стабільність бюджетного механізму при швидких змінах у внутрішньому і зовнішньому середовищах. Таким чином, можна стверджувати, що якість і результативність є характеристиками ефективності, їх ототожнення є некоректним, адже кожна з характеристик відбиває лише один бік багатоаспектного поняття „ефективність”.

Враховуючи результати наявних наукових напрацювань [23, 67, 89] та власних досліджень, ми сформулювали авторське бачення поняття ефективності бюджетного механізму і вважаємо, що під ефективністю бюджетного механізму слід розуміти ступінь досягнення встановлених при складанні, розгляді, затвердженні і виконанні основного фінансового плану держави цілей (забезпечення збалансованості доходів і видатків; створення умов макроекономічної стабілізації; гармонізація бюджетної та економічної політики; досягнення реальних обсягів доходів та видатків; перерозподіл ресурсів між бюджетами бюджетної системи і т.д.), що характеризує якість та результативність здійснення бюджетного механізму по створенню державою засад щодо підвищення ролі бюджету як інструменту формування і оптимального розподілу фінансових ресурсів між різними ланками бюджетної системи.

Загальна особливість оцінювання ефективності бюджетного механізму полягає у тому, що результати такої оцінки не завжди мають кількісне вираження. У ролі показників можуть також виступати і якісні характеристики бюджетного механізму. Такими, в першу чергу, є характеристики якості функціонування бюджетного механізму, що, на нашу думку, може бути виражено в умовних величинах, рейтингових оцінках, балах тощо.

Здійснюючи розмежування кількісних та якісних показників ефективності, ми погоджуємося з думкою А. Ванінського, щодо складності вирішення задачі поділу кількісних та якісних показників: „... мабуть самим важким в практичному застосуванні є питання про те, які показники потрібно

віднести до кількісних, а які до якісних. Зробити це тим важче, чим більша кількість факторів входять у вивчення складного економічного явища. Можна допустити суб'єктивний підхід в розчленуванні показників на кількісні і якісні. Межі між ними виявляються інколи такими, що важко розраховувати на однакове розуміння” .

На наше переконання, ефективність бюджетного механізму в Україні залежить, в першу чергу, від ефективності роботи бюджетного механізму, адже практична реалізація бюджетного механізму здійснюється саме через бюджетний механізм. Під бюджетним механізмом розуміємо механізм управління бюджетним механізмом, реалізації на практиці функцій і принципів бюджетної системи та бюджетної політики на базі норм бюджетно-податкового права. Бюджетний механізм складається з сукупності форм, методів та засобів, які застосовує держава з метою організації бюджетних відносин і забезпечення належних умов для економічного й соціального розвитку [34, с. 229]. Таким чином, бюджет, на основі реалізації сформованого бюджетного механізму, використовуючи бюджетний механізм, впливає на соціально-економічні механізми в українському суспільстві. На основі аналізу літературних джерел [67,89,123,] встановлено, що головними елементами бюджетного механізму в Україні є: бюджетне планування, регулювання, фінансові показники, бюджетні важелі, нормативно-правова та організаційна складова управління бюджетними коштами (табл. 1.2).

Вважаємо, що оцінювання ефективності бюджетного механізму доцільно здійснювати шляхом оцінки складових елементів бюджетного механізму на його основних стадіях. Вивчаючи питання оцінювання ефективності бюджетного механізму, відзначимо, що у вітчизняній науковій літературі дане питання розглядається через призму оцінки ефективності використання бюджетних коштів.

Складові елементи бюджетного механізму України*

Елементи бюджетного механізму		Зміст
1. Бюджетне планування та регулювання		Визначається система елементів організаційного та економічного впливу на механізм управління фінансово-бюджетною сферою і економікою, ядром якого, в умовах ринкових трансформації є економічні стимули.
2. Фінансові показники		Узагальнюючі: доходи і видатки, державний борг, дефіцит (профіцит) бюджету, рівень інфляції. Індивідуальні: витрати бюджету на одного жителя, сума податків, яку сплачує один працівник, міжбюджетні трансферти.
3. Бюджетні важелі	Нормативи	Характеризують певний рівень забезпечення видатків, різних видів витрат фінансових ресурсів.
	Ліміти	Встановлені обмеження на витрати в інтересах держави, підприємств, населення України.
	Резерви	Призначені для нейтралізації дії непередбачуваних обставин у майбутньому, тимчасових касових розривів.
4. Бюджетне законодавство		Сукупність нормативно-правових актів, зміст яких, безпосередньо регулює фінансові та бюджетні відносини в країні, визначає повноваження і джерела фінансування діяльності суб'єктів цих відносин.
5. Організаційна складова		Держава в особі її інституцій визначає методи розподілу ВВП, форми грошових заощаджень та інвестицій, регулює види податкових і неподаткових платежів, встановлює принципи і напрями використання бюджетних коштів.

**Джерело. Систематизовано та складено автором.*

Безперечно, в умовах обмеженості державних фінансових ресурсів проблема досягнення ефективності бюджетних видатків набуває особливої актуальності, оскільки вони є основою формування фінансового стану держави й забезпечення її стабільності, але ототожнення „ефективності бюджетного механізму” і „ефективності використання бюджетних коштів” є недоречним, адже оцінювання ефективності бюджетного механізму повинно включати не лише процедуру виконання бюджету, а й такі процедури, як бюджетне планування, формування бюджету та контроль.

1.3. Фінансові інструменти державної політики економічного розвитку країн Європейського Союзу

Вагому роль у функціонуванні економічної системи Союзу відіграють засади економічної політики Спільноти: тісна координація економічних політик держав-членів, внутрішній ринок та визначення загальних цілей економічних політик країн-членів.

Базовими принципами, покладеними у фундамент Європейської спільноти (п. 3 ст. 4 Договору про ЄС) і яким має відповідати діяльність усіх її учасників виступають:

- стабільність цін, відсутність інфляції чи її утримання у мінімальних межах;
- платоспроможні державні фінансові та валютні умови;
- сталий платіжний баланс.

Термін «інститут» наведено у засновницьких договорах про створення Європейського Союзу, де зазначено, що завдання, покладені на Спільноту, будуть реалізовані інститутами, а функціонування інститутів передбачає формування «...єдиного інституційного механізму, який забезпечить послідовність та спадковість діяльності для досягнення його цілей». Тобто інститути у Європейській спільноті є складовими організаційної структури, поєднаної у єдиний механізм для досягнення спільних інтересів, завдань та цілей. Для реалізації поставлених Спільнотою завдань, інститути сформовані як окремі структури, що мають чітко визначений статус, функції, завдання, інструменти впливу тощо, але при цьому забезпечують прийняття та реалізацію узгоджених рішень в інтересах розвитку усієї Спільноти.

У перші роки розбудови Європейської спільноти інституційні утворення були самостійними та мали окремі бюджети:

- Європейське об'єднання вугілля та сталі мало адміністративний та операційний бюджет;
- Європейська економічна спільнота - об'єднаний бюджет;

- Євратом - власний адміністративний бюджет та бюджет проведення НДДКР та інвестиційних програм.

Все це значно ускладнювало та знижувало ефективність контрольних заходів. Саме тому, починаючи з 1965 р. після підписання Договору про злиття, розпочався механізм об'єднання бюджетів і було запроваджено єдині інститути Комісії та Ради.

Правові засади формування сучасних інститутів ЄС:

- Паризький договір від 18 квітня 1951 р., де було визначено засади створення та функціонування Європейського об'єднання вугілля та сталі (ЄОВС).

- Римський договір від 25 березня 1957 р., який визначив особливості створення Європейської економічної спільноти, Євратому, а також принципи формування бюджетного механізму.

- Брюссельський договір про злиття від 8 квітня 1965 р., що об'єднав керівні інститути Спільноти, Євратому ЄОВС та визначив засади функціонування єдиної Комісії та єдиної Ради Європейської спільноти.

- Люксембурзький компроміс 1967 р., що є спеціальним протоколом до Договору про Європейську спільноту і закріпив можливість накладання суверенними країнами - членами ЄС права вето на рішення, що приймаються інститутами ЄС та розглядаються країною як загроза національним інтересам.

- Люксембурзький договір - Перший бюджетний договір - від 22 квітня 1970 р., що продовжив об'єднувальні механізми в Спільноті, поєднав єдиний бюджет Європейського економічного співтовариства та бюджет Євратому на науково-дослідні та інвестиційні програми, закріпив фінансову автономію Спільноти.

- Рішення щодо приєднання залишків активів ЄОВС до єдиного бюджету із закріпленням положення про використання ресурсів від управління залишками коштів ЄОВС для фінансування досліджень та розробок у вугільній та металургійній галузях.

- Другий бюджетний договір від 22 червня 1975 р. був спрямований на удосконалення бюджетного механізму та започаткував Рахункову палату.
- Лондонська декларація 1977 р. про Європейську Раду.
- Європейський правовий акт (ЄЕА) - правовий акт, що здійснив реформування засад функціонування Спільноти, її інститутів, розширив сфери діяльності Спільноти.
- Маастрихтський договір 1992 р. ознаменував створення Європейського Союзу (ЄС) та визначив його засновницькі засади.
- У Амстердамському договорі 2 жовтня 1997 р. було внесено зміни та доповнення до Договору про ЄС та інші правові положення, що з ним пов'язані. ЄС було надано повноваження видавати нормативні акти за окремими галузями права та ліквідовано право вето країн-членів ЄС при голосуванні у Раді Європи. У Ніщцькому договорі 11 грудня 2000 р. були внесені подальші зміни до засновницьких документів ЄС й Спільноти та відображено зміни, пов'язані зі значним розширенням ЄС.

Інститути, що забезпечують функціонування бюджетної системи ЄС: Європейський парламент, Рада ЄС, Комісія ЄС, Суд ЄС, Рахункова палата ЄС (рис. 1.3).

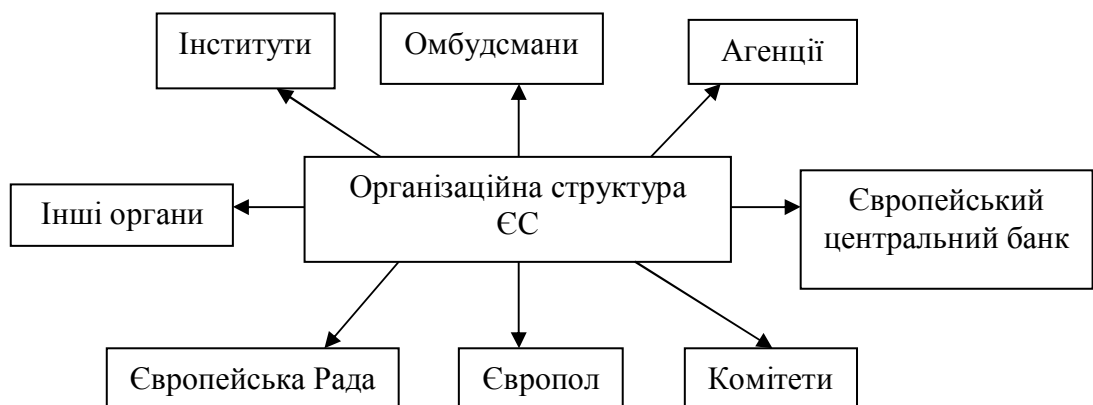


Рис. 1.3. Організаційна структура Європейського Союзу*

* *Складено автором*

Представницькими та законодавчими інститутами ЄС є Парламент та Рада ЄС. Європейський парламент з такою назвою та з існуючими

функціональними повноваженнями сформувався після прийняття Єдиного правового акта 1986 р. (до цього функціонував як Асамблея Європейської спільноти, Європейська парламентська асамблея). Парламент як міжурядовий інститут створений для забезпечення взаєморозуміння між Спільнотою та країнами-членами ЄС. Зовнішньополітична роль Парламенту полягає у схваленні міжнародних договорів, договорів про співпрацю чи створення спільних органів; договорів чи рішень, які потребуватимуть внесення змін до чинного законодавства ЄС, а також наданні згоди на вступ до ЄС нових країн-членів.

Парламент здійснює законотворчу діяльність, схвалює укладання договорів з іншими країнами, бере безпосередню участь у бюджетному механізмі шляхом розгляду, внесення поправок, прийняття та оприлюднення бюджету ЄС, забезпечує контроль за виконавчою владою (Комісія), схвалює рішення про вступ нових членів до ЄС, приймає власні правила та процедури [224, С. 234].

Іншими важливими аспектами діяльності Парламенту є контрольна та фінансова діяльність. Парламент має право:

- затверджувати склад Європейської комісії та висловлювати їй вотум недовіри;
- змінювати структуру «необов'язкових» витрат, не змінюючи їхніх загальних розмірів;
- відхиляти проект бюджету в цілому та вимагати подання нового проекту бюджету;
- остаточно затверджувати бюджет та оголошувати Президентом Парламенту рішення про остаточне прийняття бюджету ЄС;
- затверджувати звіт Комісії про виконання бюджету;
- призначати Омбудсмана.

Контрольна діяльність Парламенту здійснюється як безпосередньо через створені ним органи, так і опосередковано - у формі парламентського контролю. Об'єктами парламентського контролю можуть бути: Комісія, Рада,

інші органи та відповідальні особи ЄС. У цьому напрямі діяльності створюються тимчасові комітети, що проводять контрольні заходи та розслідування. Власна позиція Парламенту визначається шляхом оприлюднення доповідей та резолюцій.

Члени (депутати) Європейського парламенту обираються шляхом прямого загального голосування громадян в усіх країнах-членах ЄС. Термін членства у Парламенті становить 5 років.

Кількість депутатів, які обираються до Парламенту на території певної країни, визначається на підставі квот, що залежать від чисельності населення держави. Розширення Євросоюзу сприяє збільшенню чисельності Парламенту, але Ніццький договір 2001 р. обмежив чисельність кількістю 732 члени. Однак нині його чисельність становить 785 депутатів.

Депутати об'єднуються за партійною ознакою, а це дозволяє сформувати фракції у Парламенті. Фракції входять до складу його організаційної структури. Важливу роль у його діяльності відіграє така структурна складова, як Конференція голів фракцій (рис. 1.4). Європарламент разом із Радою займається законотворчою діяльністю із питань партійного будівництва, затверджує статут політичних партій та визначає правила фінансування останніх.

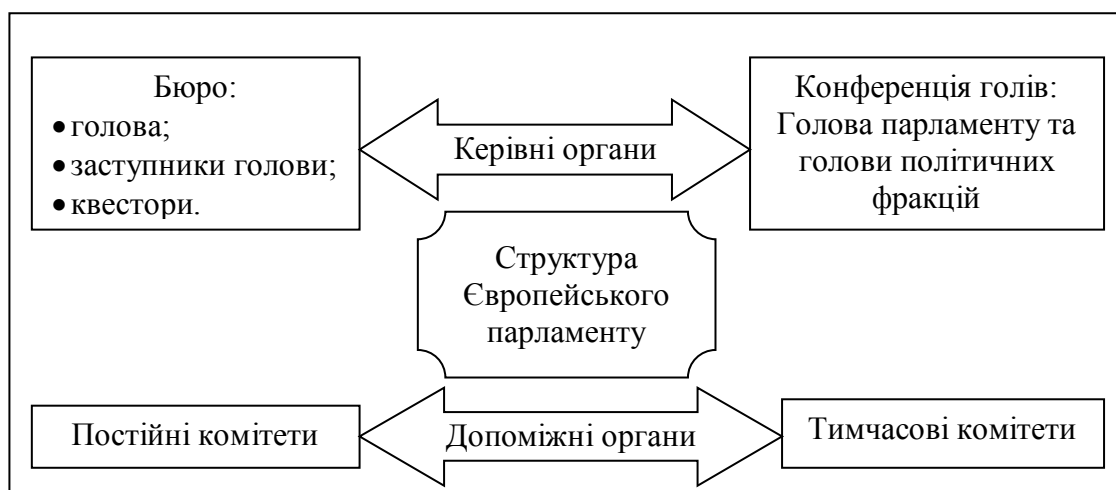


Рис. 1.4. Організаційна структура Європейського парламенту*

* Складено автором

Керівні органи Парламенту мають власні повноваження, які забезпечують діяльність Парламенту, його представництво у міжнародних відносинах і відносинах з іншими органами та інститутами ЄС. Формування членів Парламенту має забезпечити справедливість представництва країн-членів та політичних партій. Квестори відповідають за адміністративні та фінансові питання щодо діяльності депутатів Парламенту).

Додаткові органи Парламенту складаються із постійних та тимчасових комітетів. Постійні комітети створюють засади для здійснення законотворчої діяльності Парламенту: вивчення, розгляд проектів законів, а в окремих випадках - прийняття рішень. До постійних комітетів належить бюджетний комітет, комітет із соціальних справ та зайнятості та інші. Тимчасові комітети створюються з метою розв'язання конкретних питань, що виникають під час реалізації поточних функціональних завдань Парламенту.

Рада ЄС є іншим законотворчим інститутом ЄС. Вона заснована в 1974 р., а юридично діяльність Ради оформлена Лондонською декларацією 1977 р. (до 1974 р. Рада функціонувала як саміти голів держав або урядів країн-членів Спільноти).

Рада ЄС складається з представників усіх національних урядів (на рівні міністрів) країн-членів ЄС. Її мета - обговорення спільних питань, документів та затвердження рішень шляхом голосування [245, С. 189].

У ст. 91 Договору про ЄС визначено, що президент Ради призначається почергово через 6 місяців. Членом Ради є керівники держав-членів ЄС.

Робота Ради здійснюється шляхом проведення засідань, які відбуваються зазвичай двічі на рік. Напрями, склад учасників та тематика засідань різнопланові. Розрізняють такі види засідань: із загальних питань, з економіки та фінансів, сільського господарства, транспорту, енергетики тощо. Останніми роками були створені різні ради, які мають назву «спеціальні» («секторні», «технічні»). Таким чином, у межах «загальної» Ради вирішуються питання, що мають зовнішньополітичні напрями або стосуються питань безпеки.

З огляду на те, що Рада ЄС не має постійних членів і є представницьким органом ЄС, практичне забезпечення організації її діяльності передбачає необхідність створення постійних організаційних структур, які б забезпечували можливість діяльності цього представницького органу (рис. 1.5).

Постійними учасниками Ради є Голова, Комітет постійних представників (Coreper), Генеральний секретаріат, спеціальні комітети та робочі групи.

Головою Ради ЄС (та його заступником) призначається не конкретна фізична особа, а представники країни-члена ЄС, яка упродовж 6 місяців керує цим інститутом. Головуюча країна через своїх представників впливає на порядок денний засідань, питання, що виносяться на розгляд Ради, порядок розгляду питань, їхнє голосування, підписання прийнятих рішень, засідання постійних учасників Ради ЄС тощо. Голова Ради ЄС є представником ЄС у світі (у відносинах з іншими країнами та організаціями).

Комітет постійних представників (Coreper) формується з постійних представників держав-членів та їхніх заступників. Coreper складається з Coreper I та Coreper II. Різниця у їхній діяльності полягає у ступені важливості питань, що розглядаються: найбільш важливі вивчаються, опрацьовуються, обговорюються у Coreper II.

Питання, стосовно яких Рада ухвалює рішення, поділяють на дві групи: «А» - автоматично, без обговорення приймаються рішення, консенсусу щодо яких було досягнуто в Coreper; та «В» - дискусійні питання, які мають бути розглянуті на засіданнях Ради.

Рада ЄС проводить консультації та обговорення питань, що врегульовуються на рівні інститутів ЄС з Представництвами країн-учасниць ЄС. Міністри, які беруть участь у засіданнях Ради, мають забезпечити врахування національних інтересів країн, а також відповідають за прийняті рішення, які надалі стають обов'язковими, не можуть бути відмінені та включаються до положень національного права країн-учасниць.

Для забезпечення якості та результативності діяльності Комітет постійних представників (Coreper) може залучати експертів-представників держав-членів ЄС для проведення підготовчих, експертних робіт, прийняття необхідних рішень шляхом створення спеціальних комітетів і робочих груп.

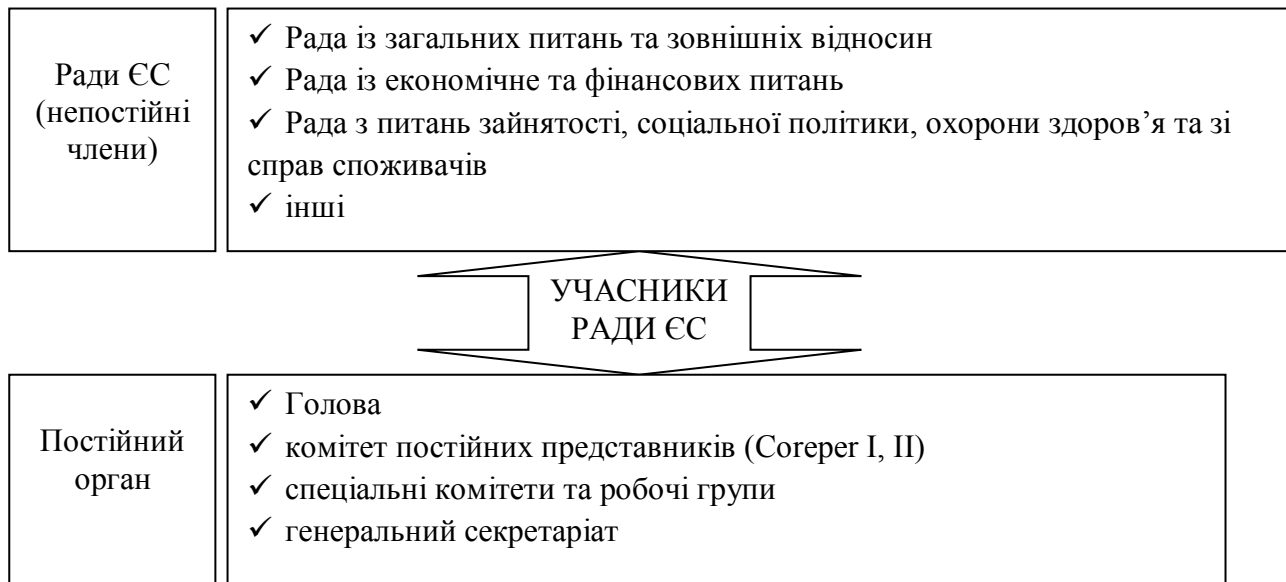


Рис. 1.5. Організаційна схема Ради ЄС*

** Складено автором*

Генеральний секретаріат відіграє важливу роль у діяльності Ради, оскільки забезпечує технічні та консультативні, у тому числі правові, аспекти діяльності Ради. Відповідно до ст. 207 Договору про ЄС, Генеральний секретар є представником із загальної зовнішньої політики та безпеки ЄС.

Прийняття рішень затверджується або кваліфікованою більшістю, або одногосно. Правові акти можуть мати статус регламенту, директив, постанов, рішень, рекомендацій, висновків, резолюцій. Регламент охоплює загальну сферу дії та запроваджує норми європейського права замість національного. Директива є обов'язковою для виконання, але залишає за країною-членом ЄС, якій вона адресована, право вибору форм, методів, які вони застосовуватимуть, і є різновидом рамкового закону Спільноти. Рішення є обов'язковими для тих, кому вони адресовані.

Не є обов'язковими правові акти як рекомендації, висновки та резолюції - у них Рада та Єврокомісія окреслює певну лінію поведінки, цілі спільної політики, або політичні наміри щодо дій у певній сфері. Виконання затверджених рішень здійснюється органами, яким такі рішення адресовані.

Особливість функціонування інституту Ради полягає у наявності фінансових повноважень щодо розгляду та затвердження бюджету ЄС:

- затверджувати рішення про розміри та структуру «обов'язкових» витрат;
- відміняти пропозиції Парламенту щодо структури витрат більшістю голосів;
- затверджувати рішення про прийняття бюджету ЄС;
- забезпечувати дотримання основних прав та свобод людини й громадян: свобода переміщення, свобода вибору, право петицій тощо [22, С. 298].

Єврокомісія як інститут ЄС є головним виконавчим органом, що забезпечує реалізацію установчих договорів ЄС. Особливість статусу Комісії полягає також у тому, що вона є єдиним органом, який має право правотворчої ініціативи та може видавати акти в межах делегованих їй повноважень.

Європейська комісія - це постійно діючий колегіальний орган, а її члени (комісари) призначаються урядами країн ЄС. Формування Комісії відображає спільну діяльність Парламенту та Ради ЄС, оскільки Рада виносить окремо на розгляд Парламенту кандидатуру Голови та (списком) членів Комісії, а Парламент затверджує відповідні рішення. З огляду на зазначене Парламент має право на прийняття рішення щодо недовіри та дострокового припинення повноважень Комісії.

Вони є фахівцями міжнародного рівня, незалежними від національного уряду. Термін членства у Комісії - 5 років. Кожен із членів Комісії відповідає за окремий напрям її діяльності та очолює відповідний (або декілька)

Генеральний директорат (організаційну структуру Комісії зображено на рис. 1.6).



Рис. 1.6. Організаційна структура Комісії ЄС*

* *Складено автором*

Загальне політичне керівництво Комісією здійснює Голова Комісії, що обирається Радою, який відповідно до ст. 217 Договору про ЄС забезпечує організаційно-контрольну діяльність в Комісії, є представником Спільноти на міжнародному рівні та членом Європейської Ради.

Як виконавчий орган ЄС Комісія має права у сфері антимонопольної політики, під час проведення єдиної політики в економічному секторі, галузях сільського господарства, транспорту, енергетики, торгівлі тощо.

Прийняті правові положення формують законодавчі інструменти, які надають Комісії певні повноваження щодо їхнього застосування. Іноді інструмент передбачає необхідність створення спеціальних комітетів. Комітет формується з представників країн-членів та підпорядковується

Комісії. Існують різні види комітетів: консультативні, керуючі, регулюючі. По кожній спеціальній програмі зазвичай формується один управляючий комітет у Комісії.

Комісія також здійснює управління окремими фондами і програмами, що посилює результативність її функціонування.

Для реалізації норм європейського права Комісія висуває ініціативи у вигляді постанов і директив. Останні мають бути виконані країнами - учасницями ЄС, Комісія контролює їхнє виконання. При виявленні порушень Комісія може застосовувати санкції або звернутися до Європейського суду.

Єврокомісія при розробці правових актів консультується з експертами країн-членів. При направленні пропозицій до Ради Європи їхні копії відсилаються до країн-членів. Це забезпечує спільне обговорення перспектив розвитку Спільноти. Проводяться консультації для досягнення спільного бачення щодо запропонованих пропозицій. Всі сторони, що домовляються, докладають максимум зусиль для досягнення згоди.

У контексті реалізації загальної економічної політики Комісія бере активну участь при підготовці проекту бюджету ЄС, його виконанні та управлінні структурними фондами, які використовуються для фінансування соціальних та інших програм Спільноти щодо реалізації спільних політик. Вона формує супровідні листи, коментарі до попереднього проекту бюджету, що забезпечить уточнення певних статей витрат (особливо це стосується витрат на проведення єдиної сільськогосподарської політики та політики щодо рибальства).

Контроль за виконанням бюджету ЄС доручено Комісії. Створено спеціальну Генеральну дирекцію з фінансового контролю, яка зобов'язана перевіряти точність виконання бюджету, відповідність актів положенням у галузі бюджету, будь-яким актам, що впливають з угоди, постанови, та стежити за дотриманням принципу «доброго адміністрування» з боку Єврокомісії [52, С. 46].

Щорічно Комісія звітує перед Радою та Парламентом про виконання бюджету ЄС.

З метою забезпечення контролю над зростанням бюджетних витрат, удосконалення фінансово-економічних аспектів функціонування Спільноти та ЄС було прийнято рішення про посилення бюджетної дисципліни та удосконалення бюджетної процедури. Відповідальність за виконання прийнятих рішень було покладено на Комісію, Раду та Парламент. Це стосується як бюджетної процедури на наступний рік, так і фінансових перспектив.

Формування відносин та інституцій Європейської спільноти передбачає необхідність впровадження норм європейського комунітарного права. Забезпечення дотримання таких норм як країнами-членами ЄС, так і окремими громадянами, покладено на інститут права. Судом вищої інстанції з питань діяльності ЄС є Європейський суд, який розпочав свою діяльність з 1954 р. Він виконує завдання розгляду та вирішення спорів і забезпечує цим удосконалення функціонування нормативно-правової бази.

Члени Європейського суду призначаються Радою терміном на 6 років за узгодженням з країнами-членами. Вони повинні мати досвід роботи у вищих судових органах цих країн, і їхній фаховий рівень та незалежність не повинні викликати жодних сумнівів.

Європейський суд має забезпечити однозначність дотримання тлумачення положень установчих договорів ЄС та норм, що приймаються законотворчими інститутами ЄС. При виникненні розбіжностей тлумачення окремих положень, розбіжностей інтересів між країнами-членами, інститутами, фізичними та юридичними особами. Суд виносить рішення, яке, безперечно, має бути виконано. У разі потреби Суд робить висновки за міжнародними угодами або попереднім слуханням справ, що здійснюються національним судом країни.

Відповідно до норм європейського права його характер - прецедентне право. Для забезпечення однозначності тлумачення рішення Суду заносяться

до Реєстру Суду ЄС, здійснюється класифікація таких рішень, розробляються та публікуються їхні переклади і роз'яснення.

Комісія та Європейський суд здійснюють співробітництво, обмін інформацією та контроль за наглядовою політикою. Спільні рішення (крім питань стосовно країн-членів) мають примусовий характер, їхнє впровадження забезпечується компетентним органом тієї держави, на території якої воно відбувається.

Виникнення спорів між країнами - учасницями має відбуватися у формі спільних домовленостей, але якщо домовленості не досягнуті, справу може бути передано до Арбітражного суду. Рішення останнього має бути виконано усіма учасниками спору.

Рахункова палата - інститут контролю ЄС, який забезпечує контроль з фінансових питань усіх органів ЄС. Головним її завданням є контроль за цільовим використанням бюджетних коштів ЄС.

Рахункова палата є представницьким органом, в якому представлені всі країни ЄС.

За підсумками фінансового року Рахункова палата надає Європарламенту та Раді звіт про виконання бюджету ЄС із зауваженнями та пропозиціями.

В організаційну структуру ЄС включено *Європейський конвент*, який створено на виконання рішення Лаакенської декларації Про майбутнє Європи як дорадчий орган ЄС.

До складу Конвенту входять представники Комісії, Європарламенту, представники національних урядів країн-членів та кандидатів на вступ до ЄС. При цьому умови представництва країн-кандидатів відповідають умовам представництва країн-членів ЄС.

Призначення Конвенту полягає у розробці пропозицій щодо удосконалення ЄС стосовно визначення та розмежування компетенцій, спрощення процедури прийняття документів Спільноти, визначення доцільності надання окремих повноважень національним урядам країн ЄС,

питання доцільності прийняття Конституції ЄС, можливостей прямих виборів Голови Комісії, зміни системи ротації головуєчих країн ЄС.

До консультативних органів ЄС належать: Економічний та соціальний комітет, Комітет регіонів [135, С. 285].

Наявність незалежного фонду фінансових ресурсів у формі єдиного бюджету ЄС, керування яким здійснюється наднаціональними органами, є відмітною рисою європейської інтеграції.

Єдиний бюджет - це основний фінансовий документ ЄС, що затверджується спільною Радою й Парламентом. За допомогою єдиного бюджету відбувається перерозподіл частини національного доходу ЄС, що дозволяє управляти грошовими ресурсами й впливати на темпи й рівень економічного розвитку. За рахунок цього відбувається реалізація єдиної економічної й фінансової політики в рамках ЄС. Сьогодні основним методом регулювання економічної ситуації в Співтоваристві є не дотування й субсидіювання галузей (виняток становить єдина сільськогосподарська політика), а здійснення інвестиційної політики й фінансування програм, спрямованих на структурне вирівнювання регіонів. Бюджетна система ЄС виконує функції, подібні до завдань національних бюджетів - вирівнювання доходів і економічне регулювання. Спільний бюджет - це фінансовий інструмент організованого регулювання інтеграційних механізмів, де можливі тільки колективні методи керування. На розподіл засобів не впливає внесок країни в єдиний бюджет, приймаються лише ті рішення, які мають значення для подальшого соціального й економічного єднання спільноти. З іншого боку, не слід розглядати єдиний бюджет як засіб дотування слабких регіонів. «Заможні» країни ЄС готові витратити кошти на реалізацію середньо- та довгострокових цілей, спрямованих на поліпшення ситуації в менш успішних країнах і регіонах, але тільки в тому випадку, якщо це поліпшить інвестиційний клімат і принесе соціальну й економічну стабільність для всього угруповання в цілому.

Усі надходження ЄС та його видатки вносять до бюджету Спільноти на основі щорічних прогнозів. Винятком з цього правила є фінансування операційних витрат, пов'язаних з реалізацією положень розділів V та VI Договору про ЄС, яке може здійснюватися коштом країн-членів.

Як і національні бюджети, єдиний бюджет ЄС формується згідно з певними принципами, встановленими у фінансовому регламенті Співтовариства. Розроблення фінансових регламентів, які включають визначення процедур складання й виконання бюджету, а також правила надання й перевірки звітності, покладено на Раду. Після консультацій з Парламентом і отримання висновку Палати аудиторів запропонований Комісією регламент має бути затверджений Радою одноголосно.

Принципами формування єдиного бюджету є: Принцип єдності: відповідно до цього принципу всі витрати й доходи ЄС повинні бути об'єднані в єдиний бюджетний документ. У перші роки інтеграції інститути європейських співтовариств були незалежними й кожен мав власний окремий бюджет. Європейське об'єднання вугілля й сталі (ЄОВС), засноване Паризьким договором 1951 р., мало адміністративний і операційний бюджет; за Римським договором 1957 р. було започатковано єдиний бюджет для Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) та ін. Наявність трьох, а в деякі роки й до п'яти окремих бюджетів різних інститутів європейських співтовариств створювало труднощі для ефективного контролю за використанням фінансових ресурсів. Механізм об'єднання бюджетних інструментів почався в 1965 р. з підписання Договору про злиття, за яким була створена єдина Комісія (замість вищих керівних органів трьох співтовариств) і єдина Рада.

Принцип універсальності: цей принцип полягає в тому, що доходи, які надходять у єдиний бюджет, не повинні надаватися для фінансування конкретних бюджетних заходів. Бюджетні доходи формують загальний фонд ЄС, з якого потім фінансуються всі заходи. Всі доходи й витрати повинні бути зазначені в єдиному бюджеті у повному обсязі.

Принцип щорічності: для того, щоб забезпечити необхідний контроль за надходженням і використанням фінансових ресурсів, бюджет розробляється на один фінансовий рік, що збігається з календарним роком. З іншого боку, у рамках єдиного бюджету здійснюється фінансування довгострокових програм, розрахованих на кілька років, і в такому разі застосовується поняття диференційованих асигнувань, які розподіляються на зобов'язальні асигнування (загальні витрати в поточному фінансовому році по зобов'язаннях, що впливають із програм, розрахованих більш ніж на один фінансовий рік) і платіжні асигнування (витрати на проведення багаторічних програм, що впливають із зобов'язань поточного й/або попереднього фінансового років). На відміну від диференційованих асигнувань, недиференційовані асигнування становлять обсяг засобів, що спрямовують на проведення операцій, які повинні бути повністю завершені в поточному фінансовому році. З 1991 р. було ухвалено рішення про те, що всі асигнування, за винятком сільськогосподарських і адміністративних, є диференційованими. Різницю між зобов'язальними асигнуваннями й платіжними називають виконаними зобов'язаннями Співтовариства, що означає відставання між прийняттям зобов'язань і здійсненням платежів по цих зобов'язаннях. Винятком може бути застосування системи перенесення коштів. Стосовно диференційованих асигнувань, якщо по якихось зобов'язаннях кошти не були виділені й використані протягом фінансового року, то ці зобов'язання зазвичай відміняються. Перенесення цих зобов'язань на наступний рік можливе лише у винятковій ситуації. Стосовно ж недиференційованих асигнувань, то платежі, так і не виконані по зобов'язаннях, прийнятих протягом фінансового року, можуть бути автоматично перенесені на наступний фінансовий рік. Поняття «асигнування по зобов'язаннях» означає суму зобов'язальних асигнувань і недиференційованих асигнувань, а «асигнування по платежах» складаються із платіжних асигнувань і недиференційованих асигнувань.

Принцип рівноваги: при складанні бюджету планові доходи й видатки кожного бюджетного року є збалансованими. Фінансовий регламент забороняє здійснювати запозичення для покриття бюджетного дефіциту. Якщо наприкінці фінансового року фіксується перевищення доходів над витратами, то позитивне сальдо переноситься на наступний рік. Якщо спостерігається дефіцит бюджету, то його величина переноситься на рахунок витрат ЄС наступного року.

Принцип специфікації: відповідно до цього принципу всі витрати Спільноти розподіляють по конкретних розділах. Принцип специфікації визначає горизонтальну структуру побудови бюджету (розподіл витрат по шести розділах, за кількістю інститутів Співтовариства) і вертикальну структуру бюджету. Бюджетна номенклатура дозволяє групувати витрати по розділах, підрозділах, статтях [184, С. 623].

Принцип єдиної валюти: до введення євро у безготівковий обіг, бюджет складався в ЕКЮ (європейській розрахунковій одиниці), а з 1 січня 1999 р. бюджет ЄС розраховується в євро. До того, як єдина валюта була введена у готівковий оборот у 2002 р., значний обсяг витрат здійснюється у національних валютах. Для перерахування використовувалися фіксовані й безвідкличні валютні курси національних валют.

Бюджет ЄС відрізняється як від бюджетів традиційних міжнародних організацій, так і від державних бюджетів. На відміну від державних бюджетів, бюджет Євросоюзу завжди повинен бути збалансованим.

Бюджет ЄС формується внесками держав-членів Європейського Союзу (65%), «власними ресурсами» Європейської Спільноти (митні збори, сільськогосподарські збори, ПДВ - 28%), а також іншими статтями доходів (7%).

Основним механізмом формування дохідної частини бюджету ЄС є відсоткові платежі кожної держави залежно від розмірів власного валового внутрішнього продукту. Філософія цього положення базується на спільному інтересі кожної держави у найбільш повному розвитку усіх інших держав,

адже при зростанні ВВП безпосередньо збільшується й частка, що сплачується цією державою до спільного бюджету.

Крім обов'язкових внесків, дохідна частина бюджету ЄС складається із додаткових надходжень: дивідендів із цінних паперів, відсотків із позичок, різноманітних штрафів тощо. Однак у політичному сенсі їх розмір не є визначальним і не може призвести до жодних серйозних міждержавних непорозумінь.

Проект бюджету готує комісія і надсилає його в Раду міністрів, яка розподіляє бюджетні повноваження з Європейським парламентом. Від класифікації витрат залежить, яка з цих двох інституцій визначатиме долю тієї чи іншої статті. Проте бюджет загалом затверджує або відхиляє Європейський парламент; закон про бюджет набуває чинності після того, як його підписує президент Парламенту. Якщо Парламент не затверджує бюджет, Спільнота функціонує за місячним бюджетом, розрахованим на минулорічній базі, аж доки не буде ухвалений новий бюджет.

Щорічний розмір видаткової частини бюджету Європейської Унії протягом останніх років складає суму приблизно у 100 млрд євро. Існує кілька принципових статей видатків бюджету, що мають власне економічне і політичне обґрунтування. Показовим є те, що кожна з них стала наслідком довгих унійних дискусій та компромісів.

Понад 40% бюджету ЄС витрачається на спільну сільськогосподарську галузь, у якій працюють неповних 5% європейців. До розширення ЄС близько половини усіх дотацій для сільського господарства отримували, зокрема, фермери із Франції. Цей дисбаланс викликає певну стурбованість у представників інших галузей господарства ЄС. Однак така політика Європейського Союзу пояснюється намаганням уникнути соціального конфлікту, до якого призвело б вільне «плавання» цін на сільськогосподарську продукцію.

Наступною принципово важливою статтею видатків є допомога недостатньо розвиненим регіонам всередині самого ЄС, так звана структурна

допомога. Нею зазвичай мають право скористатись усі регіони, рівень життя у яких є більш ніж на 25% нижчий ніж в середньому в ЄС. Природно, основними реципієнтами є більшість нових держав-членів Європейського Союзу, окремі регіони Греції, Португалії, ФРН, Іспанії, а також деяких інших країн.

Близько 10% бюджету ЄС витрачається на міжнародну допомогу. Передусім вона спрямовується до держав-потенційних членів, країн, із якими ЄС практикує особливе партнерство, а також і до усіх інших держав у разі виникнення відповідної потреби. Зокрема, значні кошти витрачаються ЄС на розвиток просвітницьких проектів із культурного зближення народів, приєднання їх до світових демократичних стандартів тощо.

Лише близько 5% бюджетних коштів ЄС скеровується на різноманітні дослідження, розвиток науки та високі технології. У часи щоденного збільшення важливості інформації ця галузь невпинно набуває ознак стратегічної. За прогнозами експертів, в найближчі роки частка, що інвестується ЄС на наукові дослідження, неодмінно зросте, можливо за рахунок двох найбільших видаткових статей європейського бюджету: спільної сільськогосподарської політики та структурної допомоги [238, С. 278].

Останньою важливою галуззю, яка фінансується ЄС, є власна адміністрація. На утримання апарату європейських чиновників спрямовується приблизно 7% від загального бюджету. Слід зауважити, що всупереч помітним витратам, пов'язаним із переїздами та утриманням велетенського штабу перекладачів з офіційної мови ЄС, загальна сума адміністративних видатків ЄС не є непомірно великою, особливо враховуючи ступінь та важливість завдань, покладених на чиновницький апарат Європейського Союзу.

Також певні кошти із бюджету ЄС виділяються на сприяння розвитку транспортних комунікацій, енергетичних та комунікаційних мереж, а також деяких інших загальноєвропейських проектів.

Бюджет Євросоюзу на 2009 р. становив 116 млрд євро. Це на чотири млрд євро менше, ніж 2008 року. Уперше за багато років ця сума зменшилась. Це має насамперед бюджетно-технічні причини. Крім того, потроху зменшуються субсидії на економічний розвиток структурно слабких районів - насамперед у країнах-новачках спільноти.

Найбільш витратною галуззю в бюджеті ЄС є сільське господарство - майже 55 млрд євро. Це насамперед дотації фермерам і фінансові вливання для підтримки аграрного сектору. Критики вже давно піднімають питання про гостру необхідність реформ у цій галузі, але Франція та Німеччина, яким найбільш вигідна аграрна політика Євросоюзу, всіляко чинять цьому опір. До 2013 р. бюджет мають докорінно змінитися. Кошти від аграрної галузі були перерозподілені для інвестицій у дослідження, освіту, захист довкілля та нові технології.

Сім з половиною млрд євро передбачено на утримання апарату ЄС - керівництва, 25 тисяч чиновників та парламенту. Ці бюрократичні витрати дещо збільшуються через розширення апарату у зв'язку з прийняттям нових членів.

Щодо доходів, то 40 млрд євро ЄС отримує від мита та частки від податку на додану вартість. Решта 76 млрд становлять внески 27 країн-членів ЄС. Розмір цих внесків вираховується за дуже складною формулою. Найбільша країна-член спільноти - Німеччина - сплачує найбільше. Бюджет ФРН на 2009 р. становить 288 млрд євро. Частка виплат ФРН до бюджету Євросоюзу складає нині близько трьох відсотків федерального бюджету.

До речі, ЄС не має права мати борги - бюджет ЄС ніколи не може бути дефіцитним.

Загальний обсяг видатків Євросоюзу на 2007-2013 рр. не перевищував 862 млрд євро, що складає лише 1,045%) сукупного валового національного доходу ЄС. Найбільші асигнування з євробюджету виділено на так звану політику гуртування або вирівнювання соціально-економічного розвитку держав-членів та їх окремих регіонів (308 млрд євро). Основна структурна

допомога буде надаватися регіонам, показник ВВП на душу населення в яких не перевищує 75% від середнього рівня держав-членів ЄС, а також (у рамках Фонду гуртування) - державам-членам, у яких цей показник нижчий за 90% від середнього рівня розширеного Союзу. Найвагомішу частину структурних фондів отримає Польща (59,6 млрд євро), які вона зможе насамперед спрямувати на розвиток своєї транспортної інфраструктури та поліпшення охорони довкілля [23, С. 148].

Іншим важливим пріоритетом «фінансових перспектив» на 2007-2013 рр. було здійснення оновлених цілей Лісабонської стратегії: підвищення конкурентоспроможності підприємств у рамках єдиного ринку ЄС; розвиток наукових досліджень і технологій; зміцнення транс'європейських мереж; підвищення якості освіти та професійної підготовки; сприяння зайнятості та вирішенню інших соціальних проблем (72 млрд євро). Щодо цього особливу увагу приділено фінансуванню наукових досліджень і розвитку нових технологій як ефективною запорукою сталого економічного зростання держав - членів ЄС.

Відповідно до французько-німецької пропозиції видатки спільної сільськогосподарської політики (ССП) на 2007-2013 рр. не перевищували обсяг попередніх асигнувань на сільське господарство. Інакше кажучи, сільськогосподарські видатки розширеного Євросоюзу становили 41-43 млрд євро на рік. Загалом, за умов подальшого розширення ЄС на схід та домовленостей у рамках СОТ, започаткований механізм реформування ССП неухильно перетворює її з політики підтримки сільськогосподарського виробництва у політику розвитку села і дбайливого використання природних ресурсів.

Покладено початок новій молодіжній програмі Європейського Союзу «Молодь в дії», що є наступницею попередніх програм «Молодь для Європи» і «Молодь» і проваджувалась протягом 2007-2013 рр. Загальний бюджет програми - 885,000,000 євро.

Завданнями програми є:

- сприяння суспільній активізації молоді в цілому та їхнього почуття європейського громадянства зокрема;
- розвиток солідарності та сприяння толерантності серед молоді;
- підтримка соціальної цілісності Європейського Союзу;
- досягнення міжкультурного порозуміння серед молоді з різних країн;
- здійснення свого внеску в розвиток якості систем підтримки для молодіжної діяльності та підтримка спроможності громадських організацій в молодіжній сфері;
- сприяння співпраці в молодіжній сфері на європейському рівні.

Важливу роль у забезпеченні сучасного розвитку Європейської спільноти відіграє політика з соціального прогресу. Започаткована Римським договором, на початковому етапі вона запроваджувала вільний рух робітників водночас із розвитком спільного ринку та поліпшенням умов життя та праці в державах-членах.

Соціальна політика тісно пов'язана із регіональною, і їхня спільна мета - подолання економічних та соціальних дисбалансів у Союзі. Досягнення соціальної єдності в ЄС забезпечується мінімальними соціальними стандартами держав-членів та програмами, що реалізуються через фонди ЄС.

16 квітня 1964 р. державами-членами Ради Європи був ухвалений Європейський кодекс соціального забезпечення. Більшість країн ухвалили аналогічні правові акти, які сформовано із урахуванням специфіки кожної держави. Так, у Франції діють Кодекс соціального забезпечення 1956 р., Кодекс соціального страхування 2000 р.; у Німеччині - Соціальний кодекс 1989 р. (зміни, внесені законом від 16 грудня 1997 р., пов'язані з проведенням реформи пенсійного страхування); у Швейцарії - Федеральний закон про страхування по старості та у разі втрати годувальника від 20 грудня 1946 р.; у Польщі - закони «Про систему соціального страхування» та «Про пенсії по старості та інші допомоги з фонду соціального страхування»; у Болгарії - Кодекс обов'язкового соціального страхування 1999 р. [130, С. 156].

Європейська соціальна хартія в оновленій (адаптованій) редакції була ухвалена у Страсбурзі 3 травня 1996 р. і визначила основні засади соціальної політики країн та положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка була підписана у Римі 4 листопада 1950 року. Члени Ради Європи метою своєї політики, яку вони запроваджуватимуть усіма відповідними засобами ж національного, так і міжнародного характеру, домовились забезпечити для свого населення визначені у цих документах соціальні права з метою підвищення життєвого рівня та соціального добробуту населення, а також забезпечити досягнення умов, за яких країни ЄС можуть ефективно здійснювати такі права та принципи.

Для усіх країн-членів ЄС спільним є те, що у фінансуванні сфери соціального забезпечення беруть участь держава, підприємства та приватні організації. Як модель функціонування соціально-трудова відносин соціальне партнерство увійшло в практику європейських країн із середини ХХ ст., а остаточно затвердилось у 60-70 рр. У ньому знайшов своє відображення історично обумовлений компроміс між економічними інтересами основних соціальних груп суспільства найманими робітниками і роботодавцями. Система соціального партнерства стає такою формою взаємодії суб'єктів соціально-трудова відносин, яка, з одного боку, є адекватною досягнутому ступеню розвитку продуктивних сил і суспільних відносин, з іншого - відповідає змісту сучасної філософії бізнесу, зокрема принципу соціальної відповідальності.

«Соціальне партнерство - це особлива система відносин, що виникає між найманими працівниками і роботодавцями при посередницькій посередницькій ролі держави, за узгодженням економічних інтересів у соціально-трудова сфері і врегулюванні соціально-трудова конфліктів». Суть соціального партнерства полягає у намаганні вирішити проблеми економічного, соціального та політичного характеру шляхом досягнення консенсусу і усуненні конфліктів шляхом діалогу, а саме: проведення переговорів, укладення колективних договорів та колективних угод,

узгодження проектів нормативно-правових актів, консультацій під час ухвалення рішень соціальними партнерами на усіх рівнях.

На сучасному етапі можна виділити декілька моделей соціального захисту населення у європейських державах (табл. 1.3).

Майже скрізь держава фінансує соціальні програми, джерелами фінансування яких є податкові надходження та внески. Частка соціальних видатків держави найвища в країнах англосаксонської та скандинавської моделі (в Данії - 74,2%), в країнах з корпоративною моделлю порівняно низька (в Голландії - 27,5%, в Німеччині - 37%).

Євросоюз постійно поповнюється новими членами, які привносять свою специфіку і у сферу соціального захисту. Наприклад, Болгарія забезпечує виконання європейських стандартів розвитку у соціальній сфері шляхом розширення переліку та поліпшення якості соціальних послуг. У Болгарії вживається термін «соціальний контракт», що тлумачиться як механізм реалізації широкого соціального замовлення між народом та владою, основний принцип якого полягає в передачі або делегуванні владою неурядовим (неприбутковим або прибутковим) структурам виконання тих функцій, які можуть бути здійснені ними краще.

Соціальний контракт є механізмом реалізації програм, орієнтованих на вирішення основних проблем у соціальній сфері, що належать до компетенції держави (або місцевої влади) за підтримки бюджетних коштів, шляхом грантів, субсидій чи договорів, укладених на відкритій конкурентній основі (через тендери). Відповідно до вимог ЄС та дії спеціального законодавства створена також Агенція соціальної допомоги.

Вона сформована як державна структура, підпорядкована Міністерству праці та соціальної політики Болгарії, що розглядає питання координації діяльності з соціального контактування, опікується якістю надання соціальних послуг, статистичними даними, моніторингом, забезпечує зв'язок між постачальниками соціальних послуг і людьми, що потребують допомоги.

Таблиця 1.3

Характеристика моделей соціального захисту населення у європейських державах*

Назва моделі соціального захисту	Функціонування соціального захисту населення	Спрямованість соціального захисту населення
Німецька модель соціального захисту населення	<p>Поєднує високу економічну ефективність з розвиненою системою соціального захисту, яка базується на свободі споживання. Держава використовує результати дій ринкових механізмів і колективних переговорів.</p> <p>Розподіл прибутків відбувається за допомогою податків. Громадяни з низьким рівнем прибутків звільняються від сплати прибуткового податку</p>	<p>Передбачені заходи з охорони праці (регулювання робочого часу, заборона працювати у вихідні та святкові дні, захист працівників від виробничих і професійних небезпек, охорона праці молоді та жінок, захист від незаконних звільнень з роботи). Модель базується на змішаному державно-приватному розв'язанні соціальних проблем, де відповідальність окремого підприємця замінена системою «обов'язкової» колективної відповідальності та контролем з боку держави</p>
Шведська модель соціального захисту населення	<p>Соціальний захист забезпечується на рівні соціального стандарту. Ця модель передбачає високий відсоток національного прибутку, акумульованого у держави, місцевих органів влади, спеціальних інститутів, які займаються проблемами соціального захисту населення</p>	<p>Характеризується високим рівнем ефективності національної економіки, зайнятості та інвестицій, спрямованих на одночасне забезпечення повної зайнятості і стабілізацію цін</p>
Угорська модель соціального захисту населення	<p>Серед критеріїв, що визначають право на одержання соціальної допомоги, на перше місце висувається потреба. Ідеологічними пріоритетами є родина і церква</p>	<p>Серед методів соціального захисту основна увага спрямована на підтримку доходів. Соціальний захист реалізується переважно через систему страхового забезпечення</p>
Польська модель соціального захисту населення	<p>Серед методів соціального захисту першочерговою є підтримка доходів. Соціальний захист реалізується переважно через систему страхового забезпечення</p>	<p>Модель спрямована на відродження місцевого самоврядування, яке базується на суспільній ініціативі, що активізує родину й особистість</p>

* Систематизовано та складено автором

Страхові соціальні фонди країн ЄС фінансуються за рахунок внесків роботодавців, самих застрахованих працівників у певному відсотковому відношенні до заробітної плати. У багатьох країнах участь у фінансуванні

також бере держава. Пенсії, допомоги та інші соціальні послуги у рамках соціального страхування поширюються лише на застрахованих осіб і виплачуються зі страхових соціальних фондів. Кошти з цих фондів виплачуються застрахованим працівникам у певних, встановлених законом, страхових випадках - каліцтві, смерті, внаслідок нещасного випадку, хвороби тощо на умовах, визначених законодавством [215, С. 98].

У світовій практиці до основних джерел формування бюджету фондів соціального страхування належать такі надходження:

- внески (із заробітків) самих робітників та службовців;
- внески працедавців, що включаються до собівартості продукції;
- надходження з державного бюджету;
- надходження з місцевих бюджетів».

Другою формою, характерною для всіх моделей функціонування соціального захисту, є фінансування за рахунок податкових надходжень. Вона становить державну систему соціального забезпечення (послуг) для окремих груп.

Найвищий рівень оподаткування серед країн світу - в Швеції. У цій країні також найвищий ступінь соціальної захищеності населення і, відповідно, висока політична й соціальна стабільність.

Третьою формою, характерною для моделей соціального захисту, є державна соціальна допомога. Вона виплачується як соціальна підтримка для осіб, забезпечення яких знаходиться на рівні, нижчому від встановленої у державі мінімальної межі забезпеченості. Так, у Німеччині існує «три види соціальної допомоги: створення для тих, хто потребує допомоги, можливостей для працевлаштування та отримання грошового доходу; індивідуальна допомога; задоволення найбільш нагальних потреб трудящих і членів їх сімей. При наданні соціальної допомоги причини, які обумовили її необхідність, не розглядаються».

У деяких країнах ЄС існують певні особливості соціального захисту. Так, у Німеччині у 1995 р. введено страхування по догляду за хворими і

престарілими, а також «страхування від нещасних випадків не тільки працюючих за наймом, але й людей так званих «вільних професій» - художників, артистів. З 1971 р. цей вид страхування поширився і на дітей, що відвідують дошкільні заклади, школу, а також на студентів».

У будь-якій системі соціального захисту присутнє пенсійне забезпечення як одна із форм державного забезпечення соціальних гарантій. Солідарна пенсійна система гарантує кожній людині після виходу на пенсію отримання мінімального доходу. У більшості країн світу розмір пенсії у солідарній системі визначають на підставі заробітної плати працюючих за минулі роки та трудового стажу. При цьому встановлюють граничний максимальний розмір пенсії з метою уникнення ситуації, коли люди з дуже високими доходами отримуватимуть дуже високі пенсії. Завдяки цьому виникає можливість перерозподілу коштів між платниками пенсійних внесків.

Найбільш доцільно, на нашу думку, з використанням досвіду європейських країн кодифікувати соціальне законодавство України, наблизивши його до стандартів Європейського Союзу та норми Європейського кодексу соціального забезпечення та Європейської соціальної хартії.

Висновки до розділу 1

1. На сучасному етапі економічних перетворень посилюється вплив фінансового регулювання держави на процеси економічного відтворення. Тому існуючі моделі економічного розвитку певним чином трансформуються шляхом адаптації фінансових інструментів стимулювання соціально-економічного розвитку інших моделей, одночасно використовуючи власні складові фінансового механізму економічного зростання. Необхідність фінансування пріоритетних заходів реалізації відповідної моделі соціально-економічного розвитку значним чином впливає на механізм формування та структуру фінансових інструментів держави.

2. Розкрито економічну сутність фінансових інструментів державної політики економічного розвитку в інституційному середовищі, визначено інституційну модель фінансової політики та напрями підвищення її ефективності з урахуванням трансакційних витрат у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку суспільства.

3. Фінансова політика має розглядатися як складова системи інститутів суспільства, розвиток системи бюджетного регулювання сприятиме здійсненню відповідних інституційних змін сучасного економічного середовища. Фінансова політика невіддільна від існуючих у країні інститутів, які утворюють певне інституційне середовище, що визначає відповідні фінансово-економічні відносини як результат діяльності держави та суб'єктів ринкового механізму.

4. На основі викладеного фінансову політику можна представити як складову соціально-економічного розвитку, яка ґрунтується на використанні та реалізації сукупності економічних, правових та організаційних заходів, методів, форм, інструментів, механізмів фінансово-економічного регулювання відповідно до стратегічних пріоритетів розбудови держави з метою забезпечення збалансованого, довгострокового розвитку національної

економіки, врахування комплексу соціально-домінантних інтересів і потреб суспільства в розрізі його продуктивних груп та кластерів.

5. Доцільно зазначити, що грошово-кредитна та бюджетно-податкова політика є найбільш потужними інструментами державного регулювання соціально-економічного розвитку країни. Вагомим чинником ефективної фінансової політики є якість інституційного середовища, зміна якого відбувається у тому числі під впливом розвитку інформаційного потенціалу економіки.

6. Архітектоніка фінансової політики має створювати інституційні умови функціонування бюджетного механізму з метою дієвого впливу на економічне зростання, всебічний розвиток суспільства, підвищення добробуту населення. Інституційна структура фінансової політики як важлива складова державного регулювання є ефективним інструментом соціально-економічного розвитку країни.

7. У постсоціалістичних країнах Європи було зроблено важливі кроки щодо покращання стану бюджетних систем, які мають значення і для України. Так, в Угорщині було запроваджено заходи, спрямовані на зменшення ухилення від сплати податків, завдяки чому доходи бюджету збільшилися. З 2007 р. в Угорщині розпочато бюджетну реформу, націлену на реалізацію конституційного принципу забезпечення стабільності державних фінансів. У Литві значна увага приділялася питанням збільшення продуктивних видатків держави. У Чехії проводилася політика обмеження соціальних видатків та заробітної плати у бюджетній сфері.

РОЗДІЛ 2

ОЦІНКА ДІЮЧОЇ ПРАКТИКИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

2.1. Дослідження макроекономічної політики держави та її взаємозв'язку із фінансовими інструментами

В умовах сьогодення, коли особливо актуальною у світі є глобалізація, забезпечення фінансової стабільності набуває вкрай важливого значення в сучасній економіці. Взаємозалежність світових фінансових ринків, що з кожним роком все більше зростає, вимагає від суб'єктів економіки розробки ефективних методів менеджменту, серед яких моніторинг фінансової стабільності держави, її регіонів, а також окремих фінансових інститутів. Фінансова стабільність є одним з ключових складників макроекономічної стабільності, що забезпечує позитивне зростання економіки та сприяє посиленню її конкурентоспроможності серед провідних економік світу. Водночас встановлення та виявлення взаємозалежностей між фінансовою та макроекономічною стабільністю ускладнено взаємопов'язаністю макроекономічних процесів держави.

Основними ознаками стабільності фінансової системи є: впорядкованість та системність діяльності усіх інструментів фінансової системи; забезпечення налагодженого зв'язку між елементами фінансової системи; налагоджений механізм державного фінансового регулювання; гнучкість, адаптивність та керованість фінансової системи; здатність корегування системи у змінних фінансових умовах та здатність збереження рівноваги; стабільність позитивної динаміки росту у структурі фінансової системи Варто зазначити, що систему можна вважати фінансово стабільною, коли дотримані наступні умови:

1. Стабільний розвиток забезпечується у більшості фінансових процесів (процеси заощаджень, інвестування коштів, капіталовкладень,

формування платіжного балансу, ліквідності, накопичення національного багатства тощо);

2. Є можливість виявлення фінансових ризиків у системі та управління системою з метою їх усунення;

3. Система зберігає здатність виконувати основні функції навіть під впливом негативних фінансово-економічних явищ.

Макроекономічна стабільність є явищем дещо складнішим. Необхідними умовами для її настання є: стабільний рівень цін; зростання економіки; повна зайнятість; рівновага у зовнішньоекономічних зв'язках. Макроекономічна стабільність забезпечує економічне зростання, яке досягається на основі підвищення ефективності виробництва із застосуванням досягнень науки і техніки, повної зайнятості – забезпечення робочими місцями усіх, хто бажає і здатний працювати, сталих цін (рівня інфляції), досягнення рівноваги у зовнішньоекономічних зв'язках, що відповідно відображається у сталому курсі національної валюти та активному сальдо платіжного балансу [14].

Взаємозв'язок складових фінансової та макроекономічної стабільності та фінансових інструментів забезпечується шляхом поєднання стабільностей фінансових суб'єктів та інфраструктури, монетаризації, валютної, цінової та кредитної стабільності. Ці складові фінансової та макроекономічної стабільності досить тісно пов'язані з формуванням фінансових інструментів, що забезпечуються шляхом моніторингу загроз, їх прогнозування та системного аудиту.

Фінансові інструменти виступають обов'язковою умовою фінансової та макроекономічної стабільності (див. рис. 2.1).

До основних чинників фінансової стабільності ми відносимо дев'ять показників:

1) реалізація підприємницького потенціалу в державі, який є основним інституційним ресурсом розвитку ринкової економіки та сприяє кардинальному покращенні клімату для підприємництва, а також

стимулюватиме розвиток економіки. Даний напрям також включає вдосконалення інвестиційних процесів, що призведе до покращення інвестиційного клімату;

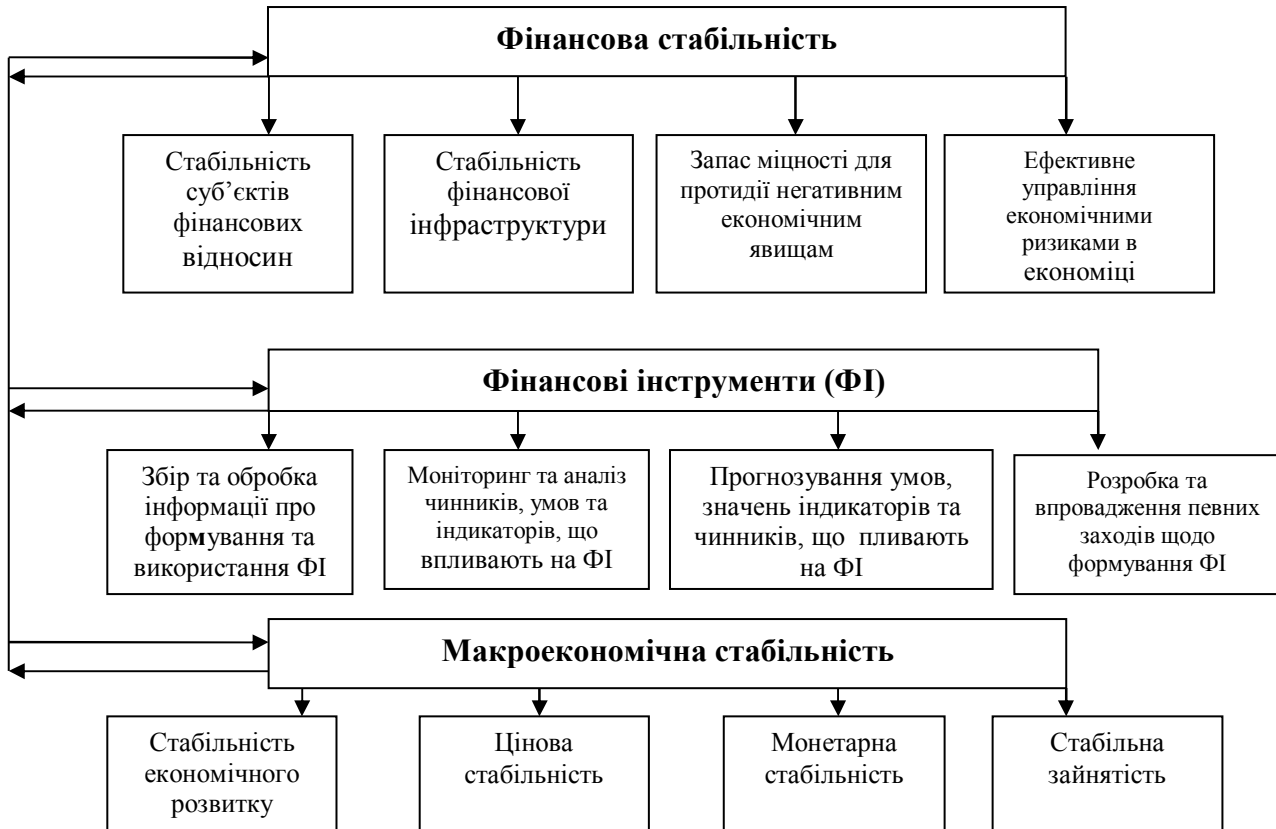


Рис. 2.1. Взаємозв'язок складових фінансової та макроекономічної стабільності та фінансових інструментів*

**Систематизовано та складено автором на основі [26,78,91,126]*

2) удосконалення системи макрорегулювання в напрямках підвищення формування змішаної фінансової системи, де разом з банківським сектором провідну роль відіграє також фондовий ринок, модернізації інститутів фінансового сектора, збалансованості незалежності і посилення відповідальності НБУ, синхронізації об'єктів фінансового ринку шляхом обміну інформації між ними та підвищення інформування з боку держави;

3) стабілізування грошово-кредитної сфери шляхом здійснення збалансованої монетарної політики, анти циклічним характером процентної

політики, зменшення вартості фінансових ресурсів та удосконалення механізму емісії;

4) забезпечення стабільності низьких темпів інфляції, застосовуючи комплекс інструментів податкової, грошово-кредитної, конкурентної, а також структурної політик;

5) забезпечення стійкості банківської системи, шляхом збільшення рівня ліквідності, капіталізації та якості активів банків;

6) забезпечення валютної стабільності шляхом відмови прив'язки гривні до долара США, передбачуваності динаміки курсу гривні, прозорості курсоутворення тощо;

7) забезпечення збалансованого розвитку фондового ринку України за рахунок підвищення рівня ліквідності, регулювання на ринку цінних паперів, виокремлення клірингу як самостійного процесу, розвиток ринку похідних інструментів фінансового сектору, збільшення розвитку фондової інфраструктури;

8) консолідація бюджетного процесу та сприяння фіскального клімату для бізнесу, а також децентралізованої та ефективної системи державних видатків; усунення зовнішнього розбалансування через послаблення залежності від світових ринків капіталу України (рис. 2.2).

Індикаторами оцінювання фінансової стабільності держави можуть бути: валовий зовнішній борг (ZB, млн. дол. США), державний борг (DB, млн.грн.), сальдо державного бюджету (SB, млрд. грн.), рівень інфляції (Inf, %), зведений платіжний баланс держави (PB, млн доларів США) та інші показники розвитку фінансового сектору.

Індикаторами оцінювання макроекономічної стабільності держави можуть бути: валовий внутрішній продукт фактичний (GDP, млн. грн), індекс споживчих цін (PR, %), індекс промислових цін (IPR, %), рівень безробіття (UB, тис. осіб), індекс ділової активності (DA, %), обсяги капітальних інвестицій, (I, млн.грн.) кредити в економіці (Kr, млн. грн.), та інші.



Рис. 2.2. Чинники, що впливають на фінансову стабілізацію економіки *

**Систематизовано та складено автором на основі [26,78, 126]*

З метою виявлення динаміки взаємозалежностей показників фінансової та макроекономічної стабільності в Україні упродовж 2003-2013 рр. проведемо кореляційний аналіз, який дасть змогу прослідкувати найбільш значущі зв'язки між цими показниками. Кореляція здійснюється за допомогою програми STATISTICA 7, за формулою 2.1, яка відображає зв'язки між досліджуваними показниками:

$$r_{xy} = \frac{\sum d_x + d_y}{\sqrt{\sum d_x^2 + d_y^2}} \quad (2.1)$$

При інтерпретації результатів кореляційного аналізу розмір похибки повинен становити $p > 0,05$. Отже, за підсумком проведеного кореляційного

аналізу впливу чинників фінансової стабільності на макроекономічну стабільність, спостерігаються значимі зв'язки між валовим внутрішнім продуктом та зовнішнім боргом держави ($r=0,99$) та між державним боргом та валовим внутрішнім продуктом ($r=0,95$), що може свідчити про тенденційність у даній динаміці або про переважання витрат зовнішнього боргу держави на вкладення в реальний сектор економіки, між обсягами кредитування банками економіки країни ($r=0,98$) та зовнішнім боргом держави, а також між державним боргом та між обсягами кредитування банками економіки країни ($r=0,85$), що свідчить про надходження коштів в економіку та кредитування ними секторів економіки (див. табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Матриця вибору найбільш значущих кореляційних факторів впливу фінансової стабільності на макроекономічну стабільність*

Взаємозалежні показники	Рівняння	Коефіцієнт кореляції (r)
Валовий внутрішній продукт (GDP) – Валовий зовнішній борг України (ZB)	$GDP = 1036E2 + 8,9686 * ZB$	$r=0,99$
Державний борг (DB) – Валовий внутрішній продукт (GDP)	$DB = -118E3 + 0,36401 * GDP$	$r=0,95$
Кредитування банками економіки країни (KR) – Валовий зовнішній борг України (ZB)	$KR = -211E2 + 6,6342 * ZB$	$r=0,98$
Державний борг України (DB) – Кредитування банками економіки країни (KR)	$DB = -436E2 + 0,44405 * KR$	$r=0,85$

*Систематизовано та складено автором на основі [26,78,91,126, 156, 158, 178]

Серед проблем, що залишають негативний відбиток на макроекономічній та фінансовій стабільності України у останні роки на сьогодні залишаються: значний податковий тиск на національну економіку, що призводить до скорочення частки малого бізнесу та скорочення

обсягів товарів, а також значні втрати НБУ, що відбивається на скороченні валютних резервів та девальвації гривні.

Динаміка основних соціально-економічних показників українського суспільства свідчить про значне погіршення макроекономічної ситуації в країні протягом останніх п'яти років (табл. 2.2). Показник ВВП зменшився на 44,5%, ВВП на душу населення зменшився на 40,1%, а державний борг збільшився на 21,2%. Дана ситуація зумовлена, зокрема, політичною ситуацією в державі, окупацією АРК та проведенням антитерористичної операції на сході країни, де знаходиться частина промислових об'єктів, що раніше брали участь у формуванні ВВП. Протягом останніх п'яти років рейтинг України стосовно індексу людського розвитку (HDI) знизився на п'ять позицій, а значення власне показника зменшилось на 0,04. Важливо зазначити, що рейтинг країни стосовно індексу глобальної конкурентоспроможності (GCI) підвищився на три позиції, а значення власне показника збільшилось на 0,03, але в 2015 р. порівняно з 2014 р. показник конкурентоспроможності України знизився на 0,11. За даними показниками в 2015 р. Україна займала, відповідно, 81-шу та 79-ту позиції зі 140 досліджуваних країн.

Таблиця 2.2

Динаміка основних макроекономічних показників українського суспільства протягом 2011–2015 рр., %*

ПОКАЗНИК		РІК				
		2011	2012	2013	2014	2015
ВВП за рінковими цінами		100	107,74	112,35	81,82	55,49
ВВП на душу населення		100	108,08	112,91	82,46	59,17
Державний борг		100	108,64	123,07	155,92	121,17
Індекс людського розвитку (HDI)	Рейтинг	76	79	83	83	81
	значення	0,729	0,740	0,733	0,734	0,689
Індекс глобальної конкурентоспроможності (GCI)	Рейтинг	82	73	84	76	79
	значення	4,00	4,14	4,05	4,14	4,03

* Складено автором на основі даних *The Global Competitiveness Report 2015-2016* // *World Economic Forum*; *Statens budget 2015 i siffror* // *Regeringskansliet* та Державної служби статистики України

У структурі індексу глобальної конкурентоспроможності суттєвих змін зазнала одна зі складових базових вимог – макроекономічне середовище, значення якого в 2015 р. порівняно з 2011 р. зменшилось на 1,1 бали, зокрема за рахунок збільшення питомої ваги державного боргу (% ВВП) та зниження кредитного рейтингу країни на 28 позицій.

Позитивних зрушень (рис. 2.3) зазнали такі стовпи, як охорона здоров'я та початкова освіта, значення показника якої збільшилось на 0,5 бали (складова базових вимог), а також вища освіта і професійна підготовка та ефективність ринку товарів, значення кожної з яких збільшилось на 0,4 бали (складові, що входять до групи посилювачів ефективності). Найбільш проблемними чинниками для ведення бізнесу в Україні у 2015 р. визначено корупцію, доступ до фінансування та інфляцію.

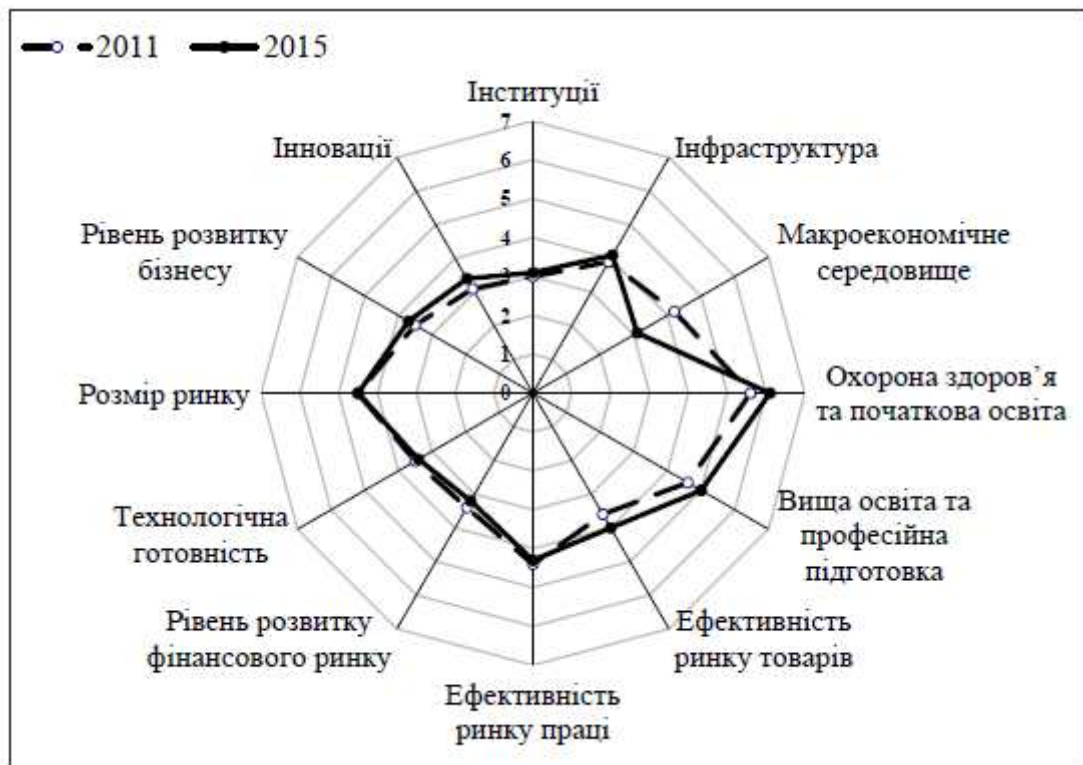


Рис. 2.3. Порівняння структури індексу глобальної конкурентоспроможності України в 2011 та 2015 рр.

**Систематизовано та побудовано за даними The Global Competitiveness Report 2011-2016 // World Economic Forum*

Виходячи з результатів проведеного аналізу, можна зробити висновок, що Україна не зовсім готова до нових викликів, що можуть бути пов'язані з майбутнім членством в ЄС. Фінансово-економічна та соціальна системи України на сьогодні не здатні забезпечити потреби власних громадян не говорячи вже про біженців. Так, мінімальна заробітна плата на кінець 2015 р. становила 1 378 грн. [13], а середні нарахування за житловокомунальні послуги на одного власника особового рахунку – 863,6 грн. [15], тобто 63% мінімальної заробітної плати. При цьому варто зазначити, що загальна сума заборгованості з виплати заробітної плати на 1 січня 2016 р. становила 1 880,8 млн. грн., а рівень інфляції – 143,3% [9]. Дані показники свідчать про зниження рівня добробуту нації, що може спричинити громадські непорозуміння політичного характеру, різного роду сутички та здійснення актів громадської непокори, що в результаті відобразиться і на соціально-економічному становищі в країні. Але незважаючи на негативні аспекти, міграція має і позитивні сторони, зокрема можливість залучення висококваліфікованої робочої сили для підвищення продуктивності праці та підвищення рівня конкурентоспроможності підприємств, галузей, країни в цілому.

Фінансові інструменти державної політики є обов'язковим складником макроекономічної стабільності національної економіки, оскільки вона сприяє розвитку фінансового сектору, що в свою чергу, призводить до зростання і економіки в цілому. У сучасних умовах основними ризиками, що спричиняють загрози фінансовій стабільності України є: погіршення кон'юнктури фінансового ринку в Україні, зменшення обсягів кредитування економіки, що спричиняє недостатнє стимулювання збільшення валового внутрішнього продукту, спекулятивна зміна курсу національної валюти, що призводить до зростання індексу цін та видатків на обслуговування зовнішнього державного боргу та криза фінансів держави, систематичний зростаючий бюджетний дефіцит. Забезпечення фінансової стабільності має стати найважливішим завданням державних органів і суб'єктів економіки,

оскільки це забезпечить добробут держави і сприятиме глобалізації національної економіки. Перспективами наукових розвідок у цьому напрямку може стати пошук науково-обґрунтованих пропозицій щодо зміни негативних фінансових тенденцій, які позитивно вплинуть на макроекономічне зростання України у перспективі.

2.2. Оцінка ефективності фінансово-бюджетної та грошово-кредитної політики

Дослідження бюджетної і монетарної політики та їх координації передбачають попередній аналіз механізмів прийняття і реалізації політичних рішень у макроекономічній сфері. Потреби державного втручання у ринкові механізми господарювання закономірно зумовлюють необхідність теоретичного обґрунтування сутності, змісту, ролі та місця економічної політики в суспільстві. Термін "політика" означає політичний курс, свідомо вироблену політичну лінію чи стратегію. Економічна політика є механізмом реалізації суспільних інтересів, сформованих у контексті певних цінностей та потреб. Бюджетна та монетарна політика є складовими економічної політики держави.

Базова теорія економічної політики була розроблена у 50-х роках ХХ ст. видатним голландським економістом Я. Тінбергеном. Ця теорія передбачає органічний взаємозв'язок трьох параметрів: цільові показники - інструменти політики - модель економіки. Основними цільовими показниками економічної політики визначено випуск та інфляцію. За Я. Тінбергеном, існують два види інструментів макроекономічної політики: фіскальна і монетарна політика.

У подальшому Р. Манделл розвинув основні ідеї базової теорії економічної політики. Те, що в дійсності різні інструменти економічної політики перебувають під контролем різних урядових органів істотно змінює,

за Р. Манделлом, теоретичне розуміння сутності економічної політики. Р. Лукас довів, що в умовах змін економічної політики змінюються також закономірності формування очікувань.

Цікавим у західній науці є аналіз ефектів (наслідків) очікуваної та неочікуваної економічної політики. В неокласичній теорії під впливом постулату про апріорну неефективність економічної політики переважає думка, що лише неочікувана політика може впливати на обсяг сукупного випуску. Посткейнсіанська теорія, навпаки, обґрунтовує моделі впливу й очікуваної економічної політики на обсяги випуску. Безумовно, відмінності між ефектами очікуваної та неочікуваної економічної політики мають місце. В умовах демократичного суспільства і довіри до влади з боку населення більш прийнятною стає послідовна очікувана економічна політика.

На наш погляд, слід чітко розрізняти механізми розроблення (вироблення) і реалізації економічної політики. Якщо кейнсіанська теорія об'єктом свого дослідження мала в основному механізм реалізації макроекономічної політики (впливу фіскальних і монетарних заходів на економіку), то неокласична теорія суспільного вибору у центр дослідження поставила механізм розроблення (формування) економічної політики - політичний механізм формування економічних рішень [28, С. 299].

Розробленням політики слід вважати механізм визначення цілей, пріоритетів, завдань, кількісних і часових характеристик, конкретних виконавців та необхідних ресурсів. Розроблення економічної політики - це прийняття державних рішень, пов'язаних із законодавчим механізмом (парламент) і оперативним управлінням органами виконавчої влади (уряд). Розроблення економічної політики держави полягає в її науковому обґрунтуванні, врахуванні необхідності забезпечення соціально-економічної стабільності і розвитку країни. Це передбачає наукове визначення цілей, завдань і пріоритетів економічної політики, які відбивають потреби та інтереси суспільства, вибір механізмів та інструментів її практичної

реалізації. Труднощі розроблення економічної політики зумовлюють необхідність дотримання певних вимог, яким повинен задовольняти цей механізм і зміст самої політики.

Так, публічні документи, які розкривають зміст політики (програми, плани) не можуть мати суто формальне ідеологічне значення. Це мають бути реальні дієві політичні документи, що свідчать про розуміння політиками своєї відповідальності за наслідки рішень, які вони приймають. Зміна змісту економічної політики ґрунтується на зміні законодавчих і нормативних актів і документів.

Необхідність більш активного впливу держави на економічні механізми в Україні сьогодні є очевидною. Економічна політика в трансформаційній економіці повинна бути не тільки активною і викликати довіру, а й стабільною. При цьому зміст економічної політики не може визначатися суто ідеологічними принципами. Економічна політика - це "мистецтво можливого". Механізми, інструменти та технології економічної політики повинні відповідати принципам здорового глузду. "Нормальність" економічної політики виявляється в її адекватності тим завданням, які слід розв'язувати, щоб забезпечити прогресивний соціально-економічний розвиток країни. Економічна політика за своїм змістом має бути адекватною наявним умовам соціально-економічного розвитку суспільства.

Механізм економічної політики передбачає комплексну взаємодію інструментів, за допомогою яких забезпечуються оптимальні параметри макроекономічної рівноваги.

Фінансові інструменти економічної політики - це фіскальні та монетарні засоби, що застосовуються для виконання конкретних завдань, передбачених розробленою політикою. Фіскальні та монетарні інструменти економічної політики пов'язані між собою. Кожен інструмент несе певне макроекономічне навантаження та має об'єктивні межі застосування. Розширення дії одних інструментів за рахунок обмеження дії інших негативно впливає на реалізацію економічної політики в цілому. Дія

інструментів економічної політики визначається їх нормативно-правовою регламентацією.

Фінансовими інструментами економічної політики володіють різні органи державної влади. Так, інструменти монетарної політики перебувають у компетенції центрального банку, а фіскальної - у компетенції уряду і міністерства фінансів. У підсумку можливі два варіанти розроблення економічної політики та її реалізації: різні органи влади координують свої дії; різні органи влади віддають перевагу самостійному (неузгодженому) вибору необхідних політичних заходів.

Соціально-економічний розвиток України, беззаперечно, визначається наявним фінансово-ресурсним потенціалом і ефективністю його використання, станом продуктивних сил і виробничих потужностей, раціональністю розподілу капіталу та інвестицій, сформованістю системи соціальних стандартів, але в значній мірі залежить від зовнішніх чинників. Глобалізація світової економіки, інтегрованість і все більша залежність національних економік від кон'юнктури зовнішніх ринків об'єктивно призвели до їх вищої вразливості відносно політичних та фінансово-економічних криз. Україна, яка в період незалежності отримала статус держави з ринковою економікою все ще не сформувала належного інвестиційного та бізнес-середовища з високим рівнем справедливої конкуренції, конкурентоспроможним реальним сектором економіки, стабільним і збалансованим внутрішнім ринком, розвиненою соціальною інфраструктурою, широким прошарком середнього класу та високим рівнем якості життя, а, відтак, і помірною залежністю від стану світових ринків товарів і послуг, міжнародною стабільністю.

Взаємний інституційний компроміс владних інститутів має велике значення для забезпечення належного рівня взаємозв'язку бюджетної та монетарної політики. Розуміння інституційної значущості ефективних

контрактних відносин між бюджетною та монетарною владами в умовах трансформаційної економіки стає все більш важливим.

Успішна модель макроекономічного розвитку в Україні не може бути досягнута ні методами винятково бюджетної, ні методами лише монетарної політики; вимагається поєднання механізмів та інструментів, властивих обома видам макроекономічної політики. Пошук ефективного взаємозв'язку бюджетної та монетарної політики передбачає забезпечення високого рівня системи загальнодержавного управління. Сильна й активна бюджетна та монетарна політика можливі лише за умов забезпечення надійної політичної стабільності та зміцнення інститутів українського суспільства. Тоді реалізація узгодженої бюджетної та монетарної політики відповідатиме інтересам суспільства.

Отже, не можна заперечувати важливість і необхідність взаємозв'язку бюджетної та монетарної політики, а тому цінними мають бути відповідні пропозиції вибудовувати економічну політику шляхом координації як бюджетних, так і монетарних механізмів та інструментів.

Бюджет і грошово-кредитний ринок взаємопов'язані і взаємно зумовлюють один одного. Грошово-кредитний ринок не може не реагувати на зміни у бюджетній політиці, і навпаки. Об'єктивні тенденції взаємодії бюджетної сфери і грошово-кредитного ринку визначають можливі масштаби узгодження бюджетної та монетарної політики, перспективи їх скоординованого впливу на розвиток національної економіки.

Характер впливу бюджетної системи на ситуацію в економіці країни, зокрема - рівень сприятливості бюджетної політики щодо економічного зростання, значною мірою визначається перерозподілом суспільного продукту через бюджет, що характеризується величиною та структурою дохідної частини державного та зведеного бюджетів. Загалом, частка перерозподілу ВВП через зведений бюджет України коливається навколо 30% з деяким зниженням у кризові періоди 2009 та 2013 рр. Динаміка рівня фіскального перерозподілу демонструє спроби його анти циклічного

застосування, про що свідчить зростання перевищення видатків над доходами бюджету у депресивні та кризові періоди (рис. 2.4).

Для коректного порівняння рівня фіскального перерозподілу з практиками інших країн світу, слід зауважити, що у європейській практиці до зведеного бюджету зазвичай включаються також доходи соціальних фондів. За даними Євростату, в ЄС-28 цей показник сягав у 2014 р. 45,2 % ВВП (зокрема, у європейських країнах-сусідах: Чеській Республіці - 40,1%, Польщі - 38,6%, Словаччині - 38,9%, Угорщині - 47,4%). Найбільшим цей показник є у Норвегії, Швеції, Фінляндії, Данії, Франції та Бельгії - понад 50% ВВП. В Україні у 2014 р. доходи сектору загальнодержавного управління з урахуванням власних доходів Пенсійного фонду України та фондів соціального страхування становили 40,3% ВВП, а в 2015 р. - близько 42%. Отже, загалом рівень фіскального перерозподілу в Україні наразі близький до середньоєвропейського.

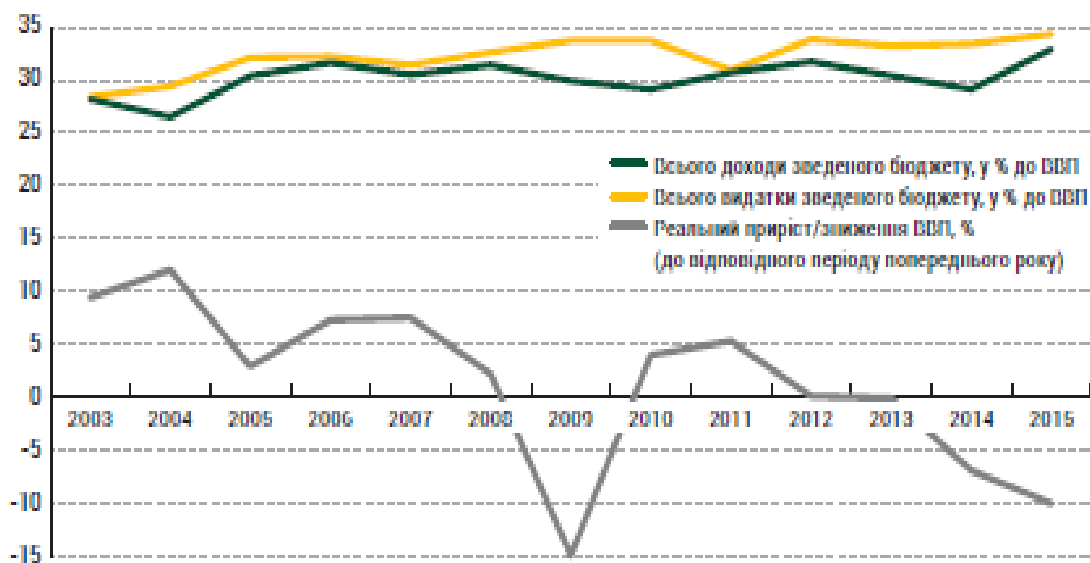


Рис. 2.4. Динаміка рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет України у 2003-2015 рр.*

* Державне казначейство України, Державна служба статистики України

В умовах наростання ризиків погіршення економічної ситуації у світі, що знижує потужність зовнішніх чинників економічного зростання України,

бюджетна система в середньостроковій перспективі має стати інструментом реалізації внутрішнього потенціалу зростання, що у свою чергу сприятиме інтеграції України у світове співтовариство у якості рівноправного партнера.

На сучасному етапі економічних перетворень розпочато процеси децентралізації бюджетної системи, гармонізації податкового законодавства у відповідності до європейських стандартів, проведено реструктуризацію зовнішнього боргу та створено передумови для запровадження фіскальних правил, що посилюватиме збалансованість бюджетної системи. Доходи бюджету доцільно розглядати як фактор, що впливає на сукупне споживання через вплив на рівень дохідності соціальних груп і видів економічної діяльності. На сучасному етапі розвитку бюджетної системи необхідним є визначення впливу податкового навантаження на реальні доходи зведеного бюджету та зростання реального валового внутрішнього продукту (табл.2.4).

Таблиця 2.4

Показники зведеного бюджету України за період 2011-2015 років, % до ВВП*

<i>Показники</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
Доходи бюджету, в тому числі:	30,59	31,57	30,43	29,11	33,01
податкові надходження	25,70	25,59	24,33	23,46	25,69
- прямі податки	11,60	12,50	11,97	10,62	10,51
- непрямі податки	14,10	13,09	12,36	12,84	15,18
неподаткові надходження	4,61	5,73	5,84	5,15	7,09
Видатки бюджету, в тому числі на:	32,36	35,17	34,80	33,71	34,57
загальнодержавні функції	3,83	3,87	4,24	4,90	5,94
у тому числі обслуговування державного боргу	1,78	1,72	2,18	3,16	4,35
оборону	1,02	1,03	1,02	1,75	2,63
соціальну сферу	19,32	21,19	22,39	19,73	19,08
Дефіцит бюджету	1,77	3,60	4,37	4,60	1,56
Державний та гарантований борг, в тому числі:	36,34	36,53	40,19	70,26	79,42
внутрішній	13,35	14,63	19,53	31,20	26,75
зовнішній	22,99	21,90	20,66	39,06	52,67

*Складено автором на підставі даних Державної служби статистики України

Сучасним трендом розвитку системи оподаткування є збільшення фіскальної значимості непрямих податків у формуванні бюджетних доходів, передусім акцизного податку, що спричинено послідовним зростанням його ставок.

Протягом аналізованого періоду в структурі видаткової частини бюджету відбулося збільшення видатків на обслуговування державного боргу та соціальну сферу. Крім того, в останні роки зросли видатки на оборону, що потребує проведення поступальної структурної оптимізації видатків бюджету та посилення ефективності від їх здійснення. Фінансування закладів соціальної сфери має ґрунтуватись на принципах та методах оцінки нормативної вартості суспільної послуги та кількості їх одержувачів. Реалізація зазначеного потребує здійснення додаткових витрат з бюджету для компенсації втрат доходів звільнених працівників, однак сприятиме оптимізації видатків на освіту, охорону здоров'я, духовний та фізичний розвиток в середньостроковому періоді. Визначено, що важливим завданням бюджетної системи є удосконалення регуляторного потенціалу податкового механізму, а саме, потребують підвищення дієвості інструменти податкової політики у сфері стимулювання внутрішнього попиту, в тому числі використання цільових тимчасових пільг.

На сучасному етапі необхідно забезпечити ефективну реалізацію поточних завдань бюджетної системи при збереженні високої динаміки реформ. При цьому, держава має бути готовою до актуалізації ризиків охолодження економіки та мати у розпорядженні відпрацьований пакет антикризових заходів, який дозволить у разі потреби оперативно задіяти додаткові важелі стабілізації ситуації, що забезпечить локалізацію потенційних проблем в системі державних фінансів та недопущення продукування ними деструктивних макроекономічних тенденцій, що є особливо актуальним в умовах інтеграції України до Європейського Союзу та Митного Союзу і Єдиного Економічного простору. Позитивна динаміка зростання економіки України створює сприятливі умови для продовження

реалізації Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. та провадження активної бюджетної системи, спрямованої на стимулювання економіки та підвищення добробуту населення.

Поширеною є думка, що в розвинених країнах показник фіскального перерозподілу, як правило, має бути більшим, ніж в країнах, що розвиваються. Такий висновок базується на припущенні, що розвинені країни завдяки досконалим інститутам бюджетної політики спроможні ефективно перерозподіляти консолідовані через фіскальні механізми ресурси, тоді як менш розвинені країни не мають належних інституцій для цього. За розрахунками вітчизняних дослідників, в умовах недосконалості ринкових інститутів, за низьких показників ефективності Уряду зростання частки перерозподілу ВВП через публічний сектор економіки призводить до зменшення темпів приросту ВВП на 6%.

Утім, така позиція дещо контраверсійна. Адже розвинена інституційна структура, притаманна передовим країнам, водночас дозволяє вирішувати низку завдань, що належать до сфери відповідальності держави (внутрішня безпека, виконання законодавства, соціальна допомога тощо), без витрачання бюджетних коштів, за рахунок інституційної самоорганізації. Водночас, слаборозвинені країни потребують особливих дій держави щодо підвищення рівня освіти населення, охорони здоров'я, зниження нерівності та подолання бідності, гуманітарного розвитку, розвитку інфраструктури тощо, без яких у сучасному світі відбувається консервування відсталості їхніх економік. Отже, класичне бачення справджується, насамперед, для усталеного поділу країн на високо-та слаборозвинені, а для країн, які орієнтовані на зміну свого статусу у глобальному розподілі, принциповими стають не так сам рівень фіскального перерозподілу, як структура фіскальних вилучень (дохідної частини бюджету) та ефективність і орієнтованість на зростання й структурні зрушення видаткової частини. Предметом дослідження впливу дохідної частини бюджету на економічну активність в країні є насамперед податкові надходження. В структурі дохідної частини державного бюджету України

їхня частка коливалася на рівні 63-76% у 2000-2010 рр. та у подальшому різко збільшилася (до 81-84%) як внаслідок змін у оподаткуванні, пов'язаних з прийняттям Податкового кодексу України (наприклад, зростання ставок акцизного податку, удосконалення адміністрування тощо), так і з суто статистичних причин, коли в рамках Податкового кодексу частина неподаткових платежів (в першу чергу рента та цільові надбавки до тарифів - до 2011 р.) стали обліковуватися як податкові.

Між тим, на заваді повноцінній реалізації податкових новацій стали короткострокові пріоритети фіскального збалансування за невпинного зростання видаткової частини в умовах поширення тенденцій економічної депресії, а потім – і кризи 2014 р. Підвищення рівня фіскального перерозподілу у післякризовий період було забезпечено зростанням ваги непрямих податків (табл. 2.5) у податкову систему.

Таблиця 2.5

Основні податкові вилучення у співвідношенні з ВВП
у період 2010-2015 рр., у %*

Показник	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Податок на прибуток підприємств	3,7	4,2	4,0	3,8	2,5	2,0
Податок на доходи фізичних осіб	4,7	4,6	5,1	5,0	4,7	5,1
ПДВ (сальдо)	8,0	10,0	9,8	8,8	8,8	9,0
Акцизний збір	2,6	2,6	2,7	2,5	2,8	3,6
Разом податкових вилучень	21,7	25,7**	25,7	24,2	23,2	25,6

**Зміна обсягу податкових вилучень у 2011 р. пов'язана також зі зміною бюджетної класифікації за доходами - надходження від рентної плати почали обліковуватися у складі податкових надходжень.

*Джерело: складено автором на підставі даних Державної служби статистики України

Податкові зміни 2014 р. полягали в зменшенні кількості податків та деякому спрощенні адміністрування. Реформа продовжила тренд зменшення кількості податків. Водночас, будучи ухваленими в період жорсткого підвищення потреби в наповненні бюджету, зміни, насамперед, орієнтувалися на збільшення фіскального навантаження: було запроваджено нові платежі для фінансування потреб оборони (воєнний збір), запроваджено оподаткування пасивних доходів фізичних осіб, а також підвищених пенсій, збільшено ставки акцизів, платежів за користування надрами та радіочастотним ресурсом. Зменшення числа податків як і у 2011, так і у 2015 рр., суттєво не відобразилося на забезпеченні надходжень до бюджету, оскільки відбувалося в першу чергу шляхом їх об'єднання, а не скасування.

Складання проекту державного бюджету має здійснюватися на основі результатів аналізу стану грошово-кредитного ринку як монетарного середовища реалізації бюджетних відносин. Постійний моніторинг ринку грошей та кредитних ресурсів дає можливість передбачати ймовірний вплив на бюджет стану грошово-кредитної сфери та вживати належних регулювальних заходів.

При цьому вплив державної підтримки на рівень конкуренції та ефективність витрачання державних коштів в Україні практично не контролюється. Спостерігається зволікання з впровадженням інструментів надання та контролю допомоги, передбачених гармонізованим із законодавством ЄС Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Так само мало уваги приділяється вивченню доцільності і пропорційності надання державної допомоги для реалізації стратегічних орієнтирів розвитку.

Посилення бюджетної централізації підтверджується й часткою доходів місцевих бюджетів у ВВП країни. Вона, хоча й дещо зросла протягом 2000-2015 рр. (11,0% і 14,9% на початок і кінець періоду, відповідно), проте не перевищувала 16% . Паралельно з цим відбувалося суттєве зменшення «внеску» місцевих бюджетів у зведений бюджет, що

відображує посилення фіскального перерозподілу коштів через державний бюджет (табл. 2.6). Останнє обмежує самостійність місцевих рад при розв'язанні завдань соціально-економічного розвитку території, позбавляє стимулів до розширення дохідної бази власних бюджетів (навіть, коли реальний потенціал території дозволяв це зробити), посилює патерналістські покладання на отримання дотацій із Центру.

Зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, що були внесені наприкінці 2014р., як очікувалось, мали створити нову фінансову базу реформування місцевого самоврядування й матеріальне підґрунтя для реалізації повноважень, переданих на рівень громади. Тим самим було номінально розпочато черговий етап бюджетної децентралізації, а створення самодостатніх і потужних громад проголошено одним із пріоритетів держави.

Починаючи з 2015 р., джерела наповнення місцевих бюджетів розширено за рахунок передання з державного бюджету на місця цілої низки податків, а також запровадження нових зборів.

Таблиця 2.6

Структура фактичного виконання видатків зведеного бюджету України за період 2003-2015 рр., млрд грн.*

Рік	Зведений бюджет	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Коефіцієнт Бюджетної централізації	Коефіцієнт Бюджетної децентралізації
2003	75,8	56,1	33,8	0,74	0,45
2004	101,4	79,5	40,4	0,78	0,4
2005	141,7	113	53,5	0,8	0,38
2006	175,3	137,1	75,8	0,78	0,43
2007	226,1	174,3	104,9	0,77	0,46
2008	309,2	241,5	139	0,78	0,45
2009	307,4	242,4	136,3	0,79	0,44
2010	377,8	303,6	159,8	0,8	0,42
2011	416,9	333,5	181	0,8	0,43
2012	492,5	395,7	222,6	0,8	0,45
2013	505,8	403,5	219,8	0,8	0,43
2014	523,1	430,2	225,6	0,82	0,43
2015	653,5	573,5	262,8	0,88	0,4

***Джерело: складено автором на підставі даних Державної служби статистики України*

Бюджетна децентралізація надала нові можливості для наповнення бюджету громад за рахунок: 80% екологічного податку, 100% єдиного податку, 100% податку на прибуток підприємств комунальної власності, 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт), 100% акцизного податку з торгівлі. 26 листопада 2015 р. унормовано питання про перерозподіл надходжень державного та місцевих бюджетів у зв'язку з передачею органам місцевого самоврядування та місцевим держадміністраціям повноважень з надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Тепер місцеві бюджети отримують 100% плати за надання адмінпослуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств (що- правда, лише обласні бюджети), 100% плати за землю тощо. Між тим, іншу частину джерел, яка раніше забезпечувала значні надходження, помітно скорочено, що може негативно позначитись на наповненні місцевих бюджетів у регіонах зі слабким розвитком бізнесу. Попри передання часток загальнодержавних податків і зборів до бюджетів об'єднаних громад, останні досі потерпають від нестачі ресурсів, і до 90% з них так і залишились дотаційними, що свідчить на користь пріоритету економічного розвитку громад над спробами лише технічного маніпулювання доходами і видатками їхніх бюджетів.

Показовою до березня 2015 р. була й протилежна логіці децентралізації філософія розподілу коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), яка не відповідала його базовому завданню: створенню умов для додаткової підтримки розвитку регіонів, що мають менший потенціал економічного розвитку. У 2014 р. було змінено процедуру розподілу: раніше 70% фонду розподілялося з урахуванням кількості населення, що проживає у відповідному регіоні, а 30% - з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту з розрахунку на душу населення. Наразі норматив складає 80 і 20% відповідно.

Отже, незважаючи на низку кардинальних змін, введених у грудні 2014 р. та грудні 2015 р. до Бюджетного та Податкового кодексів України, у сфері міжбюджетних відносин зберігається низка проблем.

1. Не всі місцеві бюджети отримали вагомі податкові джерела та, відповідно, необхідний обсяг надходжень. Бюджети міст обласного значення та об'єднаних громад суттєво зміцнені, нові джерела отримали обласні бюджети, а бюджети громад низового рівня так і залишаються дотаційними. Крім того, у них були забрані наявні раніше вагомі податкові надходження.

2. Продовжує зростати частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів при зменшенні частки власних доходів. Приріст обсягів міжбюджетних трансфертів у 2015 р. порівняно з попереднім роком склав 12,7%, причому їх зростання відбувалось набагато вищими темпами, ніж зростання доходів місцевих бюджетів. Дотація, яка є нецільовим трансфертом, дозволяє місцевим органам витратити кошти на власний розсуд, хоча на їхнє рішення суттєво впливає необхідність забезпечення бюджетних програм з фінансування послуг, що надаються за рішенням центральних органів влади.

3. Простежується невідповідність між обрахованими трансфертами та реальними потребами громад у них. Це спричиняє недостатність фінансування окремих видаткових повноважень, стрімке накопичення заборгованості з виплат, посилення патерналістських настроїв громад стосовно державного бюджету і одночасне посилення важелів впливу держави на формування місцевих бюджетів. Це прямо суперечить принципам місцевого самоврядування.

4. Негативно на розвитку громади позначається неврегульованість забезпечення видатків на потреби місцевої спільноти. Видатки місцевих бюджетів на понад 70% спрямовуються на виконання державних функцій: освіта, охорона здоров'я, культура, мистецтво, фізична культура та спорт.

5. Яскраво проявився викривлений характер формування і витрачання бюджетів розвитку у складі місцевих бюджетів. Бюджет розвитку мав би бути додатковим джерелом видатків на капітальні цілі. Проте ані обсяги бюджету розвитку, ні його частка у доходах місцевих бюджетів не є значними.

Бюджет взаємодіє насамперед з тим сегментом грошово-кредитного ринку, де купуються-продаються "короткі" (річні) гроші. Однак поступово в розвитку ринку грошей та бюджету зростатиме роль і "довгих" грошей.

Основною зв'язуючою ланкою між бюджетною сферою і грошово-кредитним ринком виступає ринок державних цінних паперів. Через цей ринок держава отримує можливість регулювати ринковими методами важливі макрофінансові параметри економічного розвитку. Ринок державних цінних паперів у розвинутих країнах світу забезпечує притік "довгих" грошей в економіку. Активність уряду на ринку державних цінних паперів, як правило, є свідченням дефіцитного бюджетного фінансування. Державні цінні папери традиційно займають одне з провідних місць у регулюванні грошово-кредитного ринку. Державні боргові зобов'язання завжди були і є надійним і привабливим фінансовим інструментом для вкладення коштів юридичними та фізичними особами.

Державні цінні папери, що є інструментом реалізації боргової політики та фінансування бюджетного дефіциту, одночасно використовуються Центральним банком у регулюванні грошово-кредитного ринку. Для скорочення пропозиції грошей в обігу Центральний банк здійснює продаж, зворотне РЕПО, чи проводить емісію власних цінних паперів (в Україні це депозитні сертифікати НБУ), а для збільшення пропозиції грошей скуповує державні цінні папери, проводить операції прямого РЕПО чи надає рефінансування під заставу державних облігацій.

У макроекономічній політиці загальноприйнятим є положення, що державні запозичення доцільно здійснювати в період економічної рецесії, коли процентні ставки невисокі, що сприяє зниженню витрат на

обслуговування боргу. Таким чином забезпечується антициклічний характер фіскальної політики, адже збільшення запозичень, а також бюджетного дефіциту під час рецесії стимулює сукупний попит [190, С. 20].

Важливою віхою на шляху взаємодії бюджетної сфери та грошово-кредитного ринку в Україні була відмова від прямого кредитування дефіциту бюджету за рахунок кредитної емісії. В середині 90-х років ХХ ст. під тиском МВФ грошова емісія була замінена на боргове фінансування як засіб фінансування бюджетного дефіциту. Проте збільшення державного боргу в Україні не стало стимулом економічного зростання. Держава перетворилася на великого позичальника, обмежуючи обсяги приватних інвестицій в економіку. Хоча за міжнародними стандартами український державний борг був доволі малим за обсягом, крах ринку облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) у 1998 р. вкрай негативно вплинув на розбалансовану вітчизняну економіку.

В Україні криза ринку державних цінних паперів призвела, по суті, до втрати державними облігаціями їхньої регулювальної стосовно бюджету функції. Відновлення цієї функції відбувається дуже складно і не завжди успішно. Довіру вітчизняної банківської системи до ринку державних цінних паперів було втрачено і відновити її далеко не просто.

Періодичні припливи (і наступні відтоки) спекулятивного міжнародного капіталу на ринок державних цінних паперів країн з трансформаційною економікою створюють серйозні проблеми. Атаки міжнародних фінансових спекулянтів на внутрішній ринок державних цінних паперів слаборозвинутих країн світу - це реальність глобалізованої економіки. Державні запозичення, як зазначає В. М. Геєць, слід здійснювати насамперед не на зовнішньому, а на внутрішньому ринку.

В цілому сучасний стан вітчизняного ринку державних цінних паперів залишається недостатнім для його дієвого впливу на макроекономічний розвиток, зокрема внаслідок низького рівня довіри банків до цих фінансових інструментів. Відсутність дієвого ринку державних цінних паперів

унеможлиблює нормальні взаємозв'язки і взаємодію бюджетної сфери і грошово-кредитного ринку. У вітчизняній фінансовій системі існує постійна загроза прояву ефекту "дефляційної спіралі".

Рівновага на грошово-кредитному ринку забезпечується на основі як вдосконалення механізмів грошової пропозиції, так і формування ефективного попиту на гроші. Підвищення попиту на гроші в останні роки було пов'язано зі зменшенням частки бартеру та взаємозаліків у господарському обороті, виходом частини економіки з тіньового сектора. Однак, на жаль, на практиці ці механізми супроводжувалися подальшим зростанням кредиторської та дебіторської заборгованості підприємств.

Подолання платіжної кризи, яка в українській економіці набула системного характеру, має важливе значення для підвищення ефективності взаємозв'язку бюджетної сфери та грошово-кредитного ринку. Платіжна криза ускладнює економічний оборот, руйнує податкові відносини, спотворює механізм формування дохідної частини бюджету та породжує інші негативні явища у бюджетній сфері.

Грошові ресурси, безумовно, повинні надходити на національний ринок насамперед через внутрішні трансмісійні канали. Розвиток внутрішніх механізмів надходження ліквідності на ринок повинен відповідати тенденціям формування внутрішнього попиту на гроші ринкових агентів. Ставка рефінансування стане дієвим інструментом регулювання грошово-кредитного ринку, якщо Центральний банк за цією ставкою надаватиме великі за обсягом грошові ресурси суб'єктам ринку відповідно до їх попиту на гроші. У разі рівного доступу ринкових суб'єктів до коштів рефінансування відсоткова ставка Центрального банку справді даватиме виважені орієнтири для грошово-кредитного ринку, який підлаштовуватиметься під її рівень. Відомо, що облікова ставка Центрального банку у розвинутих країнах є одним із найефективніших інструментів регулювання грошово-кредитного ринку, через який здійснюється вплив на всі інші макрофінансові показники. За цих умов

підвищення рівня облікової і ломбардної ставок є не чим іншим, як підтвердженням Центральним банком ефекту наростання інфляційних механізмів, і навпаки (зв'язок з інфляційним таргетуванням).

Грошова пропозиція повинна формуватися у взаємозв'язку з попитом на гроші і вартістю грошей на внутрішньому ринку. Досягти цього в умовах, коли грошова пропозиція формується переважно через купівлю іноземної валюти, неможливо. Операції Центрального банку з купівлі іноземної валюти пов'язані з потребою погашення зовнішнього державного боргу [7, С. 60].

Сьогодні ставка рефінансування НБУ не справляє належного впливу на забезпечення рівноваги монетарного ринку. У зв'язку з цим суб'єкти грошово-кредитного ринку вимушені діяти, по суті, без механізмів рефінансування, що полегшує "життя" й Центральному банку; як підсумок, внутрішні джерела грошових ресурсів виявляються не затребуваними. Прикро, але така ситуація влаштовує сьогодні багатьох. Ринкові суб'єкти фактично не виявляють зацікавленості у зниженні ставки рефінансування. Тим часом необхідно використовувати переважно внутрішні стимули формування ліквідності на грошово-кредитному ринку.

Дані табл. 2.7. дають підстави до висновку про те, що істотними причинами дисбалансів економічного розвитку вітчизняної економіки є нестабільність стану грошово-кредитної системи. Передусім це надмірний обсяг готівки в системі грошового обігу. Так, якщо відношення обсягу грошового агрегату М3 до ВВП має зберігатися в межах 50 %, то у 2015 р. значення цього показника становило 61,1 % та збільшилося до 2014 р. на 0,7 в. п., а до 2000 р. – на 42,1 в. п. Загалом впродовж 2000–2015 рр. тенденція щодо підвищення рівня аналізованого показника лише стабільна. Частка готівки у ВВП України у 2015 р. становила 18,1 %, що перевищувало гранично прийнятне значення цього показника у понад 4,5 разу. При цьому значення показника до 2000 р. збільшилося на 10,5 %, а до попереднього 2014 р. – на 2,3 %.

Таблиця 2.7

Показники стану грошово-кредитної системи
в Україні у 2000, 2005, 2011–2015 рр.*

Показники	Роки							Відхилення (+/-)	
	2000	2005	2011	2012	2013	2014	2015	2015/ 2000	2015/ 2014
Відношення обсягу грошового агрегату М3 до ВВП (рівень монетизації), %	19,0	44,0	53,4	50,8	53,0	60,4	61,1	42,1	0,7
Відношення ВВП до обсягу М2 (швидкість обігу), оборти	5,4	2,3	1,9	1,9	1,9	1,7	1,6	-3,8	-0,02
Обсяг готівки до ВВП, %	7,5	13,6	16,3	14,3	13,9	15,8	18,1	10,5	2,3
Рівень інфляції (до грудня попереднього року), %	25,8	10,3	9,1	4,6	-0,2	0,5	8,5	-17,3	8,0
Частка довгострокових кредитів у загальному обсязі кредитів, наданих комерційними банками, %	17,0	62,0	80,0	78,0	76,0	71,0	72,0	55,0	1,0
Рівень середньої % ставки кредитів комерц. банків відносно інфляції, %	5,7	5,3	6,9	6,6	8,0	10,5	9,3	3,6	-1,2

*Джерело: складено автором на підставі даних Державної служби статистики України

Класичним наслідком такої ситуації є нестабільність грошової одиниці держави та посилення інфляційних процесів. Зазначені процеси відобразилися й на підвищенні рівня середньої процентної ставки за кредитами комерційних банків, що значно ускладнило доступність суб'єктів бізнесу до банківського кредитування, сповільнило ділову активність в середині держави та ускладнило процеси споживчого кредитування населення, а, відтак, значно зменшило його платоспроможний попит. Так, у 2015 р. рівень середньої процентної ставки за кредитами комерційних банків перевищував рівень інфляції на 9,3 %, що майже удвічі вище за нормативно прийнятне значення цього показника – 5,0 %.

Важливими принципами як фіскальної, так і монетарної політики мають бути їхня прозорість, наявність середньострокових стратегій та поступова

корекція відповідно до структурно-інституційних змін в економіці. В ідеалі необхідним є органічне поєднання механізмів та інструментів фіскальної й монетарної політики в єдиний функціональний механізм. Штучне розмежування фіскальної та грошово-кредитної сфер може мати загрозливий характер.

Однією з найголовніших загроз для функціонування бюджетної сфери і грошово-кредитного ринку в трансформаційній економіці є інфляція.

Усі країни з трансформаційною економікою стикаються з проблемою високих темпів інфляції. В основі виникнення цієї проблеми лежали суттєві структурні диспропорції в економіці, що за лібералізації цін призвело до стрімких цінових збурень. Ці збурення усунули дисбаланси на основних товарних ринках, хоча одночасно призвели до високої інфляції.

Інфляція зростає внаслідок того, що розширена грошова маса не отримує адекватної компенсації з боку сукупної пропозиції через наявність низки внутрішніх і зовнішніх збурень. Надмірна інфляція негативно впливає на функціонування бюджетної сфери і послаблює економіку країни в цілому. Отже, необхідно, щоб темпи інфляції не виходили з-під контролю держави - ні в економічному, ні в політичному плані. Низька інфляція є основою для прийняття обґрунтованих рішень у бюджетній сфері.

Безумовно, основною причиною інфляції є накачування грошової маси. Проте бачити лише монетарну складову інфляції було б з погляду науки некоректно. Незважаючи на дискусійність самого поняття інфляції витрат, його не варто викреслювати з арсеналу сучасного макроекономічного аналізу [62, С. 169].

Наголос на проблемі інфляції витрат закономірно посилює увагу до механізмів регулювання цін і ціноутворення. Це особливо важливо в умовах, коли структура ринкових цін є нераціональною. З таким ціновим навантаженням "справитися" державному бюджету дуже важко. Слід погодитися з думкою, що парадокс трансформаційної економіки полягає в тому, що калькуляція цін, запозичена зі старої економічної системи,

вважається жорстко об'єктивною для споживача. В структуру ціни закладаються усі можливі (й неможливі) витрати, а також явно завищені інфляційні очікування. Не випадково характерними в останні роки стали періодичні секторальні збурення на ринках зерна, м'яса, нафтопродуктів тощо. Розв'язання багатьох проблем бюджетної сфери пов'язане з формуванням нормальної ринкової структури цінових витрат товаровиробників. Обмежувати інфляцію попиту в Україні в основному навчилися; необхідно вміти регулювати й інфляцію витрат. У боротьбі з інфляційними загрозами на передній план все більше виходитимуть немонетарні чинники, насамперед антимонопольне регулювання цін і тарифів. Фактично це означає, що основним об'єктом антиінфляційної політики стає не стільки інфляція попиту, скільки інфляція витрат.

Рівень і динаміку інфляції в українській економіці відображає табл. 28. Як бачимо, починаючи з 2002р., індекс цін виробників перевищував індекс споживчих цін (до цього таке спостерігалось лише у 1994 і 1998 р.). Гіпотетично можна вважати, що індекс цін виробників більше пов'язаний з рівнем інфляції витрат, а індекс споживчих цін - з рівнем інфляції попиту. Перевищення індексу цін виробників над індексом споживчих цін підтверджує тезу про зростання значення інфляції витрат у вітчизняній економіці. Низькою у трансформаційній економіці, як правило, вважається інфляція до 10 % на рік.

Таблиця 2.8

Інфляція в економіці України (індекси цін, грудень до грудня
попереднього року, %)

Показник	2010	2011	2012	2013	2014*
Індекс цін виробників продукції	118,8	114,1	100,4	101,7	131,8
Індекс споживчих цін	109,1	104,6	99,8	100,5	124,9

* Без урахування тимчасово окупованої території АР Крим і м.Севастополя, за 2014 рік також без частини зони проведення антитерористичної операції.

Джерело: дані Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Особливу роль у взаємозв'язку бюджетної та грошово-кредитної сфери відіграє валютна (табл.2.9). Стан валютної системи характеризує рівень курсоутворення, який створює оптимальні умови для поступального нарощування експорту, безперешкодного припливу в країну іноземних інвестицій, інтеграції держави до світової економічної системи, а також захищає від потрясінь на міжнародних валютних ринках. Девальвація гривні, що галопуючими темпами відбувалася в останні роки, є свідченням нестабільності вітчизняної валютної системи.

Таблиця 2.9

Показники стану валютної системи в Україні у 2000, 2005,
2011–2015 рр.*

Показники	Роки							Відхилення (+/-)	
	2000	2005	2011	2012	2013	2014	2015	2015/ 2000	2015/ 2014
Індекс зміни офіційного курсу гривні до долара США до показників попереднього періоду, %	0,8	0,9	1,02	1,01	1,0	1,0	1,1	0,3	0,1
Відношення обсягів депозитів в іноземній валюті до загальних обсягів депозитів (рівень доларизації), %	47,7	41,6	48,0	48,3	49,4	41,7	50,8	3,1	9,1
Міжнародні резерви до коротко-строгового боргу	0,5	0,67	0,7	0,54	0,57	0,41	0,33	-0,17	-0,08

*Джерело: складено автором на підставі даних Державної служби статистики України

Надмірно високими залишаються обсяги депозитів в іноземній валюті. Так, їх частка в загальному обсязі депозитів становила у 2015 р. 50,8 %, що понад удвічі перевищувало гранично прийнятне значення цього показника.

Це засвідчує надмірну доларизацію національної економіки. Причому це явище характерне для більшості років незалежності нашої держави. Так, у 2000–2014 рр. цей показник не опускався нижче 41,7 % (2014 р.), а у 2015 р. вперше перетнув позначку в 50,0 %, збільшившись в порівнянні з 2000 р. на 3,1 в. п.

Звернімо увагу, що в період 2010–2014 рр. індекс зміни офіційного курсу гривні до долара США залишався в межах прийнятних значень (до 6,0 %), що свідчило про здатність Національного банку України тримати ситуацію з курсом національної валюти підконтролем. Втім, надалі цього забезпечено не було і курс підвищився практично втричі. Очевидно, що це стало одним з найбільш негативних чинників пригнічення соціально-економічного розвитку України, адже призвело до збіднення населення, послаблення його купівельних можливостей, здатності до заощаджень, погіршення рівня якості життя. Ці тенденції негативно позначилися й на суб'єктах бізнесу, істотно збільшивши витратомісткість продукції та скоротивши можливості імпортування сировини та товарів, модернізації техніко-технологічної бази шляхом впровадження імпортного обладнання та технологій.

Значним фінансовим чинником, що безпосередньо позначається на соціально-економічному розвитку держави, є рівень боргових зобов'язань, тобто внутрішньої та зовнішньої заборгованості з урахуванням вартості її обслуговування й ефективності використання внутрішніх і зовнішніх запозичень та оптимального співвідношення між ними, достатнього для вирішення нагальних соціально-економічних потреб із збереженням суверенітету і цілісності вітчизняної фінансової системи.

В останні роки значно послабився і потенціал банківської системи України (табл. 2.10), зокрема щодо кредитування суб'єктів реального сектору економіки і населення держави. Йдеться і про обмеження пропозиції банківського продукту, і про здороження його вартості, і про погіршення структурних характеристик кредитування.

Показники стану банківського сектору в Україні
у 2000, 2005, 2010–2015 рр.*

Показники	Роки							Відхилення (+/-)	
	2000	2005	2011	2012	2013	2014	2015	2015/ 2000	2015/ 2014
Частка іноземного банківського капіталу в загальному обсязі банківського капіталу, %	10,0	20,0	28,0	31,3	30,1	30,1	30,1	20,1	-
Обсяг кредитування банками реального сектору економіки, % до ВВП	12,5	32,2	78,4	71,0	69,3	74,0	81,6	69,1	7,6

*Джерело: складено автором на підставі даних Державної служби статистики України

Звернімо увагу й на те, що впродовж 2000–2015 рр. істотно зросла частка іноземного банківського капіталу в загальних його обсягах. Якщо у 2000 р. цей показник становив 10,0 %, то у 2013–2015 рр. - 30,1 % (див.табл. 2.10), перевищивши прийнятне граничне значення (30,0 %) на 0,1 в.п. Це є свідченням поступового посилення залежності вітчизняної банківської системи від зовнішнього капіталу. Хоча, слід відмітити, що в структурному аспекті обсяги кредитування банками реального сектору економіки України все ще високі, що позитивно. Так, частка цього показника у ВВП у 2015 р. становила 81,6 % при прийнятному значенні цього показника на рівні 30,0 %. Більше того, за період 2000–2015 рр. показник збільшився на 69,1 в. п. та лише за останній рік - на 7,6 в. п. Вважаємо, що цю тенденцію доцільно зберегти.

Є підстави констатувати і про низький рівень реалізації потенціалу вітчизняного страхового ринку. Про це свідчать дані табл. 2.11.

Таблиця 2.11
Показники стану страхового ринку в Україні у 2005, 2011–2014 рр.

Показник	Роки					Абсолютне відхилення (+, -)	
	2005	2011	2012	2013	2014	2014/2005	2014/2013
Показник проникнення страхування (страхові премії до ВВП), %	3,1	2,13	1,74	1,44	1,41	-1,69	-0,03
Показник „цільності страхування” (страхові премії на одну особу), дол. США	53,8	62,8	62,1	58,99	54,4	0,6	-4,59
Частка довгострокового страхування в загальному обсязі зібраних страхових премій, %	2,5	3,9	5,9	7,7	8,1	5,6	0,4
Рівень страхових виплат, %	14,7	26,4	21,4	23,9	28,7	14,0	4,8
Частка премій, що належать перестраховикам-нерезидентам, %	5,0	4,3	5,2	1,3	1,4	-3,6	0,1

**Джерело: складено автором на підставі даних Державної служби статистики України*

Відомо, що показники стану його функціонування характеризують забезпеченість страхових компаній фінансовими ресурсами, достатніми для відшкодування обумовлених в договорах страхування збитки клієнтів і забезпечення ефективного функціонування, високої ліквідності і платоспроможності страхової системи країни. Натомість, надмірно низьким є рівень проникнення страхування. Значення цього показника становило лише 1,41 при прийнятному діапазоні 8–12. Це все ще засвідчує нерозвиненість, наявність системних перешкод та відсутність ментальної готовності для всестороннього розвитку страхового бізнесу в Україні, використання його можливостей в цілях страхування ризиків суб'єктів бізнесу, формування маси фінансового ресурсу для фінансування потреб економіки, реалізації

ефективних програм соціального страхування та підвищення, таким чином, рівня якості життя населення в Україні.

Таким чином, є підстави до висновку, що для всіх сфер фінансової системи України характерними є недоліки, що посилюють дію дестабілізуючих чинників і є одними з причин наявних у нашій державі дисбалансів соціально-економічного розвитку. Відтак, існує також і потенціал реалізації ефективних фінансових механізмів та інструментів, здатних позитивно позначатися на ключових параметрах та вирівнянні диспропорцій соціально-економічного розвитку держави. Отже, на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України намітилася низка істотних негативних тенденцій. Головними параметрами нестабільності і загрозами подальшого поступу національної економіки та соціальної сфери держави слід вважати: стан рецесії з можливим переходом до депресії; високий рівень тінізації та монополізації економіки; спад обсягу виробництва, збуту продукції та значне погіршення фінансово-економічних результатів у базових видах економічної діяльності (промисловість, будівництво, транспорт, складське господарство, торгівля, операції з нерухомим майном, ін.), зокрема експортно орієнтованих; втрату значної частини промислового та експортного потенціалу, недовикористання потенціалу сільськогосподарського виробництва; сповільнення темпів зростання доходів бюджетів і збільшення їх дефіциту, що обмежує можливості фінансування програм відновлення економіки та соціальної сфери; погіршення структурних характеристик функціонування ринку праці та неефективне використання трудового потенціалу суспільства; зменшення обсягу капітальних інвестицій та наявність суттєвих диспропорцій в інвестиційній привабливості за територіями держави і видами економічної діяльності, секторами економіки; зменшення чисельності діючих суб'єктів малого бізнесу та послаблення їх ролі в економіці; зниження рівня доходів населення на фоні зростання комунальних та соціальних виплат, збільшення масштабів безробіття та підвищення соціальної напруги.

В значній мірі дисбаланси соціально-економічного розвитку України обумовлені впливом фінансових чинників. Фінансова система країни функціонує недостатньо ефективно та не реалізує багатьох своїх базових функцій у підтриманні і забезпеченні належного поступу національного господарства та виконанні державою соціальних завдань і гарантій. За більшістю її складових наявні критичні недоліки. В рамках бюджетної системи - це проблеми формування дохідної частини бюджетів, надмірний рівень перерозподілу ВВП через державний бюджет, нераціональність міжбюджетних відносин та значна частка зовнішніх запозичень для покриття дефіциту бюджету; грошово-кредитної системи – надмірність грошової маси, висока вартість кредитних ресурсів та інфляційні процеси; валютної складової - девальвація вітчизняної грошової одиниці, обмеженістю міжнародних резервів та критична маса валютних депозитів; боргової складової - критичне зростання рівня зовнішнього, внутрішнього та загальнодержавного боргу; розвитку страхового ринку - його малі обсяги та ділова активність, роль в економіці і суспільстві; банківського сектору – складність доступу до пропозиції кредитного ресурсу та висока залежність від іноземного капіталу.

Водночас їх усунення можливе шляхом реалізації дієвих фінансових інструментів, що забезпечуватиме більш збалансований і комплексний економічний розвиток України.

2.3. Інституційно-організаційний механізм координації фінансово-бюджетної та грошово-кредитної політики

Під інституційно-організаційним механізмом координації бюджетної та монетарної політики розуміється взаємодія фінансових органів та інституцій, яка характеризує систему державного регулювання бюджетної та грошово-кредитної сфер.

На різних етапах розвитку української економіки їй притаманна своя специфіка поєднання бюджетної та монетарної політики. Координація бюджетної та монетарної політики набувала різних форм залежно від стану макроекономічного середовища, інституційних умов, темпів інфляції, рівня розвитку фінансового ринку, режимів валютного курсу гривні тощо.

Істотним фактором, який суперечливо впливає на зміст інституційно-організаційного механізму координації бюджетної та монетарної політики в Україні, є політичний чинник. Найбільш відчутно він виявляється у період проведення виборчих кампаній, але насправді діє постійно. Наукова оцінка стану координації бюджетної та монетарної політики в Україні передбачає врахування таких явищ, як: нерозвинутість вітчизняного фінансового ринку, значні грошові кошти в тіньовому секторі української економіки, криза неплатежів, високий рівень доларизації економіки та ін.

Механізм нагромадження досвіду координації бюджетної та монетарної політики в Україні відбувався дуже складно, як правило, шляхом спроб і помилок. Навіть сьогодні методи та інструменти ефективної координації бюджетної та монетарної політики на практиці лише відпрацьовуються.

Становлення механізму координації бюджетної та монетарної політики в Україні розпочалося в надзвичайно складному макроекономічному середовищі початку 90-х років ХХ ст. - в умовах кризового падіння національного виробництва та повного дисбалансу соціально-економічних механізмів. Це, безумовно, наклало відбиток на увесь наступний розвиток цього механізму координації.

Стан бюджету значною мірою визначається в Україні низьким рівнем збору податків і високими витратами за зовнішнім державним боргом. Низький рівень збору податків змушує уряд збільшувати обсяг неподаткових надходжень до бюджету, які не можна вважати відкритими і прозорими.

Основна увага в сучасних умовах має приділятися розширеному відтворенню бюджетних ресурсів, зростанню доходів бюджету, збільшенню фінансової бази бюджетних призначень. У цьому плані важливе значення має

зростання пропозиції грошей та підвищення рівня монетизації економіки, що позитивно впливає на виконання бюджету.

Однією з найважливіших проблем координації бюджетної та монетарної політики в Україні є оптимізація готівкового обігу - зменшення агрегату M0 в грошовій масі. Надмірна готівкова маса негативно позначається на виконанні бюджету, ускладнює контроль за платежами і розрахунками, сплатою податків. Надмірно велика частка готівкового обігу - монетарна основа тіньової економіки. Для забезпечення нормальної діяльності тіньового сектора насамперед необхідний відповідний обсяг готівкової грошової пропозиції, цей же сектор формує відповідний попит на готівку [112, С. 202].

Проблема знаходження оптимального для сучасної української економіки інституційно-організаційного механізму координації бюджетної та монетарної політики залишається дуже гострою. Йдеться насамперед про пошук такого механізму, який би був максимально зорієнтований на системне фінансове стимулювання стійкого економічного зростання. На жаль, системний підхід до координації бюджетної та монетарної політики у багатьох випадках в Україні відсутній. Механізм координації бюджетної та монетарної політики стане в Україні більш ефективним за умов реального успіху структурних та інституційних реформ.

Вирішення завдання ефективної координації бюджетної та монетарної політики в Україні потребує комплексних заходів, спрямованих на забезпечення політичної, економічної і фінансової стабільності в суспільстві.

Інституційно-організаційна система координації дій Міністерства фінансів і Центрального банку в розвинутих країнах формувалася багато десятиліть у конкретних історичних умовах. Нині у цих країнах створене ґрунтовне законодавче поле такої координації, важливу роль відіграють традиції цих суспільств. Зарубіжний досвід свідчить, що дієвий інституційно-організаційний механізм координації діяльності різних владних суб'єктів можливий на основі нормативного закріплення оптимального розподілу владних повноважень між ними.

Відносини між Міністерством фінансів і Центральним банком в розвинутих країнах, як правило, є доволі різноманітними. Ще більш різнобічним є комплекс взаємовідносин між парламентом, урядом і Центральним банком, який має будуватися не на ієрархічній структурі, а на принципах рівноправного партнерства. Міністерство фінансів розробляє засади фінансової політики країни у цілому і реалізує та координує бюджетну політику, складає проект державного бюджету і забезпечує його виконання.

З метою досягнення взаємоузгодженості бюджетної та монетарної політики в Україні повинен бути створений дієвий механізм координації діяльності Міністерства фінансів України, НБУ, Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, а також Міністерства економіки України на всіх етапах формування і реалізації економічної політики держави.

У сучасних розвинутих країнах світу важливим об'єктом узгоджених дій уряду і Центрального банку є цільовий показник інфляції як складова загальної стратегії таргетування інфляції. У Канаді і Новій Зеландії таргет інфляції визначається в спільній угоді між Міністром фінансів і Головою Центрального банку. У Великобританії, де формально за проведення монетарної політики більше відповідає Міністр фінансів, ніж Голова Банку Англії, цільовий показник інфляції оголошується Міністром фінансів після консультацій з Банком Англії. Загалом практика розвинутих країн світу засвідчила, що одностороннє оголошення таргету інфляції Центральним банком зменшує ефективність таргетування і довіру суспільства до цієї монетарної стратегії, тому оголошені орієнтири мають офіційно затверджуватися урядом.

Можна стверджувати, що взаємодія владних інститутів є сьогодні невід'ємною складовою інституційно-організаційної структури державного регулювання економіки. У цьому напрямку у світі напрацьовано значний досвід, на основі осмислення якого чіткіше бачаться шляхи подальшого вдосконалення координації бюджетної та монетарної політики в Україні.

Вважаємо, що Міністерство фінансів України повинно виконувати функції центру, координуючого всю фінансову систему країни. Основним його завданням стає розробка та реалізація фінансової стратегії розвитку національної економіки.

Вирішального значення набуває системний характер реалізації антиінфляційних заходів, тобто їх здійснення усіма владними інститутами. Так, очевидно, що стерилізаційні заходи Міністерства фінансів України і НБУ мають поєднуватися з активними діями Міністерства економіки України із збалансування попиту та пропозиції на товарних ринках у тому числі на основі фінансових і товарних інтервенцій. Діяльність Міністерства економіки України разом з Антимонопольним комітетом України повинна спрямовуватися на розвиток ефективної конкуренції на всіх товарних ринках, особливо соціально і економічно значущих [126, С. 5].

У проведенні монетарної політики НБУ сьогодні має автономний статус, підтримує загальну економічну політику уряду відповідно до Конституції України та чинного законодавства, маючи на меті забезпечення стабільності національної валюти.

Координація дій Міністерства фінансів України з НБУ є важливим інституційно-організаційним компонентом реалізації як бюджетної, так і монетарної політики. У законі "Про центральний банк Російської Федерації" передбачена безпосередня участь Центрального банку у розробці економічної політики уряду та взаємна координація їх дій.

Безумовно позитивною є роль формальних координаційних органів (комісій, рад, нарад), хоча їх значення не слід перебільшувати. Учасниками таких органів мають бути міністри (насамперед фінансів і економіки), Голова НБУ, представники бізнесу. Цей координаційний орган може збиратися щомісяця під головуванням Прем'єр-міністра (або віце-прем'єр-міністра), щоб аналізувати розвиток національної фінансової системи у попередні місяці і розробляти пропозиції і рекомендації щодо подальших дій. Особливо важливе значення робота координаційних рад (комісій) має в умовах

реалізації стратегії інфляційного таргетування і моніторингу цільового показника інфляції.

Вагоме значення для взаємоузгодження бюджетної та монетарної політики має координація дій НБУ і Державного казначейства України. З утворенням останнього розпочався механізм переходу від банківської до казначейської системи виконання державного бюджету. У середині 1990-х років стало зрозуміло, що комерційні банки в умовах наявної фіктивно-тіньової економіки неспроможні забезпечувати дієве управління касовим виконанням бюджету, здійснювати належний контроль на всіх етапах його виконання (від виділення асигнувань до касових видатків). Нині перехід до казначейської системи виконання бюджету в Україні в основному завершено. Однак проблема оптимізації взаємовідносин Державного казначейства України з НБУ і національною банківською системою залишилася, вона лише перейшла в іншу площину.

Основними завданнями Державного казначейства України є:

- забезпечення казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, що передбачає: розрахунково-касове обслуговування розпорядників одержувачів бюджетних коштів; контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань та проведенні платежів за цими зобов'язаннями; в межах своїх повноважень контроль за дотриманням учасниками бюджетного механізму бюджетного законодавства; ведення бухгалтерського обліку і складення звітності про виконання державного та місцевих бюджетів;

- управління наявними фінансовими ресурсами, що ним обліковуються;
- визначення механізму казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів, установлення єдиних правил бухгалтерського обліку і звітності про виконання державного та місцевих бюджетів, кошторисів розпорядників бюджетних коштів, визначення порядку і строків подання звітів про виконання кошторисів державних цільових фондів.

По суті, казначейство виконує у структурі державної влади функцію головної бухгалтерії та каси. Касове виконання Державного бюджету України здійснюється органами Державного казначейства України в межах бюджетних асигнувань та надходжень на відповідний реєстраційний рахунок у системі єдиного казначейського рахунку.

Здійснення видатків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів відповідно до кошторисів, планів асигнувань або планів використання бюджетних коштів проводиться Державним казначейством через платежі із реєстраційних та спеціальних реєстраційних рахунків розпорядників бюджетних коштів. Казначейські установи в нинішніх умовах починають дедалі більше виконувати певні банківські функції.

Державне казначейство України є учасником системи електронних платежів НБУ. Безумовно, казначейська платіжна система повинна відповідати вимогам НБУ як щодо наявності відповідних структурних підрозділів, так і щодо побудови системи бюджетного обліку й звітності.

У низці розвинутих країн світу контроль за виконанням бюджету здійснюється не казначейством, а незалежними аудиторами. Аудит державних фінансів - перспективний напрям розвитку державного фінансового контролю в Україні.

Постановою Кабінету Міністрів України "Питання проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту" від 25.03.2006 № 361 визначено механізм проведення державного фінансового аудиту, що полягає у перевірці та аналізі діяльності, 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 суб'єктів господарювання державного сектора економіки, а також інших суб'єктів господарювання, що отримують кошти з бюджету всіх рівнів та державних фондів або використовують державне чи комунальне майно.

Повноваження Державного казначейства України регламентуються ст. 112 Бюджетного кодексу України та Положенням про Державне казначейство України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2005 № 1232. Державне казначейство України є урядовим органом державного управління у складі Міністерства фінансів України і йому підпорядковується. Важливо на рівні законодавчого акта остаточно визначити і зафіксувати засади і принципи діяльності Державного казначейства України [189, С. 21].

Перспективним напрямом взаємодії Державного казначейства України та НБУ може бути істотне розширення операцій з використання на фінансовому ринку залишку бюджетних коштів на єдиному казначейському рахунку. Зауважимо, що у Держказначейства немає належного досвіду роботи на фінансовому ринку. Для цього потрібно підготувати відповідних фахівців і нормативну базу. Згідно з оцінкою Державного казначейства України мінімальний залишок коштів уряду на єдиному казначейському рахунку, необхідний для забезпечення безперервного механізму виплат наприкінці календарного року, має складати 1-1,5 млрд грн. Уряд вважає за необхідне тримати на рахунках Держказначейства кошти в сумі близько 5 млрд грн.

Як правило, фахівці Державного казначейства України визначають такі причини утворення постійних залишків бюджетних коштів на рахунках казначейства: грошові потоки залишаються на рахунках, доки здійснюється їх розподіл між головними розпорядниками, розпорядниками коштів нижчого рівня, одержувачами коштів; грошові кошти залишаються на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів в очікуванні розподілу, надходження платіжних доручень і підтверджувальних документів; кошти спеціального фонду розпорядників коштів нагромаджуються на спеціальних реєстраційних рахунках для здійснення платежів наступних періодів.

Ідеї про надання органам Державного казначейства України статусу кредитної установи та права здійснювати операції з готівкою бюджетних організацій, використовувати вільні бюджетні кошти як кредитні ресурси із включенням територіальних органів казначейства у платіжну систему країни як активних і постійних суб'єктів мають об'єктивні підстави.

З 1 серпня 2006 р. Державне казначейство України змінило порядок казначейського обслуговування бюджетних установ з метою розв'язання проблеми "замороження" значних сум коштів на казначейських рахунках. Держказначейство отримало більший ресурс для оперативного фінансового реагування.

Державне казначейство України згідно з чинним законодавством здійснює управління державним боргом і проводить його обслуговування разом з НБУ та Міністерством фінансів України, забезпечуючи фінансування витрат з державного бюджету щодо погашення державних цінних паперів і сплати доходу за ними, ведення обліку випуску, обслуговування та погашення державних цінних паперів за термінами обігу, нарахування процентів та здійснення обліку за кредитами, отриманими на покриття дефіциту бюджету. Державне казначейство України безпосередньо здійснює регулювання фінансових відносин між бюджетом та цільовими фондами держави, контроль за надходженням, рухом і використанням коштів цих фондів. До державних цільових фондів в Україні нині належать: Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань.

Особливе значення для ефективної інституційно-організаційної координації бюджетної та монетарної політики має успішна діяльність Пенсійного фонду України. Він є центральним органом виконавчої влади, що здійснює керівництво та управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, провадить збір,

акумуляцію та облік страхових внесків, призначає пенсії та готує документи для їх виплати, забезпечує своєчасне і в повному обсязі фінансування та виплату пенсій, інших соціальних виплат, які згідно із законодавством здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду України, здійснює контроль за цільовим використанням коштів. Пенсійний фонд України - потужна державна фінансова структура, яка займається призначенням, виплатою пенсій та контролем за надходженням внесків. Реформа фінансів пенсійної системи безпосередньо впливатиме на стан фінансового ринку в країні [182, С. 100].

За деякими оцінками, частка витрат Пенсійного фонду України та інших обов'язкових державних фондів у ВВП в Україні є однією з найбільших у світі, що важким тягарем лягає на національну економіку. За період з 2003 по 2014 р. пенсійні витрати в Україні зросли з 9 до 16 % ВВП і стали однією з головних проблем стабільності державних фінансів. Для порівняння: країни Центральної Європи, які нещодавно приєдналися до ЄС, витрачають на пенсії в середньому 8 % ВВП. Ситуація погіршується демографічними тенденціями: до 2055 р. в Україні на кожного працівника припадатиме по 1,4 пенсіонера.

Залишаються поки що не виконаними плани уряду щодо реалізації єдиного соціального податку та інших заходів, спрямованих на зменшення податкового навантаження на реальну економіку.

Дуже складною інституційно-організаційною проблемою в Україні виявився перехід до казначейського обслуговування Пенсійного фонду України. Безумовно, консолідація коштів Пенсійного фонду в Державному казначействі України на єдиному казначейському рахунку поліпшуватиме ефективність використання коштів цього фонду, що буде сприяти взаємоузгодженню бюджетної та монетарної політики.

Важливим об'єктом скоординованих дій Міністерства фінансів України і НБУ є ринок державних цінних паперів. Розміщення державних цінних паперів здійснюється не безпосередньо від Міністерства фінансів України до

НБУ, а з використанням вторинного ринку. Механізм непрямих продаж може розвиватися участю у таких операціях первинних дилерів на вторинному ринку, які беруть на себе забезпечення певного рівня ліквідності державних цінних паперів.

З метою недопущення негативного впливу на вітчизняний фондовий ринок значної концентрації державних цінних паперів у нерезидентів за погодженням з НБУ наказом Міністерства фінансів України "Про затвердження Положення про порядок здійснення іноземних інвестицій шляхом набуття у власність нерезидентами облігацій внутрішніх державних позик" від 19.10.2004 № 7 було встановлено низку обмежень на придбання нерезидентами державних цінних паперів.

У системі державних фінансів слід підвищувати значущість державних банків - Ощадбанку та Укрексімбанку, особливо тепер у період розростання фінансової кризи. Сьогодні вагомою є роль цих банків у купівлі державних цінних паперів. Із збільшенням їхнього статутного капіталу державні банки зможуть брати значно активнішу участь у кредитуванні розвитку національної економіки. У цьому плані великі перспективи може мати сформований консорціум державних банків. Йдеться про значне збільшення обсягів кредитування проектів з енергозбереження, авіабудування, будівництва доступного житла, реформування житлово-комунального господарства тощо. Ощадбанк останнім часом є активним покупцем державних цінних паперів.

Наприкінці вересня 2006 р. набрала сили постанова НБУ № 337, якою дозволено державному підприємству поштового зв'язку "Укрпошта" надавати послуги готівкового обміну валют. По суті, зроблено крок на шляху перетворення "Укрпошти" на державний поштово-ощадний банк.

Важливим аспектом інституційно-організаційної координації бюджетної та монетарної політики є формування управлінської звітності на основі побудови єдиної інформаційної бази для прийняття управлінських рішень на урядовому рівні.

Подальше підвищення ефективності координації бюджетної та монетарної політики в Україні передбачає їх належне наукове забезпечення. Важливим є створення постійно діючої спеціалізованої робочої групи із фахівців Міністерства фінансів України, НБУ, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, експертів науково-дослідних організацій і вищих навчальних закладів.

Висновки до розділу 2

1. Фінансова стабільність є одним з ключових складників макроекономічної стабільності, що забезпечує позитивне зростання економіки та сприяє посиленню її конкурентоспроможності серед провідних економік світу. Водночас встановлення та виявлення взаємозалежностей між фінансовою та макроекономічною стабільністю ускладнено взаємопов'язаністю макроекономічних процесів держави.
2. Необхідність більш активного впливу держави на економічні процеси в Україні сьогодні є очевидною. Економічна політика в трансформаційній економіці повинна бути не тільки активною та викликати довіру, а й стабільною. Обґрунтовано, що нестабільність та недоліки функціонування фінансової системи країни породжують гострі, критичні, часто не переборні умови для стабільного функціонування соціально-економічної системи. Дослідження основних фінансових інструментів державної політики дозволило виявити чинники впливу на формування тих, чи інших причин існування гострих дисбалансів економічного розвитку України.
3. Як можна констатувати з проведеного аналізу стан бюджетної системи України недостатньо стабільний. Зокрема значення таких показників, як відношення дефіциту (профіциту) державного бюджету до ВВП та покриття дефіциту зведеного бюджету за рахунок зовнішніх запозичень, у 2015 р. виходили за межі прийнятних, що свідчить про незбалансованість доходів та видатків бюджету та загрожує неспроможності держави фінансувати власні

видатки. Негативними тенденціями характеризуються також і зміни таких важливих параметрів функціонування бюджетної системи України, як рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду України) та обсяги трансфертів з державного бюджету до ВВП. Предметом дослідження впливу дохідної частини бюджету на економічну активність в країні є насамперед податкові надходження.

4. Істотними причинами дисбалансів економічного розвитку вітчизняної економіки є нестабільність стану грошово-кредитної системи. Класичним наслідком такої ситуації є нестабільність грошової одиниці держави та посилення інфляційних процесів. Зазначені процеси відобразилися й на підвищенні рівня середньої процентної ставки за кредитами комерційних банків, що значно ускладнило доступність суб'єктів бізнесу до банківського кредитування, сповільнило ділову активність в середині держави та ускладнило процеси споживчого кредитування населення, а, відтак, значно зменшило його платоспроможний попит.

5. Особливу роль у взаємозв'язку бюджетної та грошово-кредитної сфери відіграє валютна. Стан валютної системи характеризує рівень курсоутворення, який створює оптимальні умови для поступального нарощування експорту, безперешкодного припливу в країну іноземних інвестицій, інтеграції держави до світової економічної системи, а також захищає від потрясінь на міжнародних валютних ринках. Девальвація гривні, що галопуючими темпами відбувалася в останні роки, є свідченням нестабільності вітчизняної валютної системи. Такий висновок підтверджується обмеженими міжнародними резервами нашої держави.

6. Обґрунтовано, що координація бюджетної та грошово-кредитної політики повинна реалізовуватись через інституційно-організаційний механізм, зорієнтований на системне фінансове стимулювання економічного зростання, забезпечення економічного розвитку, макроекономічної стабільності, який включає: організацію ефективної казначейської платіжної системи, провадження механізму проведення державного фінансового

аудиту, реформу фінансів пенсійної системи, формування вітчизняного фондового ринку, удосконалення системи кредитних інструментів, формування ефективної управлінської звітності на рівні міністерств і відомств.

7. Значним фінансовим інструментом, що безпосередньо позначається на економічному розвитку держави, є рівень боргових зобов'язань, тобто внутрішньої та зовнішньої заборгованості з урахуванням вартості її обслуговування й ефективності використання внутрішніх і зовнішніх запозичень та оптимального співвідношення між ними, достатнього для вирішення нагальних соціально-економічних потреб із збереженням суверенітету і цілісності вітчизняної фінансової системи. На жаль, ця компонента фінансової системи України також характеризується нестабільністю, породжуючи все більші дисбаланси та диспропорції, що об'єктивно позначаються на можливостях держави та суб'єктів господарювання в належній мірі фінансувати проекти та програми як поточного, так і стратегічного розвитку, формувати фінансові резерви для майбутнього інвестування.

8. Для всіх сфер фінансової системи України характерними є недоліки, що посилюють дію дестабілізуючих чинників і є одними з причин наявних у нашій державі дисбалансів економічного розвитку. В значній мірі дисбаланси економічного розвитку України обумовлені впливом фінансових чинників. Фінансова система країни функціонує недостатньо ефективно та не реалізує багатьох своїх базових функцій у підтриманні і забезпеченні належного поступу національного господарства та виконанні державою соціальних завдань і гарантій.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ НАПРЯМІВ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

3.1. Стратегічні напрями ефективності використання фінансових інструментів державної політики економічного розвитку

Дослідження фінансової сфери України та її функціональних інструментів (бюджетної, фіскальної, грошово-кредитної, фінансової) відобразили увесь комплекс проблем, пов'язаних із визначенням суті, місця і впливу фінансового сегмента економічної системи на функціонування і економічний розвиток держави. Виокремлення фундаментальних протиріч у науковому й експертному середовищі щодо основ, механізмів та інструментів взаємодії всіх сфер, підсистем і ланок економічної системи та шляхів їх удосконалення і розвитку відображає всю складність процесу модернізації та реформування фінансового сектору держави в цілях реалізації механізмів і інструментів усунення диспропорцій у соціально-економічному розвитку держави та забезпечення побудови постіндустріальної національної економічної системи в умовах відкритого зовнішнього середовища.

Аналіз стану та впливу функціональних сфер фінансового сектору на розвиток економічної системи України відобразив його слабку здатність (у т. ч. його підсистем) забезпечувати якісне виконання функцій фінансів, у т. ч. за їх змістом і призначенням. Це обумовлюється насамперед невідповідністю змістовного наповнення й організаційного функціонування інституціонального забезпечення фінансового сектору і системи управління ним.

Загальноохоплююча фінансово-економічна криза в Україні виявила як засадничі, так і функціональні проблеми інституціонального забезпечення фінансового сектору та обумовила необхідність глибокої, докорінної його

модернізації, трансформації взаємозв'язків і взаємовпливів у функціонуванні рівнів та складових елементів економічної системи.

Зауважимо, що інституціональне забезпечення фінансової системи держави є відображенням стану, способів, форм і методів формування, розподілу і використання фінансових ресурсів. Відповідно, основні засади, механізми та принципи його функціонування повинні відповідати потребам економічної системи країни і визнача тися обраною економічною моделлю суспільства. Так, у командно-адміністративній системі вона була спрощеною, дещо примітивною, не всі її ланки були достатньо розвинені або не включалися в систему фінансових відносин. У державах із розвинутою ринковою економікою в постіндустріальний період інституційні основи фінансів визначаються найвищим рівнем взаємозалежності та взаємовпливу як у межах фінансової сфери, так і в контексті соціально-економічного розвитку. В державах із перехідною економікою інституції фінансових відносин характеризуються тим, що окремі їхні ланки перебувають на стадії формування і початкового розвитку (насамперед фондового ринку, кредитної системи, фінансових корпорацій), що не в повній мірі дозволяє використовувати інструменти і механізми забезпечення поступального розвитку економічної системи.

Дослідження місця, значення і впливу інституціонального забезпечення на ефективність функціонування економічної системи у цілому в наукових колах проводиться впродовж останнього століття. Характерною для наукового середовища країн із ринковою економікою є дискусія щодо вибору парадигми розвитку економіки країни між неокласичною, кейнсіанською і інституціональною науковими теоріями при визначенні засадничих пріоритетів, механізмів та інструментів, що сприятимуть поступальному розвитку економічних систем.

Згідно з методологією неокласиків економіка країни має внутрішні механізми відновлення стійкої економічної рівноваги та не потребує суттєвої допомоги з боку держави. Якщо держава в системі управління запроваджує

жорсткий антиінфляційний курс і його дотримується у кредитно-грошовій та бюджетній політиці, інші проблеми ринкова економіка вирішує самостійно. Нині неокласична парадигма, яка сприяла створюванню умов у світовій глобальній економіці для значних фінансово-економічних потрясінь і криз, піддається жорсткій критиці.

Кейнсіанський підхід в управлінні макроекономічними процесами був сформований за часів Великої депресії й акцентував увагу на такому методологічному підході, де посилювалася роль і відповідальність держави в умовах функціонування економічних систем, використовувалися відповідні моделі державного регулювання розробки методів економічної політики. На практиці це означало, що державні органи управління, які здійснювали цю політику, повинні були змодельовати соціально-економічну систему в цілому і забезпечити умови й механізми її створення. Досвід показав, що не завжди держава є адекватним і ефективним регулятором економічної системи, а основні засади її функціонування можуть визначатися не досягненням стратегічних пріоритетів розвитку, підвищення якості та умов життя громадян, а необхідністю вирішення короткострокових політичних, матеріальних, соціальних чи інших завдань. Парадигма сучасного інституціонального підходу розглядає економічну систему як еволюційну відкриту систему, що піддається впливам зовнішнього середовища та реагує на них. Таким чином, інституціоналісти піддають критиці один із головних постулатів неокласичної теорії -рівновагу в економіці, вважаючи, що прагнення ринкових сил до рівноваги деформується більш потужними політичними, соціальними, матеріальними та іншими впливами. Основою інституціонального спрямування є дотримання пропонованого постулату розвитку: вибір належить інституціональним засадам, які спрямовують економічні чинники на загальний добробут і мінімізують проблеми, пов'язані з нерівністю доступу економічних суб'єктів до матеріальних, трудових, фінансових та інших ресурсів.

Визнаючи право на існування кожної з наукових шкіл, вважаємо за необхідне зазначити, що саме формування ефективного *інституціонального середовища економічних (фінансових) інструментів* дозволяє забезпечити можливість досягнення найбільш оптимального взаємозв'язку і впливу між елементами системи для виконання визначених завдань в умовах швидкозмінювального і високоризикового зовнішнього середовища функціонування економічних систем та їх суб'єктів. Перехід до нового так званого постіндустріального етапу економічного розвитку України, що базується на економіці знань, людському і соціальному капіталі, у період тотальної економічної кризи потребує формування нової системи інституціонального забезпечення фінансового сектору України з урахуванням специфічних особливостей, умов і завдань функціонування економічної системи в процесі подолання дисбалансів її розвитку. Дослідження умов і закономірностей взаємодії економічних суб'єктів у постіндустріальних економіках вимагає переосмислення значення інституціональної структури в економічних процесах у суспільстві.

Здійснення економічної діяльності в певному суспільному середовищі підпадає під вплив історичних, матеріальних, трудових інституцій, які покладені в основу функціонування суспільних інститутів, що визначають основи, напрями розвитку і функціонування економічних систем.

На нашу думку, інституціональне забезпечення фінансового сектору України покликане сформулювати сутність суспільних інститутів, основні засади й інструменти їх функціонування (закони, правила, обмеження) з метою забезпечення системної взаємодії всіх елементів економічної системи держави. Всі інститути незалежно від свого функціонального призначення і специфіки прояву властивостей взаємозалежні, взаємодоповнюючі. Тому забезпечення соціально-економічного розвитку держави необхідно здійснювати як через ефективне й оптимальне функціонування кожної ланки, так і системи в цілому.

Наголосимо, що при формуванні інституціонального забезпечення фінансових інструментів економічної системи України його слід розглядати як множину різнопланових інститутів, які координують поведінку економічних агентів - суб'єктів набуття фінансових ресурсів. У результаті їх взаємодії утворюється відповідна модель фінансових взаємовідносин, а зовнішнє ринкове середовище, в свою чергу, бере участь у цьому процесі як конкурентна система інститутів. Таким чином, інституціональне забезпечення є багаторівневою сукупністю інститутів й інституцій, які базуються на організаційно-правових механізмах, що дозволяють здійснювати відповідні дії, взаємно стимулювати всі системи фінансової сфери у розвитку економічної системи країни і мати економіко-правову й соціальну відповідальність за їх наслідки.

На наш погляд, формування повноцінного інституціонального середовища є процесом складним і трудомістким, однак ігнорування специфіки функціонування інститутів призводить до неотримання бажаних результатів, що особливо чітко видно у фінансовій сфері України. Оскільки закони, норми і правила (формальні й неформальні) розробляються з метою зменшення невизначеності, то їх корисність зводиться до мінімуму або взагалі втрачається, якщо вони змінюються досить часто. Враховуючи неформальний аспект інституту, ідеальні правила, запозичені в одній країні, навряд чи будуть такими ж ідеальними в іншій.

До основних напрямів модернізації інституціонального забезпечення фінансового сектору економіки України віднесемо, по-перше, зміну парадигми діяльності інститутів і суб'єктів фінансового сектору економічної системи від забезпечення стабільності національної валюти до стабільності грошової й фінансової системи.

Так, домінування темпів розвитку фінансового сектору над реальним в економічній системі держави, змінює функції фінансових відносин із обслуговуючих і посередницьких до визначальних (домінуючих) у характері економічних відносин в суспільстві, що вимагає запровадження нової

парадигми розвитку економічної системи від забезпечення стабільності національної валюти до забезпечення загального і всеохоплюючого поступального розвитку.

По-друге, це забезпечення розвитку всіх ланок і систем фінансової сфери відповідно до вимог відкритого постіндустріального ринкового середовища. Орієнтування на західноєвропейську банкоцентричну модель побудови фінансового сектору максимізувало у нашій державі ризики не лише в фінансовій системі й банківській ланці, а у всьому секторі та максимізувало фінансові ризики економіки загалом, що вимагає перегляду основоположних засад побудови системи інституцій із однополярної орієнтації на забезпечення гармонійного розвитку всіх систем і ланок фінансового сектору.

По-третє, це посилення надійності регулювання діяльності економічних агентів. Основоположні методи, принципи та інструменти регулювання фінансових інституцій виявилися недієздатними в умовах глибокої кризи, що вимагає запровадження нової системи відповідальності всіх економічних агентів щодо заходів, спрямованих на попередження чи мінімізацію кризових явищ в їх діяльності (відповідальність власників, страхування, вимоги до надійності інформації, визначення нових індикаторів оцінювання загрози кризових явищ тощо).

По-четверте, це забезпечення відокремлення і незалежності економічної системи від політичних і інших впливів неекономічного характеру. Самостійність і відповідальність органів економічного і фінансового регулювання необхідно забезпечити не лише на декларативному рівні, але і практично, зокрема за рахунок підвищення професіоналізму, компетентності і незалежності функціонування агентів економічних відносин. Однак зміни лише формальних складових інституціонального забезпечення фінансового сектору (законів, правил, норм, компетенцій, інструментів регулювання тощо) не зможуть забезпечити якісно новий рівень її функціонування без зміни неформальних фінансових інститутів. Передусім

ідеться про відновлення довіри до влади, боротьбу з корупцією, тінізацією економіки, спрощення умов ведення бізнесу, захист прав власника, відновлення довіри до банківського сектору.

Розглядаючи фінансовий сектор економічної системи держави як цілісну сукупність функціональних й інституціональних складових, вважаємо, що система управління як ключовий елемент цілого визначає її ефективність і відповідність завданням соціально-економічного розвитку країни. Саме від спроможності системи управління забезпечити якісний взаємозв'язок і взаємодію всіх елементів, створити умови для реалізації інтересів всіх суб'єктів економічних відносин на паритетних засадах залежить її відповідність умовам і завданням розвитку суспільства. Результативність функціонування систем управління вітчизняним фінансовим сектором визначається відсутністю кризових процесів і соціальної напруги, що залежить як від їх потенційних можливостей (наявність природних, трудових та фінансових ресурсів), так і від уміння ефективно управляти процесами, які відбуваються в економіці й соціальному середовищі.

Глибокі економічні потрясіння відобразили вади та недооцінку необхідності й важливості ефективної системи управління фінансовим сектором, що проявилось у неможливості практичного використання важелів і інструментів системи управління для своєчасного усунення або мінімізації негативних впливів на дію дисбалансуючих чинників і процесів в Україні. Характеристика стану фінансового сектору України як недосконалого та слаборозвинутого, що здійснює своє функціонування на основі жорсткого, недостатньо компетентного і професійного управління, пояснює обмеженість застосовуваних механізмів та інструментів у системі управління й особливо актуалізує необхідність її вдосконалення. Існує комплекс суперечностей між індивідуальними і суспільними інтересами, які не можуть усунути ринкові механізми, що і зумовлює необхідність у застосуванні зовнішнього регулятора - держави, яка повинна в таких випадках здійснювати

регуляторне втручання і таким чином знаходити паритет між індивідуальними і суспільними інтересами. Запровадження ефективної системи державного управління у фінансовому секторі в Україні є одним із найважливіших завдань у функціонуванні економічної системи в цілому. Кейнсіанське обґрунтування економічної ролі держави визначило на кілька десятиліть посилення втручання держави в національну економіку. Але на певному етапі досить відчутними виявилися обмеження цього процесу. Розширення державного сектору, на чому базувалося підвищення економічної ролі держави, призвело до звуження ринковоконкурентного середовища і послаблення впливу ринкового механізму на розвиток економічних систем.

Формування ринкового механізму функціонування економічної системи України було недостатньо ефективним, адже призвело до концептуальних змін механізмів та інструментів системи державного управління економічним середовищем у цілому і його фінансової складової зокрема, які не набули належного рівня якості, компетентності та ефективності. Наслідком стали тенденції до неринкових методів розподілу економічних і фінансових ресурсів, жорстка централізація державного управління, недосконалість регулювання фінансовою системою, відсутність здорових ринкових відносин і процвітання монополізму. Проблеми економічної ролі держави стали ще актуальнішими в умовах трансформаційного періоду розвитку України.

Держава як інститут організації суспільства може і має сприяти спільній діяльності всіх суб'єктів економічних відносин і підвищувати рівень економічного добробуту шляхом захисту свобод і власності та створення умов для ефективного розподілу суспільних благ. Вважаємо, що вітчизняні органи державного управління мають створити право приватної власності й забезпечити його захист і дотримання, запобігти збиткам, які суб'єкти економічних відносин можуть потенційно завдати один одному, створити

умови чіткого дотримання законодавства з метою ефективної взаємодії всіх агентів економічних відносин.

Взаємодія ринкового і державного управління в процесі еволюційного розвитку пройшла шлях від поділу на два типи - нерегульованого відкритого ринку та централізованого державного управління, до теорії соціальної ринкової економіки (основоположник В. Ойкен), за якою держава повинна виконувати регуляторні функції шляхом надання ринковим процесам визначених форм, що насамперед запобігають виникненню монополізму в будь-якій сфері економічної системи.

Методи і засоби державного й ринкового регулювань стали поєднуватися і розподілятися за таким принципом: процес виробництва може й повинен регулюватися самокерованим ринковим механізмом, а держава повинна наглядати за створенням і функціонуванням цього механізму. Перехідний та трансформаційний періоди формування вітчизняного економічного ринкового середовища і системи його управління призвели, на думку В. Геєця, до квазіринкового середовища, якому притаманні ряд істотних дисбалансів, зокрема: неефективна приватизація, яка призвела до монополізації, державної корупції й погіршення економічних показників діяльності приватизованих підприємств із доприватизаційним періодом, нагромадження диспропорцій в економічній системі через безконтрольну емісію і значні зовнішні запозичення, неефективне управління державною власністю, неринкові механізми функціонування фінансової системи та її олігополія. Існує думка, що через невідповідність управління економічною системою, у тому числі і її фінансовим сегментом, сьогодні в Україні розвивається адміністративний капіталізм, тобто така модель, за якої відносний простір для економічної свободи й ініціативи отримують лише визначені владою структури, яка і надалі виконує функції головного розподільника доступу до суспільних благ. Саме повна деформація змісту, завдань і функцій системи управління економікою, як у цілому, так і її складовими призвела до всеохоплюючої економічної кризи, що посилилася

додатковими викликами збройного конфлікту на Сході країни і вимагає глибокої модифікації й реформування.

На сьогодні можна констатувати, що масштабна криза в Україні уповільнила не лише фазу економічного розвитку, а процес відтворення у цілому та потребує переходу на якісно новий рівень економічних відносин та управління ними. Нагальною проблемою, що вимагає пошуку шляхів вирішення, є створення таких умов управління системою, які забезпечать започаткування позитивної динаміки змін в економіці.

Науковцями відділу економічних стратегій Національного інституту при Президентові України Я. Белінською та Є. Медведкіною в якості інструменту забезпечення макроекономічної й фінансової стабільності запропоновано посилення пруденційної складової управління фінансовою системою. Йдеться про забезпечення фінансової стабільності шляхом подолання дисбалансів на мікро- і макрорівні. Характерною рисою макропруденційного підходу є націленість на запобігання системним ризикам, забезпечення раціонального розміщення та ефективного використання фінансових ресурсів. Поставлені цілі досягаються шляхом застосування пруденційних заходів за такими напрямками: нарощування довгострокових інвестицій у реальний сектор та фінансування модернізаційних процесів; розвиток інфраструктури і підвищення стійкості вітчизняного фінансового ринку; реформування інституційних засад фінансового регулювання; підвищення фінансової стійкості окремих фінансових установ; посилення антициклічного характеру регулювання.

Отже, за результатами дослідження, ми вважаємо, що система управління фінансовим середовищем в Україні повинна ґрунтуватися на використанні фінансових інструментів, яким притаманні раціональна ризиковість, здатність виробляти та запроваджувати нові інноваційно-інвестиційні продукти, а державне управління повинно стимулювати агентів економічних відносин до функціонування і створення доданої вартості. Система управління фінансовим сектором повинна створити умови, які би

забезпечили максимальне збалансування ринкових і неринкових факторів розвитку економічної системи задля ефективного поєднання ринкової природи функціонування суб'єктів економічної системи і механізмів саморегулювання від тих дисбалансуючих процесів, які можуть втрутитися в ринкові відносини й порушити економічну рівновагу в процесі соціально-економічного розвитку країни. Формуючи таку систему, необхідно враховувати, що в ринковій економіці процеси так швидко змінюються, що громіздкі, інертні, бюрократичні, некоординовані управлінські структури не можуть ефективно впливати на них. Тому система державного управління потребує розвинутої, але компактної й мобільної структури, яка здатна постійно реагувати на ринкові вимоги, виконувати координуючі функції. Система управління фінансовим сектором в Україні має забезпечити захист від неефективної реалізації агентських функцій держави у сфері фінансових відносин (в особі власника, законодавця, регулятора) та провалів і прорахунків у системі регулювання, особливо в сфері деактивізації до розширеного інвестування, посилення монопольного контролю над власністю, не виконання суб'єктами економічних відносин зобов'язань перед державою.

За результатами проведеного нами дослідження вважаємо за доцільне виокремити напрями і визначити заходи, які необхідно реалізувати для удосконалення ефективності використання фінансових інструментів державної політики задля подолання диспропорцій і дисбалансів у економічному розвитку країни, а саме (рис. 3.1):

– застосування сучасних механізмів і інструментів управління фінансовими відносинами в процесі формування, розподілу і використання фінансових ресурсів на всіх рівнях і ланках системи, формування багаторівневого, стимулюючого і відповідального за економічний розвиток країни інституціонального середовища, удосконалення управління і регулювання фінансовою системою через запровадження принципів

системності, прозорості, відкритості на засадах виключно ринкового характеру;

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ	
Напрями	Основні заходи
Забезпечення ефективності використання фінансових інструментів державної політики	<ul style="list-style-type: none"> - усунення диспропорцій і дисбалансів у переміщенні фінансових потоків між підсистемами фінансової системи; - застосування сучасних механізмів й інструментів управління фінансовими відносинами в процесі формування, розподілу і використання фінансових ресурсів на всіх рівнях і ланках системи; - формування багаторівневого, стимулюючого і відповідального за економічний розвиток країни інституціонального середовища; - удосконалення управління і регулювання фінансовою системою через запровадження принципів системності, прозорості, відкритості на засадах виключно ринкового характеру.
Збалансування бюджетної системи	<ul style="list-style-type: none"> - визначення пріоритетних напрямів бюджетних витрат із урахування реального стану економічного розвитку держави; - усунення невідповідності в розподілі й перерозподілі фінансових ресурсів між різними рівнями бюджетної системи через вирівнювання функцій органів управління та їх фінансового забезпечення; - усунення можливості застосування неринкових механізмів регулювання фінансовими потоками бюджетної системи; - забезпечення дотримання вимог щодо термінів реалізації окремих етапів бюджетного процесу.
Забезпечення зміни парадигми функціонування фіскальної системи	<ul style="list-style-type: none"> - зменшення фіскального тиску на агентів економічної системи країни; - зниження рівня тінізації економіки держави; - удосконалення адміністрування податків і зборів задля усунення можливості ухилення від їх сплати; - усунення корупційної складової в діяльності органів державної фіскальної служби
Забезпечення стабільності грошово-кредитної системи країни	<ul style="list-style-type: none"> - зміна мети діяльності регулюючих органів із забезпечення стабільності національної грошової одиниці до стабільності грошової й фінансової систем; - запровадження більш ефективної системи моніторингу виявлення значних диспропорцій в грошово-кредитній системі та запобігання їм; - забезпечення унеможливлення впливів політичного характеру та інших впливів неекономічного характеру на самостійність державного регулятора щодо формування і реалізації грошово-кредитної політики держави; - посилення відповідальності всіх економічних агентів системи за забезпечення її стабільності.
Створення умов для забезпечення вищого ступеня розвитку фінансової системи	<ul style="list-style-type: none"> - збалансування і синхронізація розвитку всіх ланок, інфраструктури й інституційного забезпечення підсистеми; - значне підвищення рівня капіталізації фінансових і не фінансових інституцій; - застосування сучасних механізмів та інструментів у формуванні, розподілі й використанні фінансових ресурсів між ланками підсистеми; - створення умов і запровадження більш ефективних систем управління фінансовими відносинами на всіх рівнях їх реалізації.

Рис. 3.1. Напрями удосконалення ефективності використання фінансових інструментів державної політики економічного розвитку*

*Складено автором

– збалансування бюджетної системи через усунення невідповідності в розподілі й перерозподілі фінансових ресурсів між різними рівнями бюджетної системи через вирівнювання функцій органів управління та їх фінансового забезпечення, визначення пріоритетних засад бюджетних витрат із урахуванням реального стану соціально-економічного розвитку держави, усунення можливості застосування неринкових механізмів регулювання фінансовими потоками бюджетної системи, забезпечення дотримання вимог щодо термінів реалізації окремих етапів бюджетного процесу;

– забезпечення зміни парадигми функціонування фіскальної системи з жорстко контролюючої до регламентуючої й стимулюючої за рахунок зменшення фіскального тиску на агентів економічної системи країни, зниження рівня тінізації економіки держави, удосконалення адміністрування податків і зборів задля усунення можливості ухилення від їх сплати, усунення корупційної складової в діяльності органів державної фіскальної служби;

– забезпечення стабільності грошово-кредитної системи країни через зміну мету діяльності регулюючих органів із забезпечення стабільності національної грошової одиниці до стабільності грошової й фінансової систем, запровадження більш ефективної системи моніторингу виявлення запобігання значних диспропорцій в грошово-кредитній системі і запобігання їм, забезпечення унеможливлення впливів політичного характеру та інших впливів неекономічного характеру на самостійність державного регулятора щодо формування і реалізації грошово-кредитної політики держави; (4) посилення відповідальності всіх економічних агентів системи за забезпечення її стабільності;

– створення умов для забезпечення вищого ступеня розвитку фінансової системи за рахунок збалансованого і синхронного розвитку всіх ланок інфраструктури й інституційного забезпечення підсистеми, значного підвищення рівня капіталізації фінансових і нефінансових інституцій, застосування сучасних механізмів та інструментів у формуванні, розподілі й

використанні фінансових ресурсів між ланками підсистеми в цілому, створення умов і запровадження більш ефективних систем управління фінансовими відносинами на всіх рівнях їх реалізації.

Окремим етапом реалізації послідовності є дослідження рівня *невизначеності самого фінансового інструменту*. Для дослідження рівня невизначеності фінансового інструменту використовують безумовну ентропію (для одного інструменту) або умовну ентропію (для групи пов'язаних інструментів) та розраховують ентропію динаміки та динаміку ентропії. На цьому ж етапі визначають існування/ чи відсутність існування зв'язку між значенням фінансового інструменту та рівнем невизначеності за фреймом системи. При існуванні такого зв'язку та незначним рівнем ентропії інструменту (не вищим за 0,5) інструмент вважається доцільним для використання для мінімізації рівня невизначеності. Такий зв'язок між величиною параметра фінансового інструменту та величиною невизначеності фінансових процесів системи вважається прямим сигналом.

Конкретні напрями застосування фінансових інструментів залежать від стадії розвитку економічної системи. Виходячи з розуміння розвитку та квазірозвитку економіки, специфічних рис, факторів та проблем розвитку економіки України, конкретних результатів дослідження стосовно рівня, тенденцій динаміки кількісних характеристик невизначеності за окремими секторами економіки, існуватиме достатньо жорстка спрямованість використання фінансових інструментів для регулювання рівня невизначеності. Так на стадії руйнування економічної системи (що властиве економіці України нині), коли відбувається її дисипація, що може супроводжуватись початковим імпліцитним зростанням (у кінці стадії), доцільним є зменшення рівня невизначеності, що обумовлюватиме пришвидшення трансформацій у системі та більшу їх глибину (рис. 3.2).

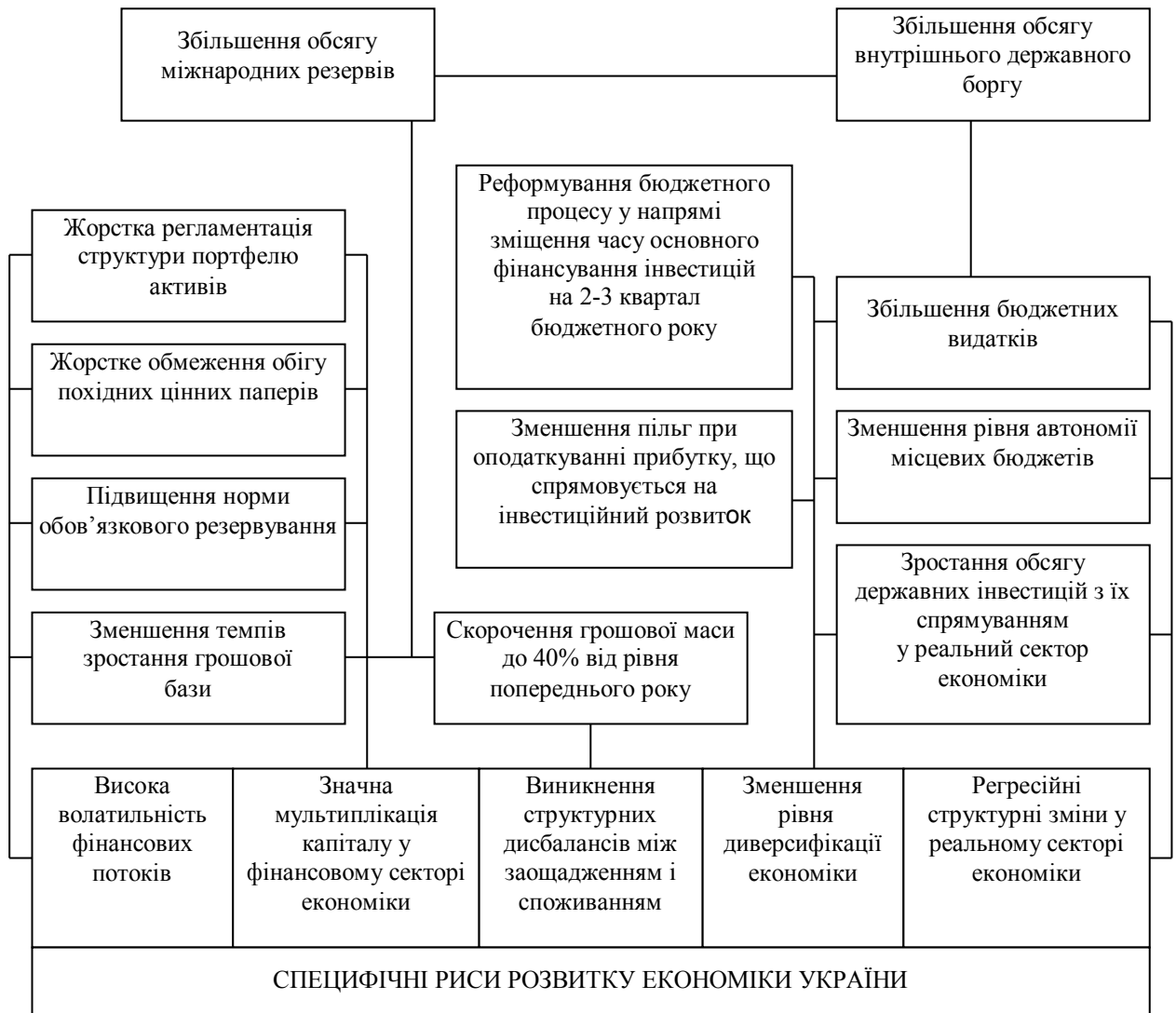


Рис.3.2. Напрями застосування фінансових інструментів на стадії економічного спаду для економіки України із регулюванням рівня невизначеності*

**Систематизовано та складено автором*

Під час зазначеної стадії основним призначенням регулювання рівня невизначеності є її зменшення за рахунок вилучення фінансових ресурсів з вільного обігу в економіці та їх спрямування на нарощування національного багатства. Велика кількість економік в умовах сучасної фінансової кризи не йде цим шляхом: так, у Франції, навпаки передбачається збільшення соціальних видатків та допомог; у Литві збільшується фіскальне навантаження на промисловців та громадян; в Естонії – основним напрямом стало скорочення видатків бюджету тощо. Однією із найбільш дієвих груп

фінансових інструментів є грошово-кредитні, оскільки вони безпосередньо обумовлюють величину фінансових потоків в економіці. Весь широкий спектр інструментів із оздоровлення банківського сектору поділяють на три категорії, зокрема: фінансові, операційні та структурні.

Фінансові інструменти призначені для вирішення поточних проблем фінансового забезпечення банківських установ. Операційні інструменти акцентують увагу на управлінні та ефективності банківської діяльності в умовах кризи, а структурні інструменти покликані вирішувати проблеми на рівні банківського сектору шляхом упровадження і застосування принципів конкуренції та забезпечення стійкості банківської системи [9, с. 86]. До складу інструментів, які забезпечують реалізацію принципу жорсткості, належить державний фінансовий контроль – система, яка за формальними ознаками перейшла у спадок від адміністративно-командної економіки, однак набула якісно нових характеристик і за нових умов має виконувати відповідні функції. Від стану державних фінансів, ступеня їх прозорості, ефективності використання державної власності значною мірою залежать довіра до держави з боку власних громадян та зарубіжної спільноти, умови розвитку бізнесу, інвестиційний клімат. Оскільки становлення державного фінансового контролю в Україні відбувалося одночасно із процесом державотворення і переходом до ринкових відносин, то відсутність належної уваги при формуванні системи державного фінансового контролю призвела до виникнення тіньового перерозподілу грошових потоків, у тому числі бюджетних. Одночасне підвищення норми резервування та зростання процентних ставок зменшують рівень мультиплікації капіталу. При одночасному застосуванні зазначених інструментів відбувається або суттєве зменшення темпів зростання або штучно індукується криза. Зважаючи на існування певного лагу дії, що в економіці України для монетарних інструментів триває на протязі 0,75-1,25 року, застосування інструментів дисипації економіки слід розпочинати приблизно за рік до прогнозованого моменту біфуркації. Тривалість періоду рецесії у такому випадку буде значно

скорочена, а її глибина може не бути значною. Однак зазначимо, що власне глибина рецесії визначається швидше системними передумовами, ніж ситуаційними дисбалансами, що визначає важливість фінансового прогнозування в умовах невизначеності. Чим більш значними є розбіжності тенденцій динаміки, тим більш жорстким повинно бути монетарне регулювання. Змінюючи рівень облікової ставки, Національний банк України має змогу впливати на пропозицію грошей. Підвищення рівня облікової ставки веде до подорожчання кредитів НБУ для комерційних банків. У такому разі банки прагнутимуть до компенсації своїх витрат, пов'язаних зі зростанням облікової ставки (подорожчанням кредиту) і піднімуть ставки за кредити, які вони надають суб'єктам господарювання. Крім цього, подорожчання кредитів НБУ зменшує попит на кредити з боку комерційних банків. Звідси підвищення рівня облікової ставки веде до падіння обсягів рефінансування, зменшення грошової бази та скорочення пропозиції грошей [14, с. 63]. Зниження НБУ рівня облікової ставки матиме зворотний ефект. А саме: стимулюватиме збільшення попиту на кредит з боку банків, призведе до зростання обсягів рефінансування, розширює пропозицію грошей і збільшує грошову базу. Крім цього, облікова ставка НБУ впливатиме на ринкові процентні ставки, на дохідність цінних паперів і на динаміку обмінного курсу національної валюти [14, с. 64]. Застосування бюджетно-фіскального важеля, попри формально іншу спрямованість, фактично також повинно бути орієнтоване на зменшення грошової маси. Загальне збільшення видатків повинно супроводжуватись зміною їх структури. Так питома вага поточних видатків повинна бути зменшена, а капітальні видатки – спрямовуватись у реальний сектор економіки. Капіталізація коштів, зростання національного багатства зумовлять у наступних періодах більшу тривалість економічного зростання. В умовах економіки України така спрямованість є особливо актуальною з огляду на наявні дисбаланси у споживанні та заощадженнях населення. Загальна сукупність інструментів регулювання рівня невизначеності на стадії глибокого економічного спаду

потребує значного обсягу коштів, дефіцит яких особливо гостро відчувається. При застосуванні зазначених інструментів також суттєво зменшиться рівень життя населення, причому таке зменшення буде набагато глибшим за очікуване як „природний” наслідок рецесії. Зменшення рівня фінансової автономії місцевих бюджетів, з одного боку, відбуватиметься як наслідок впливу рецесії, з іншого – обумовлене необхідністю концентрації грошових потоків та зменшення їх волатильності. Потребою зменшення волатильності фінансових потоків, що проходять через централізовані фонди фінансових ресурсів, зумовлена також необхідність реформування бюджетного процесу. Специфіка організації бюджетного процесу обумовлює циклічність як у формуванні бюджетних доходів, так і у виконанні бюджетних видатків.

Причому в Україні така циклічність є значною. Якщо в умовах економічного зростання при загальній спрямованості використання фінансових інструментів на зростання невизначеності циклічні коливання фінансових потоків не мають значення, то у ситуації дисипації системи будуть сповільнювати проходження через період рецесії. Так перехід від скорочення грошової маси до її зростання призведе до стимулювання попиту, що при реструктуризації економіки не зможе бути насиченим та викличе інфляцію. Вивільнення великого обсягу коштів матиме наслідком нарощування структурних дисбалансів між заощадженням та сподіванням та не стимулюватиме економічне зростання. Період від моменту початку застосування інструментів до їх повного розгортання може бути як завгодно довгим. Що більшим буде зазначений період, то довшою буде стадія зростання та повільнішими його темпи. Зазначимо, що використання фінансових інструментів, які значно збільшують мультиплікацію капіталу, повинно бути обережним в економіках, які не мають розвиненої фінансової інфраструктури.

Загальні підходи до напрямів використання фінансових інструментів з метою зменшення невизначеності фінансових процесів стверджують

необхідність посилення жорсткості бюджетно-фіскального та грошово-кредитного регулювання, що дещо суперечить традиційним інструментам зменшення рівня ризику.

У зв'язку з інтеграцією національної економіки у світову фінансово-банківську систему Національний банк України має забезпечувати за рахунок монетарних засобів не лише стабільність курсу національної валюти, зниження рівня базової інфляції, а й стабільність банківської системи та сприяти економічному зростанню країни.

Фінансові інструменти є ефективними в умовах фінансової кризи оскільки підвищують ефективність державної монетарної політики. Однак потребує додаткового обґрунтування вибір фінансових інструментів та зміна пріоритетів їх застосування. Гнучкість політики основного регулятора стану банківської системи повинна бути пов'язана із змінами рівня невизначеності характеристик стану системи.

У цих умовах доцільно переглянути уявлення про державне регулювання всього фінансового сектору економіки, що склалися. До кризи у світовій економічній літературі широко обговорювалася можливість створення мегарегулятора, який би об'єднував усі наявні регулювальні структури, в тому числі центральний банк. Досвід 2007-2008 рр. показав, що таке об'єднання функцій призводить до того, що завдання регулювання грошової пропозиції виявляється підпорядкованим завданню забезпечення ліквідністю учасників фінансового ринку. У такій ситуації фінансові пріоритети набувають переваг перед макроекономічними.

Фінансова складова економічної системи України повинна ґрунтуватися на оптимальному поєднанні функціональних підсистем та інституціонального забезпечення фінансових процесів, цілеспрямованому управлінні через компліментарне поєднання ринкового і державного регулювання, подолання дисбалансів і диспропорцій економічної системи. Це забезпечить поступальний економічний розвиток держави для підвищення якості й рівня життя її громадян.

3.2. Інструментарій моделювання оцінки ефективності бюджетної політики

З позицій дослідження організаційно-економічного механізму інституційного розвитку бюджетних відносин в Україні вважаємо, що ефективність управління державними фінансами в цілому, і бюджетними відносинами зокрема, насамперед, залежить від ступеня адекватності сформованих бюджетних інституцій сучасним обставинам, а також строкам початку, поетапності та швидкості здійснення відповідних інституційних перетворень.

Враховуючи умови становлення та розвитку бюджетної політики України, висвітлені в першому розділі роботи, доводиться констатувати, що перехід від одного суспільно-економічного ладу (командно-адміністративного) до іншого (ринкових відносин) призвів до стрижневих змін „старої” системи інституційної забезпечення. Водночас, на сучасному етапі має місце ситуація, коли інституційне середовище формується сукупністю різних інститутів та інституцій, між якими існують протиріччя, що створюють певну невизначеність та напруження в організації та реалізації бюджетної політики. Така ситуація виникає тому що трансформаційні процеси зумовлюють одночасне існування інститутів, притаманних як плановій, так і ринковій економіці.

На нашу думку, особлива роль у вирішенні окресленої проблеми належить системному підходу, за допомогою якого забезпечується найповніше вираження єдності наукового пізнання. Великий економічний словник тлумачить поняття „система”, як множину взаємодіючих елементів, які знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним, що складають цілісне утворення [67, с. 906]. Тобто, під системою розуміється цілісна сукупність взаємопов'язаних складових (підсистем), які взаємодіють між собою і з середовищем та підпорядковуються єдиній меті для досягнення спільних цілей.

Складність політичних, соціальних і економічних взаємозв'язків між інституційними одиницями бюджетної політики визначають необхідність враховувати в процесі дослідження специфічні особливості методологічних принципів системних досліджень, головними з яких вважаємо:

– по-перше, властивості системи не є простою сумою властивостей її елементів, система володіє і іншими властивостями, які виникають внаслідок наявності взаємозв'язків між її елементами (закон емерджентності);

– по-друге, складність бюджетної політики як реально існуючого об'єкта дослідження потребує його представлення в вигляді ряду спрощених порівняно з дійсністю моделей, кожна з яких орієнтована на вирішення конкретного кола завдань і виступає лише деяким, більш або менш значним, спрощенням реально існуючого об'єкта, спрощенням, яке відображає лише найважливіші з точки зору конкретного завдання дослідження властивості і взаємозв'язки елементів і системи в цілому;

– по-третє, інституційне забезпечення бюджетної політики як система не може функціонувати поза взаємозв'язків із зовнішнім інституційним середовищем, яке істотно впливає на умови і структуру бюджетних відносин.

Отже, процес функціонування бюджетних відносин повинен носити системний характер в умовах дії інституційного середовища. Побудуємо узагальнену схему інституційного забезпечення бюджетної політики згідно системного підходу (рис. 3.3).

Відповідно до рис. 3.3 інституційне забезпечення бюджетної політики згідно системного підходу складається із взаємопов'язаних елементів, які безперервно взаємодіють між собою. Таким чином, система бюджетних відносин володіє властивістю функціональності. Кінцевим результатом функціонування даної системи є ефективне формування та виконання бюджету. При цьому зміст інституціоналізації бюджетної політики полягає в тому, що така система є відкритою, тобто піддається вхідному впливу чинників інституційного середовища.

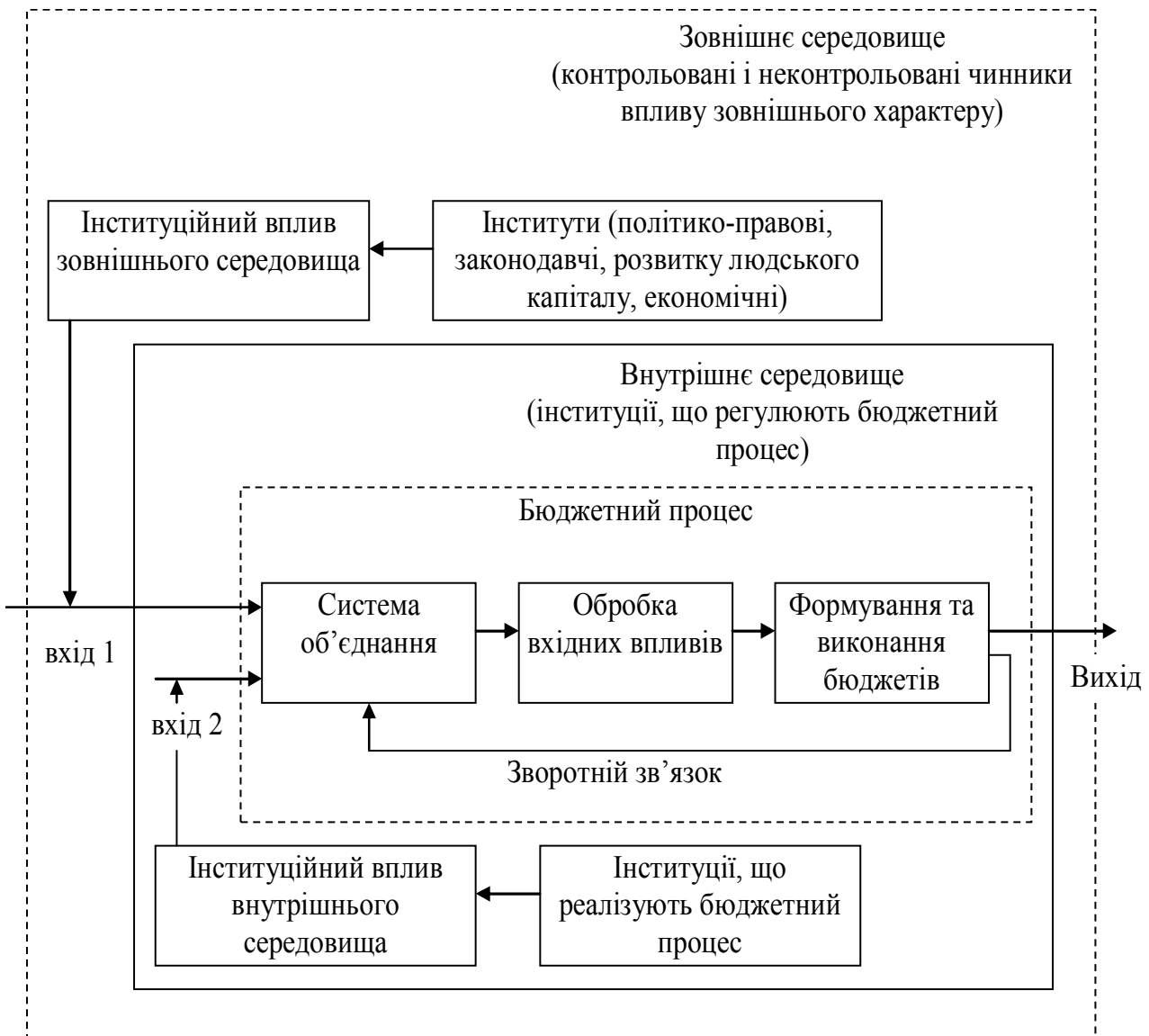


Рис. 3.3. Узагальнена схема системи інституційного забезпечення бюджетної політики*

**систематизовано та складено автором.*

Вхідний вплив складається з інституційного впливу зовнішнього середовища (вхід 1) та внутрішніх впливів (вхід 2).

В системі інституціоналізації бюджетних відносин вплив зовнішнього середовища (вхід 1) складається з таких інститутів:

- політико-правові інститути, пов'язані з забезпеченням громадянських і політичних прав громадян і економічних агентів, а також призвані сприяти ефективній взаємодії громадянського суспільства і правової держави;
- законодавчі інститути, які формують нормативно-правове і

законодавче поле для економічного зростання і структурної модернізації економіки держави;

– соціальні інститути, включають інститути, які пов'язані із забезпеченням соціального, морально-етичного, психо-фізіологічного зростання людини в суспільстві. До таких важливих державних інститутів, передусім, слід віднести: освіту, охорону здоров'я, пенсійну систему тощо;

– економічні інститути які, власне, створюють передумови для економічного зростання держави та приймають безпосередню участь у структуризації бюджетної політики (парламент, державне фінансування, оподаткування, митне регулювання тощо).

Крім зазначених вище інститутів, на систему бюджетних відносин можуть чинити вплив (функціональний або дисфункціональний) неконтрольовані чинники динамічного зовнішнього середовища, зокрема такі як корупція, тіньова економіка та ін.

Контур інституційного впливу внутрішнього середовища представлений системою інституцій, що безпосередньо реалізують бюджетна політика (наприклад, розпорядники бюджетних коштів) (вхід 2).

Після ідентифікації й об'єднання усіх зовнішніх і внутрішніх інституційних впливів відбувається їх обробка, результатом якої стає прийняття рішень щодо формування і виконання бюджетів різних рівнів, що і становить, власне, зміст бюджетної політики. Зворотній зв'язок дозволяє постійно співставляти вхідні (планові) величини з їх фактичними значеннями і в залежності від величини відхилень приймати відповідні рішення.

Формування будь-якої системи, зокрема і інституційного забезпечення бюджетної політики, відбувається поетапно.

Враховуючи загальні тенденції розвитку країн з трансформаційною економікою професор Л. Лисяк у дисертаційному дослідженні встановила умовну періодизацію інституційних змін, яку, на наш погляд, можна представити у вигляді поетапного процесу інституційного розвитку бюджетної політики в Україні:

1. Перший етап – руйнівний (наростання системних кризових явищ, високий ступінь нестабільності і невизначеності інституційного середовища, деструктуризація інституційних блоків у бюджетній сфері).

2. Другий етап – дійовий (створення основоположних елементів нового інституційного середовища у бюджетній сфері та вибудовування нових структурно-інституційних блоків бюджетної політики).

3. Третій етап – формалізація (укорінення нових структурно-інституційних блоків бюджетної політики, відбиття їх в свідомості та відображення в поведінці суспільства).

4. Четвертий етап – стабілізація (створення сталої, історично сформованої системи базових бюджетних інститутів, що регулюють функціонування фінансово-бюджетної сфери економіки).

Вважаємо, що під інституційною ознакою бюджетної політики слід розглядати взаємопов'язану, засновану на засадах синергетичного розвитку сукупність формальних та неформальних інститутів, а також інституцій у їх співвідношеннях з суттю та загальним естетичним планом побудови цілісної системи бюджетних відносин, інструментами їх реалізації з метою впливу на динаміку показників економічного зростання в умовах ринкових трансформацій. Застосування ключових засад інституційної складової дозволяє встановити рівень функціонування та збалансованості бюджетних відносин як вагової складової державного регулювання економіки та підвищити якість регулювання бюджетної політики.

Встановлення врівноважених параметрів інституційного забезпечення бюджетної політики дозволить визначати більш оптимальні бюджетні співвідношення (питома вага доходної і видаткової частини бюджету, дефіциту бюджету, обсягів державного боргу та ВВП, структуру державного бюджету за доходами і видатками, державного боргу, структуру джерел фінансування дефіциту бюджету, оптимальний рівень бюджетної централізації, коефіцієнти міжбюджетного регулювання та ін.).

Оскільки моделювання сценаріїв соціально-економічного розвитку країни здійснюється в системі стратегічного державного планування, то й стратегія моделювання має визначатися головною метою стратегічного планування у сфері соціально-економічного розвитку та множиною відповідних стратегічних рішень.

Послідовність механізмів формування та прийняття стратегічних документів у соціально-економічній сфері з урахуванням їх ієрархії можна подати так: формулювання національної ідеї та формування систем національних цінностей, національних інтересів і цілей, а також формулювання головної мети та її формалізоване подання у вигляді моделі стратегічного планування (цільової функції), стратегічного прогнозування, програмування та планування, розробка та реалізація бюджету (середньо- та короткострокового), впровадження одержаних результатів у практику та коригування стратегічних документів за результатами стратегічного моніторингу та аналізу.

За складністю наукових проблем стратегічне планування у сфері державного управління соціально-економічним розвитком можна віднести до слабкоструктурованих або неструктурованих проблем. На відміну від добре структурованих проблем, в яких основні компоненти, закономірності, залежності та зв'язки можуть бути виражені математичними залежностями і оцінені кількісними показниками, для слабкоструктурованих і неструктурованих проблем характерною є наявність як формалізованих компонентів і зв'язків, так і таких, що не можуть бути оцінені за допомогою моделей (методів). Відмінність слабкоструктурованих проблем від неструктурованих є умовною і полягає у неможливості останніх використовувати моделі (методи), в яких наукова проблема формалізується цільовою функцією з обмеженнями. При цьому обґрунтування рішень слабкоструктурованих проблем передбачає спільне використання формальних моделей та інкрементальних методів планування [186, С. 332].

Одне із загальних визначень головної мети будь-якого планування формулюється як формування та спрямування механізму найбільш раціонального використання сил і ресурсів на шляху досягнення визначених цілей. З огляду на підхід до стратегічного планування як до механізму його головної мету у загальному вигляді можна сформулювати як формування та впровадження стратегій розвитку організаційних систем в умовах мінливого зовнішнього та внутрішнього середовища, обмежених ресурсів для реалізації місії організаційної системи в середньо- та довгостроковій перспективі. Стратегічне планування не завершується розробкою тільки стратегії як одного з базових вихідних документів стратегічного планування, воно має включати такі етапи її підготовки та впровадження, як стратегічне прогнозування (стратегічний моніторинг та аналіз), програмування, планування, формування бюджету, а, на думку деяких авторів, й етап проектування з розробкою та офіційним визнанням комплексу стратегічних документів тощо.

Головну мету стратегічного планування у соціально-економічній сфері державного управління пропонується визначити як формулювання офіційно визнаної сукупності взаємопов'язаних цілей (загальнодержавних, галузевих, регіональних), пріоритетних напрямів, завчасних стратегічних завдань, заходів, дій та інших стратегічних рішень щодо розвитку соціально-економічної системи країни, які спрямовані на забезпечення соціально-економічного зростання, економічної та технологічної безпеки України, зміцнення громадянського суспільства, побудову конкурентоспроможної національної економіки і являють собою сценарій переведення ситуації з поточного стану до цільового, що відповідає тенденціям розвитку економіки країни, динаміці, характеру і рівню загроз (ризиків) національним інтересам та можливостям держави адекватно реагувати на них в середньо- та довгостроковій перспективі.

В Україні все більшого значення набуває стратегічне прогнозування, пов'язане передусім з двома найважливішими обставинами:

- ринкова економіка характеризується постійним коливанням попиту і пропозиції, що безпосередньо відбивається на прибутках і долі кожного продавця й покупця товару або послуги. Тому стратегічне прогнозування стає необхідним елементом формування ринкової стратегії і тактики на будь-якому рівні господарювання;

- стратегічне прогнозування - це вихідний пункт в обґрунтуванні довготривалих урядових програм і планів. Це пояснюється тим, що механізми, охоплені стратегічним плануванням, є одним із найважливіших чинників відтворення і мають надзвичайно високий рівень невизначеності.

Доцільність використання того чи іншого інструменту державної політики залежить від реальної економічної ситуації, величини відхилення наявних рівнів цілей від бажаних. Якщо, наприклад, за цінами таких розбіжностей не зафіксовано, перевага має віддаватися бюджетній політиці, спрямованій на регулювання економічного зростання. Якщо ж економіка розвивається так, як очікувалось, а темп інфляції неприйнятно високий, то на перший план виходить грошова політика. Таким чином, досягнення поставлених політиками цілей потребує почергового включення то грошових, то бюджетних регуляторів. Графічно механізм формування оптимальної політики зображено на рис. 3.4.

За інструменти економічної політики тут взято бюджетні видатки G і пропозиція грошей M , а її цілями є валовий національний продукт Y і рівень цін P . Припустимо, що Y і P - оптимальні значення цілей, яких політики намагаються досягти. Кожна точка на прямих $Y = Y$ і $P = P$ здобута внаслідок певної комбінації інструментів бюджетної та грошової політики. Проблема полягає в тому, що оптимальне значення цілі Y_1 досягається шляхом використання однієї комбінації інструментів, наприклад $(M_1; G_1)$, а оптимальне значення P_1 за допомогою іншої комбінації - $(M_1; G_2)$, причому бюджетні видатки $G_2 > G_1$.

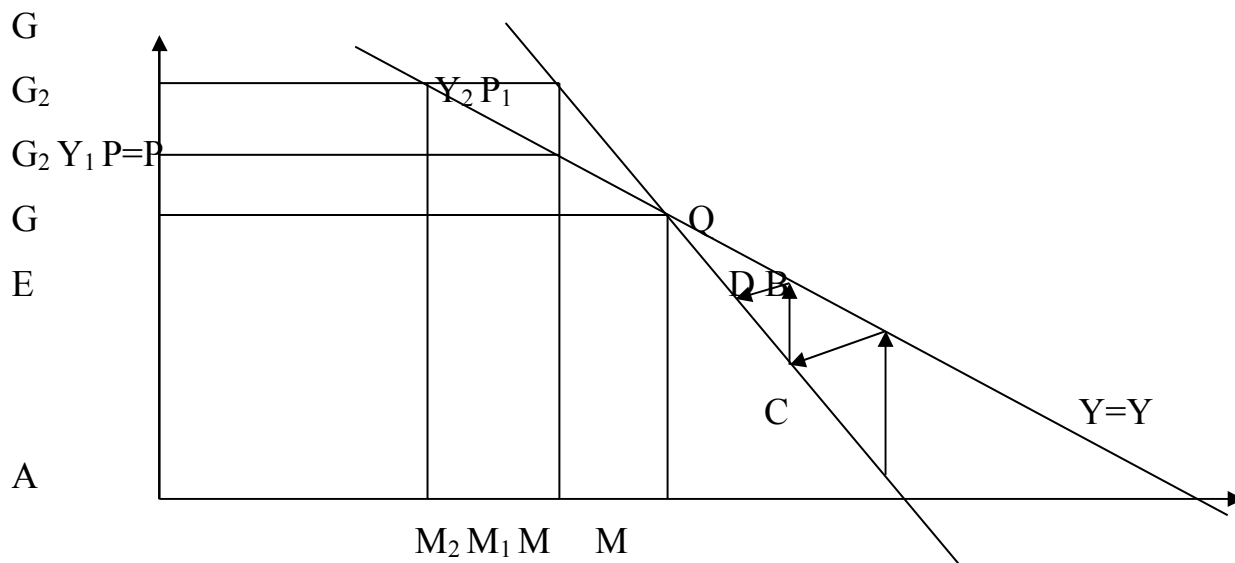


Рис. 3.4. Графічне представлення формування оптимальної політики*

**систематизовано та складено автором*

Якщо ж за інструмент досягнення обох цілей взяти однакові бюджетні видатки G_2 , то їм відповідає інше значення Y_2 ($M_2; G_2$) при попередньому значенні $P_1(M_1; G_2)$, при цьому пропозиція грошей $M_1 > M_2$.

Як видно з рис. 3.4, одночасне досягнення оптимальних значень обох цілей, Y та P , за оптимальної комбінації обох інструментів, M і G , можливе лише в точці перетину ліній $Y = Y$ і $P = P$ (точці Q).

Припустимо, що на початку регулювання економіка перебуває в стані, що відповідає точці A . В цьому разі обидві цілі, Y і P , перебувають далеко від оптимального положення (точка Q).

Регулюючи, уряд збільшує бюджетні видатки на відрізок AB за незмінної пропозиції грошей. Як відомо, бюджетні механізми ефективніші для прискорення економічного розвитку. Тепер положення в народному господарстві зміниться (точка B), внаслідок регулювання досягнуто оптимального значення цілі $Y = Y$, проте $P \neq P$. Продовження бюджетної політики вже недоцільне, тому що інфляція більш чутлива до грошових інструментів. Долаючи інфляцію, уряд зменшує пропозицію грошей на

відрізку BC і домагається оптимального рівня цін у точці C, але при цьому $Y \neq Y$. Насамкінець, послідовно переключаючись із бюджетного на грошове регулювання, тобто здійснюючи своєрідний розподіл праці між інструментами (цей підхід запропонований Р. Манделом), уряд одночасно досягає оптимальних значень обох цілей, $Y = Y$ та $P = P$, шляхом оптимальної політики ($M = M$ та $G = G$), тобто економіка досягає оптимального стану [151, С. 221].

Підготовка прогнозу створює основу для розробки програми державного фінансового регулювання економіки. Цей механізм, як правило, складається з чотирьох етапів:

- На першому етапі відбувається формування цільової функції. За допомогою механізму прийняття державно-політичних рішень визначаються черговість цілей та їхні бажані величини.
- На другому - формується пакет варіантів економічної політики для забезпечення досягнення цілей програми.
- На третьому - оцінюється ресурсне забезпечення всіх проектів: складаються бюджети, визначаються системи управління й контролю за виконанням програми.
- На четвертому - формулюється критерій для оптимізації вибору одного з варіантів програми.

Зауважимо, що на перших двох етапах програмування необхідні результати прогнозу. Ймовірні оцінки того, що може відбуватися в економіці, якими будуть показники інфляції, безробіття, валового національного продукту, потрібні політикам для розстановки пріоритетів, визначення порядку розв'язання народногосподарських проблем. Моделі прогнозу дають розробникам програми можливість перевірити різні варіанти економічної політики.

Програма дій зазвичай будується як замкнута система, що передбачає зворотний зв'язок. Наперед обумовлено, що в механізмі її здійснення можливі раптові зміни внутрішніх і зовнішніх умов розвитку національного

господарства, які перешкоджають досягненню поставлених цілей, а також зміщення переваг найвищих посадових осіб, прогалини у сфері науково-технічного прогресу, кон'юнктурні повороти в світовій економіці тощо. Тому до програми часто закладаються резервні варіанти регулювання, які дають змогу своєчасно коригувати економічну політику.

Усі ці підходи й методи демонструють основні результати у вигляді проектування, передбачення та припущення. Окрім того, специфікою методологічного підходу до стратегічного планування є можливість доповнення його, підсилення чи обмеження одного підходу іншим. Удосконалення прогнозування відбувається шляхом використання багатьох методів прогнозування, що сприяє об'єднанню численних форм логічного міркування, підстав і об'єктів. Найціннішим набутком стратегічного планування як складової аналізу державної політики є практична корисність для творців політики, які зацікавлені у розв'язанні проблеми чи розглядають здобуті результати як політичне виправдання своєї позиції.

Таким чином, моделювання сценаріїв соціально-економічного розвитку країни має здійснюватися в системі державного стратегічного планування, а стратегії моделювання визначаються головною метою стратегічного планування у сфері соціально-економічного розвитку й множиною відповідних стратегічних рішень.

З огляду на мету дослідження економічних механізмів пропонується виокремити такі етапи роботи - виявлення причинно-наслідкових зв'язків, що зумовлюють характер функціонування та динаміку фінансових інструментів; використання виявлених причинно-наслідкових зв'язків для розробки прогнозу реального розвитку економічних механізмів. Дослідження, алгоритмізацію взаємозалежностей показників, прогноз та оцінку впливу зміни макроекономічних показників на параметри бюджету пропонується виконати поетапно: домодельні дослідження; алгоритмізація та моделювання окремих взаємозалежностей, генерація системи рівнянь; постмодельні дослідження на основі одержаних прогнозних обсягів показників.

В контексті нашого дослідженнями, заслуговують на особливу увагу наукові напрацювання Н. Апатової та Р. Меджитова [4], присвячені питанням оцінки ефективності бюджетного процесу. Розроблена даними науковцями система показників та коефіцієнтів призначена для оцінювання бюджетного процесу на місцевому рівні, але, ми вважаємо, що запропонований вченими методологічний підхід може бути використаний і при оцінюванні ефективності бюджетного процесу на загальнодержавному рівні. Здійснюючи оцінку бюджетного процесу, Н. Апатова та Р. Меджитов використовували наступні показники (табл. 3.1): рівень точності поточних планових обґрунтувань здійснених видатків; ступінь точності планово-розрахункових обґрунтувань виконання доходної частини місцевих бюджетів; показник фінансової продуктивності бюджету; коефіцієнти збалансованості бюджету, економічної та соціальної ефективності бюджету.

Таблиця 3.1

Показники для оцінювання ефективності бюджетної політики*

Показник	Формула розрахунку
Рівень точності поточних планових обґрунтувань здійснених видатків за деякий період часу	$R_{пв} = 100 - [abs (Вф - Вп) : Вп] \times 100$ де $R_{пв}$ – показник рівня точності поточних планових обґрунтувань здійснених видатків; $Вф$ – фактичні видатки бюджету за деякий період часу (грн); $Вп$ – планові видатки бюджету за деякий період часу (грн); abs – модуль – абсолютна (позитивна) величина різниці.
Ступінь точності планово-розрахункових обґрунтувань виконання доходної частини бюджету	$С_{пд} = 100 - [abs (Двп - Двф) : Двп] \times 100$ де $С_{пд}$ – ступінь точності планово-розрахункових обґрунтувань виконання доходної частини бюджету (%); $Двп$ – власні планові доходи бюджету (грн); $Двф$ – власні фактичні доходи бюджету (грн); abs – модуль – абсолютна (позитивна) величина різниці.
Показник фінансової продуктивності бюджету	$Ф_{пб\ i} = Двф\ i : (Вф\ i - 1 \times Інф\ i, i - 1)$ де $Ф_{пб\ i}$ – показник фінансової продуктивності бюджету; $Двф\ i$ – обсяг власних доходів за рік i (грн);

	$V_{fi} - 1$ – обсяг видатків бюджету попереднього року $i - 1$ (грн); $Inf_{i, i-1}$ – індекс інфляції за період $i-1, i$.
Коефіцієнт економічної ефективності бюджету	$Ee_i = \frac{ВВП_i}{(V_{fi} - 1 \times Inf_{i, i-1})}$ де Ee_i – економічна ефективність виконаного бюджету; $ВВП_i$ – валовий внутрішній продукт року i ; $V_{fi} - 1$ – обсяг видатків бюджету попереднього року $i - 1$ (грн); $Inf_{i, i-1}$ – індекс інфляції за період $i-1, i$.
Соціальна ефективність бюджету	$Se_i = \frac{Ді}{(Воф_{i-1} \times Inf_{i, i-1})}$ де Se_i – соціальна ефективність бюджету; $Ді$ – грошові доходи населення на одну особу i -му році (грн); $Воф_{i-1}$ – обсяг видатків бюджету попереднього року $i - 1$ на 1 особу (грн); $Inf_{i, i-1}$ – індекс інфляції за період $i-1, i$.
Збалансованість бюджету	$Zb_i = \frac{Дв_{fi}}{V_{fi}}$ де Zb_i – збалансованість бюджету; $Дв_{fi}$ – обсяг доходів за рік i (грн); V_{fi} – обсяг видатків бюджету за рік i (грн).

**Джерело. Складено автором за [Ошибка! Закладка не определена., с. 105-106].*

На основі вище викладеної процедури здійснення оцінювання нами було розроблено методику оцінки ефективності бюджетної політики. Вихідними даними для оцінки ефективності бюджетної політики в Україні є офіційні статистичні дані Міністерства фінансів, Міністерства доходів і зборів, контрольно-наглядових органів, інформація, що міститься в нормативно-правових актах. Такі показники повинні відповідати наступним принципам: системність, несуперечливість, достовірність, повнота та прозорість (табл.3.2).

Вважаємо, що на основі наявних даних Міністерство фінансів у взаємодії з іншими інституціями щорічно, у встановлений термін, повинно проводити оцінку ефективності організації та реалізації бюджетної політики в Україні. Таку оцінку слід проводити у строки, які дозволять структурним та інфраструктурним інституціям залученим до бюджетної політики до початку чергового бюджетного року на підставі отриманих даних в звітному

бюджетному році встигнути вжити заходів щодо його підвищення.

Таблиця 3.2

Принципи формування системи оціночних показників
ефективності бюджетної політики *

№	Принцип	Сутність
1.	Системність	показники повинні відповідати загальній концепції моніторингу Принцип системності робить неможливими висновки на підставі лише окремо взятих фактів без урахування відповідних взаємозв'язків
2.	Несуперечливість	значення різних показників повинні узгоджуватися і не суперечити один одному.
3.	Достовірність	значення показників повинні бути реальними, точними, об'єктивними і підтверджуватися відповідними документами.
4.	Повнота	показники повинні бути достатніми для належної оцінки відповідного напрямку діяльності.
5.	Прозорість	процедура проведення оцінки ефективності бюджетного процесу повинна бути врегульована на законодавчому рівні

* *Складено автором.*

У ході оцінювання ефективності організації та реалізації бюджетної політики можуть бути використані наступні типи показників:

I. Показники, що відображають відповідність або невідповідність оцінюваного параметра встановленим вимогам. Дані показники розраховуються за формулою:

$$P = A, \quad (3.1)$$

де: $A = 1$ у разі, якщо зазначений параметр відповідає встановленим вимогам;

$A = 0$ у разі, якщо зазначений параметр не відповідає встановленим вимогам.

II. Динамічні показники, що відображають зміну показників в часі. У цьому випадку показник звітного періоду порівнюється з аналогічним показником попереднього періоду за такою формулою:

$$P = A^{n-1}_i / A^{n-2}_i, \quad (3.2)$$

де: A^{n-1}_i – значення і-го показника на кінець звітного періоду;

A^{n-2}_i – значення і-го показника на кінець попереднього періоду.

Такі показники дозволяють визначити ступінь управлінського впливу на оцінюваний процес.

III. Показники, що розраховуються щодо планового значення оцінюваного параметра, що визначаються за формулою:

$$P = A_i / H, \quad (3.3)$$

де: A_i – значення показника A_i ;

H – нормативне значення параметра A .

З огляду на логіку побудови бюджетної політики при проведенні оцінки його ефективності вважаємо за доцільне здійснювати оцінку часткових показників:

– якості планування бюджету ($P_{пб}$), шляхом бальної оцінки: показника, що відображає ступінь впровадження сучасних методів бюджетного планування (планування державного бюджету на черговий фінансовий рік і плановий період) ($P_{пб1}$); показника, що відображає співвідношення планових і фактичних показників доходів державного бюджету (відхилення фактичних доходів від запланованих) ($P_{пб2}$); показника, що відображає співвідношення планових і фактичних показників видатків державного бюджету (відхилення фактичних видатків від запланованих) ($P_{пб3}$);

– якості виконання бюджету ($P_{вб}$), шляхом бальної оцінки: показника, що відображає темп приросту доходів державного бюджету ($P_{вб1}$); показника, що відображає рівень збалансованості державного бюджету ($P_{вб2}$); показника, що відображає наявність результатів оцінки якості бюджетного менеджменту головних розпорядників (розпорядників) бюджетних коштів ($P_{вб3}$);

– якості бюджетного контролю ($P_{кб}$), шляхом бальної оцінки: показника, що характеризує сферу застосування та характер виконання бюджетного аудиту (в тому числі дотримання міжнародних стандартів аудиту) ($P_{кб1}$); показника, що характеризує наявність фінансових порушень, виявлених в ході проведення контрольних заходів уповноваженими органами у сфері фінансового контролю ($P_{кб2}$); показника нецільового,

неправомірного, неефективного використання бюджетних коштів ($P_{к63}$); показника, що відображає вжиття заходів по рекомендаціях за результатами аудиту ($P_{к64}$);

– бюджетної звітності ($P_{з6}$), шляхом бальної оцінки: показника, що відображає своєчасність подання річних звітів про виконання державного бюджету ($P_{з61}$); показника, що відображає своєчасність подання квартальних звітів про виконання державного бюджету ($P_{з62}$); показника, що характеризує відображення у річній бюджетній звітності відомостей про заходи щодо підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів ($P_{з63}$); показника, що характеризує відображення у річній бюджетній звітності відомостей про результати діяльності ($P_{з64}$);

– ефективності інституційного забезпечення бюджетного процесу ($P_{і3}$), шляхом бальної оцінки: показника, що характеризує дотримання структурними та інфраструктурними інституціями фіксованого графіка бюджетного процесу ($P_{і31}$); показника своєчасності затвердження бюджету законодавчим органом ($P_{і32}$); показника, що відображає стабільність інституційно-правового забезпечення бюджетного процесу ($P_{і33}$).

– ступеня прозорості бюджетного процесу ($P_{пр6}$), шляхом бальної оцінки: розміщення на офіційному сайті рішення про бюджет, звіту про виконання державного бюджету, звіту про результати діяльності фінансового органу за звітний бюджетний рік ($P_{пр61}$), щомісячна публікація (розміщення на офіційному сайті) звітів про виконання державного бюджету ($P_{пр62}$), проведення публічних слухань щодо проекту бюджету на черговий бюджетний рік і проекту звіту про виконання державного бюджету за звітний бюджетний рік ($P_{пр63}$).

Проведення оцінки на основі великої кількості показників вимагає побудови зведеної загальної оцінки. Для цієї мети використовуємо метод бальної оцінки, що передбачає встановлення для кожного показника цільового значення, відповідного найвищому рівню ефективності бюджетного процесу (табл.3.3).

Шкала бальних оцінок значення показника ефективності
бюджетної політики *

Показник	Значення показника (приклад)	Оцінка значення показника	Шкала ефективності бюджетного процесу
Виконання бюджету за доходами у відсотках від спочатку затвердженого значення.	100 % і більше	3	ефективний недостатньо ефективний неефективний
	від 95 до 99 %	2	
	менше 95%	1	
Наявність результатів оцінки якості бюджетної політики	Так	3	-
	Ні	1	

* Додовнено та складено автором.

Для проведення оцінки поточного значення показника ефективності безліч можливих значень показника розбито на інтервали, по кожному з яких встановлені свої бали в діапазоні від повної відповідності показника цільовим значенням (наприклад, 3) до його значної або повної невідповідності (наприклад, 1). Підсумкова оцінка ефективності бюджетної політики визначається за формулою:

$$P = \sum_{i=1}^n M_i \quad (3.4)$$

де: P – підсумкова оцінка ефективності організації та здійснення бюджетної політики;

M_i – бальна оцінка значення i -го показника;

n – кількість показників.

Результатами оцінки ефективності бюджетного процесу в Україні в період з 2011 р. по 2015 р. засвідчили його недостатньою ефективність.

Проведена оцінка засвідчила, що ефективність організації та реалізації бюджетної політиці, в першу чергу, знижують: відсутність результатів оцінки якості бюджетного менеджменту головних розпорядників (розпорядників) бюджетних коштів; наявність значної кількості фінансових порушень, виявлених в ході проведення контрольних заходів інституціями наділеними повноваженнями щодо здійснення контролю; відсутність у річній

бюджетній звітності відомостей про результати та досягнення поставленої мети та завдань бюджетних програм; нестійкість інституційно-правового забезпечення бюджетної політиці, зокрема, внесення значної кількості змін до ЗУ „Про державний бюджет України на поточний рік”.

Здійснення заходів щодо оцінювання показників якості планування бюджету, ефективності виконання бюджету, якості бюджетного контролю, показників, що характеризують якість бюджетної звітності, ефективність інституційного забезпечення та ступінь прозорості бюджетної політиці дозволить забезпечити структурні та інфраструктурні інституції інформацією необхідною для моніторингу результатів реалізації бюджетної політиці та оцінки його ефективності за різні періоди часу. Така інформація повинна сприяти проведенню бюджетної реформи, підвищенню ефективності діяльності учасників бюджетної політиці, а також розширювати можливості для відстеження результатів. Проведена оцінка дозволяє швидко приймати необхідні рішення щодо покращення умов реалізації бюджетної політиці та попереджувати можливі відхилення таких показників у майбутньому.

3.3. Шляхи підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів

Підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та забезпечення прозорості механізму їх формування й виконання є одним з пріоритетних завдань уряду України. У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України "Український прорив: для людей, а не політиків" визначено, що завданнями підвищення ефективності бюджетної політики є: перехід до бюджетування, орієнтованого на результат, розроблення та здійснення заходів, спрямованих на підвищення ефективності бюджетних інвестицій.

Забезпечення прозорості механізму формування та виконання місцевих бюджетів передбачається Концепцією реформування місцевих бюджетів та включає:

- надання прозорої інформації про порядок складання бюджетів усіх рівнів, фінансовий стан органів місцевого самоврядування, підготовленої на основі єдиної методики збору, обробки та надання інформації;

- визначення порядку збору та узагальнення інформації, яка характеризує стан і якість управління коштами місцевих бюджетів;

- удосконалення інформаційно-статистичної бази соціально-економічних показників розвитку регіонів;

- запровадження публічного обговорення щорічних звітів про виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування;

- введення міжнародних стандартів фінансової і статистичної звітності для здійснення незалежної фінансової експертизи та зовнішнього аудиту на місцевому рівні.

Питання підвищення ефективності фінансової діяльності органів місцевого самоврядування шляхом запровадження механізму моніторингу та оцінки ефективності здійснення органами місцевого самоврядування делегованих державних повноважень, а також публічного обговорення щорічних звітів про виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування знайшли своє відображення у Плані заходів з реалізації Концепції реформування місцевих бюджетів, затвердженому наказом Міністерства фінансів України від 27.08.2007 № 973.

Зважаючи на актуальність та практичне значення вирішення проблем ефективності в органах місцевого самоврядування, особливої уваги потребує наукове обґрунтування поняття "ефективність" у бюджетній та фінансовій сферах на рівні місцевого самоврядування з метою розробки науково-практичних пропозицій щодо моніторингу та оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування щодо управління бюджетними ресурсами.

Основними завданнями таких наукових досліджень є формування базових показників, необхідних для оцінки ефективності здійснення органами місцевого самоврядування повноважень з управління коштами місцевих бюджетів з урахуванням зарубіжного досвіду створення програм місцевого розвитку на основі пріоритетизації та чіткого визначення регіональних потреб, а також моделей моніторингу ефективності їх виконання [69, С. 654].

Визначення теоретичних засад моніторингу та оцінки діяльності органів місцевого самоврядування щодо управління бюджетними ресурсами обумовлюють необхідність встановлення видів показників моніторингу фінансового стану органів місцевого самоврядування та індикаторів оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері. Науковий аналіз зарубіжного досвіду формування програм місцевого розвитку на основі пріоритетизації та чіткого визначення регіональних потреб, а також моделей моніторингу ефективності їх виконання передбачає визначення поняття "місцеві (регіональні) потреби" та методів їхньої пріоритетизації, узагальнення бюджетних процедур формування програм місцевого розвитку та моделей моніторингу ефективності виконання цих програм.

Запровадження європейських стандартів фінансового менеджменту в галузі місцевих фінансів передбачає приведення у відповідність з рекомендаціями Ради Європи національного законодавства. Зокрема це стосується Рекомендації "Про фінансове й бюджетне управління на місцевому й регіональному рівнях", якою передбачається введення та оприлюднення показників ефективності фінансового управління в галузі видатків на надання місцевих суспільних послуг, обмеження місцевого боргу, встановлення персональної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування за об'єктивність та достовірність показників у фінансовій та бюджетній сферах, запровадження процедури незалежного аудиту в органах місцевого самоврядування тощо. Детально принципи та

показники фінансового менеджменту за рекомендаціями Ради Європи наведено в табл. 3.4.

Таблиця 3.4

Показники оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в європейських країнах*

Показник	Центральний уряд	Місцеві уряди
Дотримання принципів формування політики фінансового та бюджетного менеджменту	1. Забезпечення відповідності макроекономічним цілям національної економічної політики. 2. Встановлення і забезпечення фінансової стабільності органів місцевого самоврядування. 3. Ефективність витрат на надання громадських послуг. 4. Забезпечення відкритості та відповідальності рішень	
	5. Забезпечення пропорційності фінансових ресурсів витатковій компетенції. 6. Збалансування системи місцевих фінансів у частині трансфертів та власних джерел надходжень (встановлення сплати за послуги та місцевих податків)	5. Цілі, пріоритети та заходи, терміни їх проведення і відповідні їм бюджетні ресурси репрезентуються новообраними місцевими виконавчими органами у програмі діяльності місцевого уряду. 6. Ухвалення кількох річних бюджетних планів (від двох до чотирьох років)

**систематизовано та складено автором*

На відміну від України, у зарубіжних країнах визначення ефективності функціонування суспільного сектора та діяльності місцевих урядів є головною метою роботи уряду. Наприклад, уряд Великобританії звітує за показниками підвищення ефективності діяльності місцевих урядів. Стосовно тлумачення поняття "ефективність" слід зазначити, що воно розглядається як оптимальне використання наявних фінансових ресурсів місцевих урядів для надання суспільних послуг згідно з місцевими пріоритетами. В той же час показник скорочення витратів (економія коштів) на надання послуг не завжди свідчить про ефективне використання фінансових ресурсів. До показників ефективності відносять: зменшення використання людських, майнових, фінансових ресурсів в умовах забезпечення того самого обсягу суспільних послуг, покращання їхньої якості або досягнення пропорційного зростання вкладених ресурсів поліпшеній якості послуг.

У сучасних умовах до ефективної діяльності органів місцевого самоврядування належать також інновації в наданні послуг, інвестування в технології, раціоналізація функцій зворотного зв'язку та організаційний розвиток. Показники ефективності діяльності місцевих урядів розраховуються за видами (секторами) місцевих суспільних послуг у чотирьох порівняльних групах, наприклад: досягнуті в минулому році; очікувані в поточному бюджетному періоді з коригуванням у середині року; прогнозовані показники на поточний рік; кумулятивний показник на кінець поточного року.

Отже, підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів слід розглядати з позиції ефективної діяльності органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері.

Вітчизняними вченими поняття "ефективність" визначається як здатність забезпечувати результативність (ефект) механізму (проекту), розраховану через відношення ефекту (результату) до витрат, що забезпечили цей результат, "економічна ефективність" - як результативність економічної діяльності, реалізації економічних програм та заходів, співвідношення ефекту (результату) до витрат ресурсів, що обумовили його досягнення.

Наведені урядові рішення дають змогу дійти висновку про те, що в Україні відбувається становлення законодавчого та нормативно-правового забезпечення питань регулювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування шляхом наближення до міжнародних стандартів якості надання послуг [91, С. 128].

Державна цільова програма розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 07.05.2008 № 439, є одним з перших кроків у напрямку запровадження показників моніторингу в економічній сфері, які мають доповнюватися відповідними програмами,

спрямованими на розвиток систем моніторингу фінансових показників органів місцевого самоврядування.

Методичні рекомендації з організації та проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів, затверджені наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 13.03.2007 № 50, відтворюють основні підходи системи державного фінансового контролю в галузі управління коштами місцевих бюджетів, які склалися в умовах перехідної економіки України. Серед недоліків вказаної методології слід відмітити галузевий підхід, відсутність критеріїв фінансової автономії органів місцевого самоврядування, нечітке формулювання критеріїв фінансової ефективності, що значно суб'єктивізує предмет аудиторської перевірки, тому поняття "проблема", визначене на початку методичних рекомендацій, потребуватиме уточнення у зв'язку з переходом на нові принципи функціонування бюджетної системи України, зміною бюджетного устрою з формуванням базової бюджетної та адміністративної одиниці - громади.

Прозорість у бюджетно-податковій сфері передбачає передусім відкрите представлення громадськості структури і функцій органів державного управління, цілей податково-бюджетної політики, рахунків суспільного сектора, а також бюджетних прогнозів. Наведені чотири загальні принципи прозорості становлять основу нормативного регулювання у вказаній галузі:

- Перший - чіткість функцій і обов'язків - стосується визначення структури і функцій органів державного управління, розподілу обов'язків серед зазначених органів, а також відносин між органами державного управління і рештою економіки.

- Другий - доступність інформації для громадськості - підкреслює важливість публікації вичерпної податково-бюджетної інформації в чітко встановлені терміни.

- Третій - відкритість підготовки бюджету, його виконання і звітності - визначає тип розкритої інформації про бюджетний механізм.

- Четвертий - гарантії достовірності - пов'язаний з якістю податково-бюджетних даних і необхідністю незалежної перевірки податково-бюджетної інформації, де акцент робиться винятково на наданні незалежних гарантій достовірності податково-бюджетної інформації зовнішнім аудитором, національним статистичним відомством й іншими експертами. Відображаючи наведене вище посилення акценту на якості податково-бюджетних даних, четвертий загальний принцип найповніше визначає аспект прозорості.

Стандартом прозорості в бюджетно-податковій сфері є надання громадськості та ринкам капіталу гарантій того, що в їх розпорядженні є достатньо повна картина структури і фінансів органів державного управління, що дозволяє адекватно оцінити ступінь стійкості стану державних фінансів.

Основними вимогами для забезпечення прозорості в зазначеній сфері за Міжнародними стандартами прозорості у бюджетно-податковій сфері МВФ є такі: *Чіткість функцій і обов'язків*. Структура і функції органів державного управління повинні бути чітко визначені. Інституційна структура органів державного управління та іншої частини суспільного сектора має оприлюднюватися.

Відносини між органами державного управління і неурядовими установами державного сектора (тобто центральним банком, державними фінансовими установами і нефінансовими державними підприємствами) мають ґрунтуватися на чітких механізмах взаємодії. У річних звітах державних фінансових установ і нефінансових державних підприємств повинні вказуватися некомерційні послуги, що надаються на вимогу держави. Приватизація державних активів має бути відкрита для незалежного аудиту. *Доступність інформації для громадськості*. Бюджетна документація та інші фіскальні звіти, призначені для громадськості, повинні охоплювати всю бюджетну і позабюджетну діяльність центрального уряду; мають також надаватися зведені дані про стан суспільних фінансів.

Центральний уряд повинен публікувати повну інформацію про рівень і склад своїх боргових зобов'язань та фінансових активів.

У країнах, де органи державного управління субнаціональних рівнів відіграють значну роль, повинні публікуватися дані про зведений стан їх фінансів і зведений стан фінансів сектора державного управління в цілому. Органи державного управління субнаціональних рівнів мають також публічно звітувати про свою позабюджетну діяльність, борг, фінансові активи, умовні зобов'язання, податкові витрати, а також про квазіфіскальну діяльність державних фінансових установ і нефінансових державних підприємств, що перебувають під їх контролем. Публікація податково-бюджетної інформації повинна бути юридичним зобов'язанням органів державного управління. *Відкритість підготовки бюджету, його виконання та звітності.* Річний бюджет має готуватися на комплексній і узгодженій макроекономічній основі; повинні також оприлюднюватися основні засади підготовки бюджету. Ця інформація має надаватися в супровідних інформаційних матеріалах складових частин бюджетної документації. Зазначене положення передбачене Бюджетним кодексом України. *Розподіл обов'язків між органами державного управління.* Розподіл обов'язків між органами державного управління різних рівнів, а також між виконавчою, законодавчою і судовою гілками влади має бути чітко визначеним. Розмежування функцій в органах державного управління є принципово важливою умовою прозорості. На найбільш загальному рівні необхідно визначити розподіл податкових повноважень і функцій щодо витрачання коштів між різними рівнями органів державного управління, а на кожному рівні - функції виконавчої і законодавчої гілок влади в бюджетно-податковій сфері. Часто це завдання вирішується в рамках конституційного права.

Ефективність управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів згідно з міжнародними стандартами забезпечується на всіх стадіях бюджетного механізму за допомогою запровадження відповідних процедур контролю, аудиту, достовірності інформаційної бази та прогнозів бюджетних

показників, залучення громадськості до бюджетного механізму на місцевому рівні.

Принципи ефективного фінансового управління в органах місцевого самоврядування затверджені Комітетом Міністрів Ради Європи в Рекомендації про фінансове і бюджетне управління і призначені для центральних органів влади, оскільки саме вони відповідають за відпрацювання правових рамок і здійснення нагляду за діяльністю органів місцевої й регіональної влади.

У деяких федеративних державах ці повноваження належать федеральним органам, тоді керівні принципи визначаються саме для них. Центральні органи влади мають зобов'язання донести ці керівні принципи до уваги інших органів державного управління [45, С. 124].

Органи місцевої й регіональної влади уповноважені в рамках національної економічної політики мати ресурси, які відповідали б їхнім повноваженням і обов'язкам та давали б змогу ефективно здійснювати ці повноваження, а також якими вони мали б право вільно розпоряджатися.

Загальна система місцевих фінансів має бути спрямована на встановлення необхідної рівноваги між фінансовими трансферами, серед них - субсидіями й тією часткою податків, що призначаються державою, з одного боку, і податками та зборами, що справляються за рішеннями органів місцевої влади, - з другого. Така рівновага має забезпечити право узгоджувати рівні доходів і видатків з місцевими пріоритетами, а також відповідність місцевих послуг мінімальним стандартам незалежно від рівня місцевих чи регіональних фінансових можливостей.

Орган місцевої влади повинен у рамках законодавства мати право незалежно затверджувати бюджет, адаптувати відповідні чинні норми для бюджету й застосовувати їх у конкретній ситуації. Орган місцевої влади повинен мати змогу виділяти з бюджету кошти, наприклад, на самофінансування капіталовкладень, зменшення місцевого боргу, накопичення ресурсів, формування резервних фондів і переносити дебетові

сальдо (з метою поліпшення ситуації), виділяючи кошти з бюджетів майбутніх періодів.

Обмеження, які держава може накладати на фінансову незалежність органів місцевої чи регіональної влади, мають бути визначені законодавством. Вони повинні ґрунтуватися на об'єктивних, прозорих і таких, що можна перевірити, критеріях, які слід застосовувати чесно й так, щоб уникнути бухгалтерських механізмів, що можуть спотворити достовірність фінансових показників [162, С. 432].

Органи місцевої чи регіональної влади слід заздалегідь інформувати, згідно з відповідними процедурами про вжиття будь-якого заходу, спрямованого на обмеження їхньої фінансової або бюджетної незалежності; має бути повідомлено про застосування й наслідки будь-якого заходу. Слід створити інституційні механізми регулярного діалогу, консультацій і співробітництва між усіма рівнями управління.

Центральний орган влади повинен регулярно проводити перевірки з метою визначення, чи такі обмеження справді потрібні й ефективні.

Конкретні заходи, що обмежують фінансову й бюджетну свободу деяких органів місцевої чи регіональної влади, мають бути короткотерміновими й скасованими одразу, щойно вони досягнуть мети. Обмеження, які накладаються на кожний орган влади, мають бути об'єктивними й чітко визначеними, пропорційними бажаній меті й вільними від будь-якого карального змісту. Слід уникати заходів, що справляють значний вплив на фінансову незалежність органу місцевої чи регіональної влади, наприклад, загального й суворого обмеження рівнів видатків та оподаткування, якщо можна застосувати лояльніші заходи, наприклад, стимули та гнучкі обмеження (які відрізняються в часі та враховують становище, а також середні рівні видатків й оподаткування для певного типу громади).

За потреби держава має сприяти впровадженню стандартів основних місцевих суспільних послуг, а також розробленню схем процедур

фінансового оцінювання суми потрібних видатків на місцевому й регіональному рівнях.

Оцінювання фінансових ризиків має охоплювати попередній контроль за доходами, видатками, заборгованістю, відсотковими ставками, основними базами оподаткування тощо й механізми запобігання цим ризикам, наприклад, таблиці, в яких відображено зростання доходів і видатків, заборгованості та відсоткових ставок, основних баз оподаткування тощо, а також процедури контролю. Слід віддати перевагу підходу, що передбачає механізми загального регулювання, а не нагляд за окремими видами діяльності.

Органи місцевої й регіональної влади повинні мати право здійснювати позики лише з метою фінансування капіталовкладень, а не поточних видатків. Рівень заборгованості може бути встановлений відносно обсягу власних ресурсів органу влади, їхнього розміру, стабільності та передбачуваного збільшення [71, С. 321].

Якість і точність фінансової й бюджетної інформації, що подається органом місцевої чи регіональної влади, має бути підтверджена його головою, головою виконавчого органу влади або будь-яким іншим обраним представником чи виконавчим органом, визначеним законом, який несе відповідальність у цій сфері.

Службовці, які відповідають за справляння місцевих чи регіональних податків та/або здійснення місцевих чи регіональних видатків і мають певний ступінь незалежності в здійсненні своїх обов'язків, повинні згідно із законом персонально відповідати за власні управлінські дії.

Центральний орган влади має забезпечити місцевим і регіональним службовцям та обраним представникам відповідне професійне навчання. Якщо орган місцевої чи регіональної влади або їхня асоціація не організують такого навчання, то центральний орган влади може, наприклад, встановити відповідні стандарти, організувати навчання й допомогти органам місцевої чи регіональної влади або їхньому об'єднанню

організувати таке навчання для депутатів і службовців органів місцевого самоврядування. Процедури зовнішнього фінансового контролю повинні бути визначені законом та обмежуватися аналізом законності рішень. У разі виявлення порушень має забезпечуватися право наглядового органу звертатися до компетентного судового органу.

Якщо бюджет не затверджено у визначений строк або якщо орган місцевої чи регіональної влади не може виконати свої зобов'язання (наприклад, невведення до бюджету видатків, які є обов'язковими за законом чи договором, помилки в статтях бюджету, грубе порушення бюджетних процедур тощо), має існувати законний граничний термін затвердження місцевих чи регіональних бюджетів та механізми забезпечення неперервності в діяльності громадських служб. Такі механізми уможливають втручання центрального органу влади, наглядового органу чи незалежного адміністративного органу з метою виправлення ситуації з одночасною гарантією того, що втручання відповідне його причині, не політичне, не надмірне, не загрожує місцевому чи регіональному самоврядуванню, а також не триватиме довше, ніж це потрібно для виправлення становища або подолання виявлених вад [139, С. 232].

З метою контролю за ефективністю витрачання коштів місцевих бюджетів необхідно здійснювати статистичний і порівняльний аналіз виконання бюджету й динаміки видатків з метою виявлення відхилень та вжиття відповідних запобіжних заходів.

Фінансове оздоровлення органів місцевої й регіональної влади, фінансовий стан яких незадовільний, відбувається, як правило, за умови, що центральний орган влади не повинен виступати гарантом позик органу місцевої чи регіональної влади. Поточні видатки органу місцевої й регіональної влади фінансуються за рахунок поточних доходів та з резервних фондів загального призначення, за винятком особливих грошових авансів і короткотермінових позик. Держава чи наглядовий орган мають встановити процедури контролю за фінансовим станом органів місцевої й регіональної

влади на основі збору фінансової інформації та її поширення. Ця інформація надаватиме громадянам, органів місцевої чи регіональної влади й урядові змогу бути поінформованими про фінансовий стан цього органу влади, порівняти його з іншими органами влади, що мають схожі характеристики, та за потреби вжити відповідних заходів згідно із законом, щоб уникнути будь-яких можливих фінансових труднощів. Мають існувати процедури, що давали б змогу органів місцевої чи регіональної влади розв'язувати локальну короткотермінову фінансову кризу без допомоги вищого органу влади чи держави. Такі процедури можуть бути впроваджені, наприклад, у рамках кодексу органів місцевої й регіональної влади з банкрутства та неплатоспроможності. Держава чи наглядовий орган мають розробити чіткі норми втручання й додержуватися їх з метою надання допомоги органів місцевої чи регіональної влади, який перебуває у фінансовій скруті.

На рівні органів місцевого самоврядування при формуванні політики ефективного фінансового й бюджетного управління слід брати до уваги перелічені заходи, оскільки вони входять до сфери їхньої компетенції.

Новообраним місцевим чи регіональним виконавчим органам необхідно на початку набуття повноважень представити програму, визначивши в ній мету, пріоритети й заходи, а також терміни виконання та відповідні бюджетні ресурси. Орган місцевої чи регіональної влади має розробити довгостроковий бюджетний план (на період від двох до чотирьох років), в якому визначити загальні завдання бюджету, вартість здійснюваної політики та взятих зобов'язань, а також майбутні бюджетні наслідки ухвалених чи таких, що ухвалюватимуться, рішень.

Проекти й пропозиції до бюджету слід готувати із залученням внутрішніх експертів (наприклад, скарбника, внутрішнього ревізора) та зважаючи на сторонні думки (економістів, незалежних аудиторів та ін.), зокрема результатів публічного обговорення (слухань у відповідних комітетах, місцевій чи регіональній раді тощо).

Якщо виконавчий орган або місцева чи регіональна рада ухвалюють рішення, слід чітко пояснювати бюджетні видатки на поточний і наступний фінансовий роки. Як правило, засідання комітетів, що опікуються питаннями бюджету, мають бути відкритими для громадськості, а їхні документи опублікованими й доступними.

Бюджетні й бухгалтерські документи мають бути легко зрозумілими й такими, що дають чітке й усебічне уявлення про бюджет (зокрема про основні баланси, проблеми й пріоритети, найважливішу інформацію тощо), а також містити достатні подробиці, потрібні для аналізу змісту бюджету та проведення відповідних порівнянь (з іншими фінансовими роками, іншими органами влади тощо).

Опубліковані, наприклад, в Інтернеті документи мають містити належні пояснення, які зроблять їх більш зрозумілими для непідготовленої публіки.

У бюджетних документах видатки й доходи слід подавати за видами й функціями, вказуючи, наскільки це можливо, різні сектори відповідного місцевого й регіонального управління, щоб можна було оцінити розподіл ресурсів між сферами діяльності.

За потреби до бюджетних документів слід додавати інформацію про діяльність місцевої чи регіональної служби управління (фінансові показники, показники з виробництва та підсумків діяльності, порівняння з роботою інших органів місцевої чи регіональної влади, а також тлумачення цієї інформації).

Орган місцевої чи регіональної влади має стимулювати участь громадян і соціальних партнерів у публічних справах завдяки регулярним консультаціям з ними та забезпечувати їх об'єктивною інформацією про фінансові сторони обговорюваних питань.

Бюджет готується спеціальним підрозділом органу місцевої чи регіональної влади, який відповідає за видатки, доходи й місцевий бюджет і пропонує виконавчій владі різні варіанти рішень з цих питань, а також організує внутрішнє обговорення перед розглядом на наступному етапі.

Слід здійснювати об'єктивний вибір серед різних програм капіталовкладень, використовуючи, наприклад, систему оцінювання, що ґрунтується на кількох критеріях. Якщо обсяг запропонованої програми капіталовкладення відповідає цим критеріям, треба передбачити спільне обговорення програми за участю місцевої громади; в такому разі розробляються відповідні процедури, що забезпечать належну організацію цього проекту.

Представлений бюджет і розрахунки мають давати якомога завершену й об'єктивну картину фінансового становища органу місцевого самоврядування. З метою підготовки зведених рахунків органу місцевого самоврядування слід звести результати та показати ризики й зобов'язання всіх підвідомчих установ.

Представлення бюджету має супроводжуватися аналізом фінансових ризиків, яких може зазнати орган місцевої чи регіональної влади: фінансова оцінка ризиків дає підстави для створення резервних фондів, ступінь же ймовірного не підрахованого ризику слід оцінити.

Стратегію бюджетного обговорення варто передбачити ще на початку бюджетної процедури, плануючи попереднє обговорення всіх завдань, визначених на рік та, можливо, на майбутні роки.

Орган місцевої чи регіональної влади має встановити достатній строк для того, щоб експерти мали змогу ознайомитися з представленими бюджетними документами й проаналізувати їх.

За потреби обговорення стану виконання бюджету слід проводити через півроку, щоб внести зміни до бюджету на майбутнє або проаналізувати зміни в економічному, бюджетному й соціальному становищі, а також після закінчення фінансового року.

Рада має одержувати оновлені дані (наприклад, кожні три-чотири місяці) нагляду за бюджетом. Якщо потрібно уточнити бюджет, бажано робити такі уточнення один чи два рази на рік, супроводжуючи їх оглядом чи обговоренням даних контролю за витрачанням бюджетних коштів.

Кількість поправок до бюджету та їхній обсяг слід обмежити, щоб уникнути відхилення від початкових бюджетних завдань. Внесення поправок доцільно організовувати так, щоб дати повну картину пропонованих змін та їхньої важливості. Поправки треба розглядати на такому самому рівні прозорості, гласності й додержання умов демократичного контролю, як і початкові бюджети [9, С. 767]. Місцевий чи регіональний виконавчий орган влади має забезпечувати оприлюднення бюджетних звітів комітетів та ради (це відкриває громадськості доступ до них чи консультації через Інтернет).

Орган місцевої чи регіональної влади повинен розробити та впровадити в загальну практику процедуру внутрішнього аудиту (наприклад, кодекс етики, заходи незалежності, право ініціативи, умови втручання, повідомлення ради, контроль за термінами виконання, опублікування звітів тощо), а також надавати підтримку таким внутрішнім перевіркам (завдяки рекомендованій методології, зовнішнім технічним програмам).

Не відмовляючись від існуючих правових зобов'язань, орган місцевої чи регіональної влади має регулярно вдаватися до щорічного зовнішнього аудиту (в будь-якій формі) з метою підтвердження звітів та перевірки їхньої відповідності закону (зокрема, щоб запобігти шахрайству й корупції).

Орган місцевої чи регіональної влади має регулярно оцінювати ефективність свого управління, наприклад, за допомогою зовнішнього аудиту.

Як тільки орган місцевої чи регіональної влади опиняється у фінансовій скруті, він має розробити й упровадити план фінансового оздоровлення, якщо потрібно, за допомогою держави чи контролюючого органу, незалежних адміністративних органів влади чи приватних аудиторських фірм.

План оздоровлення слід обговорити й ухвалити на відкритому засіданні ради чи зборів. У плані мають бути визначені потрібні дані й зобов'язання, на яких повинні ґрунтуватися відповідні бюджети. Залежно від законодавства

план може мати форму договору з органом, який забезпечуватиме фінансову допомогу відповідному органу місцевої чи регіональної влади.

Впровадження більшої транспарентності (відкритості) у діяльність місцевих установ і органів влади, дасть змогу зокрема:

- забезпечувати публічне ухвалення рішень на місцевому рівні шляхом оприлюднення порядку денного засідань місцевої ради й місцевих органів виконавчої влади, відкритість для громадськості засідань місцевої ради та її комітетів, проведення сесій, присвячених питанням-відповідям, опублікування протоколів засідань і рішень тощо;

- для всіх громадян гарантувати й поліпшувати доступ до інформації про питання місцевого значення (організація інформаційних бюро, центрів документації, публічних баз даних; використання інформаційних технологій; спрощення адміністративних формальностей і зменшення вартості одержання копій документів тощо);

- забезпечувати відповідною інформацією про адміністративні органи та їхню організаційну структуру, а також інформувати громадян, яких безпосередньо стосується відповідна процедура, про перебіг цієї процедури, а також про відповідальних службових осіб [142, С. 77].

Здійснення дієвої комунікативної політики з метою роз'яснення громадянам основних шляхів реалізації та фінансового забезпечення (можливостей - наявних фінансових ресурсів та жорстких бюджетних обмежень, особливо в умовах фінансово-економічної нестабільності) вирішення проблем, що хвилюють громаду, й наслідків найважливіших політичних рішень органів влади та інформувати громадян про можливості й форми участі в місцевому публічному житті.

Особливо дієвою як на міждержавному, так і на громадському рівні в межах однієї з європейських країн є політика добросусідських відносин. Розвиток - як у найбільш населених містах, так і в сільських регіонах - так званої форми об'єднання сусідів надає громадянам можливість більше

впливати на їхнє місцеве середовище й діяльність місцевих рад у різних сферах життя.

Заходи щодо залучення громадян з метою підвищення ефективності місцевої бюджетної політики:

- заснувати органи, підпорядковані місцевій раді (якщо потрібно, виборні або такі, до яких входять обрані представники влади), яким можуть бути надані дорадчі та інформаційні функції і, можливо, делеговані виконавчі повноваження;

- заснувати адміністративні установи, підпорядковані місцевій раді, для сприяння контактам між органами місцевої влади і громадянами;

- виробити в кожній сфері інтегрований підхід до організації й забезпечення громадських служб, що ґрунтувався б на бажанні чути громадян і працювати відповідно до потреб, які вони висловлюють;

- заохочувати місцевих жителів брати участь - прямо або через об'єднання - у формуванні й здійсненні проектів, які безпосередньо впливають на їхнє довкілля, наприклад, створення й підтримання зелених зон та гральних майданчиків, боротьба зі злочинністю, створення умов для допомоги/самопомоги (догляд за дітьми, людьми поважного віку та ін.).

Органам місцевого самоврядування необхідно регулярно збирати інформацію про участь різних категорій громадян і визначати, чи належно представлено жінок, молодь, непривілейовані соціальні й окремі професійні групи в обраних органах влади й чи вони беруть хоча б найменшу участь або взагалі не беруть жодної участі у виборчих кампаніях чи інших формах місцевого публічного життя. Важливим при цьому є визначення мети для досягнення певних рівнів представництва та/або участі відповідних груп громадян і розроблення пакетів конкретних заходів, спрямованих на збільшення можливості участі цих груп громадян, наприклад доцільно:

- запровадити для відповідних груп громадян активну комунікативну та інформаційну політику, зокрема за потреби проводити спеціальні медіакампанії для заохочення участі таких груп (слід приділити увагу вибору

певної мови, ЗМІ та стилю проведення кампанії, які задовольнятимуть потреби кожної групи);

- впровадити конкретні інституційні форми участі, відпрацьовані за потреби під час консультацій з групою чи групами громадян, залучення яких заохочується (є широкий спектр можливостей для задоволення конкретних потреб різних груп, наприклад, усілякі форми зустрічей, конференцій чи кооперації);

- призначати службовців, які конкретно відповідають за розв'язання проблем вразливих груп, передання відповідним органам, що ухвалюють рішення, вимог до змін і повідомлення цим групам про досягнутий прогрес, а також про відповідь (позитивну чи негативну) на їхні вимоги.

Зокрема щодо молоді:

- розвивати школу як важливу громадську арену для участі молоді в демократичних механізмах та для навчання молоді такої участі;

- сприяти на рівні місцевих рад ініціативам на зразок "дитячі ради" й "молодіжні ради", які є по-справжньому корисним засобом освіти з питань місцевого громадянства, на додаток до можливостей діалогу з наймолодшими членами суспільства;

- заохочувати молодіжні об'єднання й, зокрема, сприяти розвитку гнучких форм і структур громадського залучення, наприклад, молодіжних центрів, повністю використовуючи можливість молоді самостійно створювати та здійснювати проекти;

- розробити питання про зменшення вікового цензу для голосування або можливості бути обраними на місцевих виборах, а також про участь у місцевих референдумах, консультаціях і народних ініціативах;

- розглянути різні види ініціатив, запропонованих у Європейській хартії, ухваленій Конгресом місцевих і регіональних влад Європи в 1992 р. щодо участі молоді в житті місцевої і регіональної громад [108, С. 148].

Основними шляхами підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів є: чітке розмежування на законодавчому рівні поточних

видатків та видатків розвитку, закріплення останніх за бюджетом розвитку; включення до складу видатків бюджету розвитку всіх видатків розвитку місцевих бюджетів, що дасть змогу застосувати єдині підходи до їх планування, моніторингу та контролю; посилення впливу органів місцевого самоврядування на відбір інвестиційних проектів, які виконуються за рахунок цільових трансфертів з державного бюджету; здійснення відбору проектів за результатами конкурсу на основі кількісної, визначеної у балах оцінки; запровадження методу програмно-цільового бюджетування, який дозволить здійснювати оцінку ефективності використання коштів бюджету розвитку шляхом порівняння цілей, які планувалися, з фактично досягнутими результатами.

Висновки до розділу 3

1. Дослідження фінансової політики України та її основних фінансових інструментів (бюджетної, податкової, грошово-кредитної тощо) відобразили увесь комплекс проблем, пов'язаних із визначенням суті, місця і впливу фінансового сегмента економічної системи на функціонування і економічний розвиток держави.

2. За результатами проведеного дослідження в роботі визначені напрями, які необхідно реалізувати для ефективності використання фінансових інструментів державної політики країни задля подолання диспропорцій і дисбалансів у економічному розвитку держави.

3. Визначено, що інституціональне забезпечення державної політики економічного розвитку України покликане сформувати сутність суспільних інститутів, основні засади й інструменти їх функціонування (закони, правила, обмеження) з метою забезпечення системної взаємодії всіх фінансових інструментів держави. Всі інститути незалежно від свого функціонального призначення і специфіки прояву властивостей взаємозалежні, взаємодоповнюючі. Тому забезпечення економічного

розвитку держави необхідно здійснювати як через ефективне й оптимальне функціонування кожної ланки, так і фінансово-економічної системи в цілому.

4. При формуванні інституціонального забезпечення фінансового сектору економічної системи України фінансовими інструментами державної політики, його слід розглядати як множину різнопланових інститутів, які координують поведінку економічних агентів – суб'єктів набуття фінансових ресурсів. У результаті їх взаємодії утворюється відповідна модель фінансових взаємовідносин, а зовнішнє ринкове середовище, в свою чергу, бере участь у цьому процесі як конкурентна система інститутів. Таким чином, інституціональне забезпечення є багаторівневою сукупністю інститутів й інституцій, які базуються на організаційно правових механізмах, що дозволяють здійснювати відповідні дії, взаємно стимулювати всі фінансові інструменти державної політики у розвитку економічної системи країни і мати економіко-правову й соціальну відповідальність за їх наслідки. Запропоновано ефективність бюджетної політики розглядати як комплексний інтегрований показник, розрахований на основі діагностики фінансових показників: якості планування бюджету, виконання бюджету, бюджетного контролю, ефективності інституційного забезпечення та показники, що характеризують бюджетну звітність та ступінь прозорості бюджетного процесу, що в сукупності дозволяє комплексно оцінити зміну у часі узагальненого показника та зробити висновки про ефективність бюджетного процесу не лише на його останній стадії, а й на проміжних етапах.

5. Обґрунтовано, що ефективність використання коштів місцевих бюджетів визначає результати досягнення певних цілей та завдань бюджетної політики. Ефективність управління коштами місцевих бюджетів надає змогу забезпечити прозорість формування й виконання місцевих бюджетів, зокрема перехід до бюджетування, спрямованого на кінцевий результат, та включає: надання прозорості інформації про порядок складання бюджетів усіх рівнів, фінансовий стан органів місцевого самоврядування, підготовленої на основі єдиної методики збору, обробки та надання

інформації; визначення порядку збору й узагальнення інформації, яка характеризує стан і якість управління коштами місцевих бюджетів; удосконалення інформаційно-статистичної бази соціально-економічних показників розвитку регіонів; запровадження публічного обговорення щорічних звітів про виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування; введення міжнародних стандартів фінансової та статистичної звітності для здійснення незалежної фінансової експертизи й зовнішнього аудиту на місцевому рівні.

6. Визначено шляхи підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та забезпечення прозорості механізму формування і виконання місцевих бюджетів, у тому числі перехід до бюджетування, спрямованого на кінцевий результат, удосконалення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування. Дістали подальшого розвитку теоретичні засади моніторингу та оцінки діяльності органів місцевого самоврядування з управління бюджетними ресурсами, що обумовлено необхідністю формування системи показників для оцінки ефективності використання коштів місцевих бюджетів.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі здійснено науково-теоретичне обґрунтування та запропоновано практичні рекомендації щодо удосконалення формування та використання фінансових інструментів державної політики розвитку національної економіки в сучасних умовах. Результати проведеного дослідження дають можливість викласти висновки та пропозиції, що характеризуються науковою новизною та мають практичне значення:

1. На сучасному етапі економічних перетворень посилюється вплив фінансового регулювання держави на процеси економічного відтворення. Тому існуючі моделі економічного розвитку певним чином трансформуються шляхом адаптації фінансових інструментів стимулювання соціально-економічного розвитку інших моделей, одночасно використовуючи власні складові фінансового механізму економічного зростання. Фінансові інструменти державної політики економічного розвитку запропоновано розглядати як складову соціально-економічного розвитку, яка ґрунтується на використанні та реалізації сукупності економічних, правових та організаційних заходів, методів, форм, механізму фінансово-економічного регулювання відповідно до стратегічних пріоритетів розбудови держави з метою забезпечення збалансованого, довгострокового розвитку національної економіки, врахування комплексу соціально-домінантних інтересів і потреб суспільства в розрізі його продуктивних груп та кластерів.

2. Реалізація бюджетної політики, успішне її впровадження в життя забезпечується за допомогою бюджетного механізму. Бюджетний механізм є найдинамічнішою частиною бюджетної політики і розглядається: за змістом – як сукупність конкретних методів, форм, важелів, інструментів, стимулів та санкцій, котрі забезпечують мобілізацію й використання коштів держави; за формою – сукупність адекватних способів та прийомів наповнення доходів, розподілу й спрямування видатків основного фінансового плану держави; за правовою ознакою – сукупність законодавчих та нормативних положень, які

регулюють фінансово-бюджетні відносини в суспільстві. Встановлено, що головними елементами бюджетного механізму в Україні є: бюджетне планування, регулювання, фінансові показники, бюджетні важелі, нормативно-правова та організаційна складова управління бюджетними коштами.

3. Узагальнення зарубіжного досвіду, дозволи констатувати, що у постсоціалістичних країнах Європи були зроблені важливі кроки щодо покращання стану фінансових систем, які мають значення і для України. Криза зробила очевиднішими серйозні проблеми бюджетних систем багатьох країн Європи, пов'язані зі зростанням соціальних видатків та заробітної плати у бюджетній сфері, які випереджають можливості держави щодо їх фінансування. Саме такі складні фінансові умови вимагають рішучих кроків у реформуванні систем державного управління в цілому і бюджетних систем зокрема.

4. Нестабільність та недоліки функціонування фінансової системи країни породжують гострі, критичні, часто не переборні умови для стабільного функціонування соціально-економічної системи. Як можна констатувати з проведеного аналізу стан бюджетної системи України недостатньо стабільний. Негативними тенденціями характеризуються також і зміни таких важливих параметрів функціонування бюджетної системи України, як рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду України) та обсяги трансфертів з державного бюджету до ВВП. Макроекономічна стабілізаційна політика як сукупність державних заходів може бути ефективною за умови досягнення поставлених цілей у частині зростання ВВП до потенційно можливого обсягу, забезпечення макроекономічної рівноваги як збалансованості сукупного попиту й сукупної пропозиції, зростання національного доходу, бюджетів усіх рівнів, зменшення безробіття до природного рівня, зниження інфляції до оптимальної величини.

5. Істотними причинами дисбалансів економічного розвитку вітчизняної економіки є нестабільність стану грошово-кредитної системи. Передусім це надмірний обсяг готівки в системі грошового обігу та посилення інфляційних процесів, що вплинуло й на підвищенні рівня середньої процентної ставки за кредитами комерційних банків та значно ускладнило доступність суб'єктів бізнесу до банківського кредитування. Надмірно високими залишаються обсяги депозитів в іноземній валюті. Так, їх частка в загальному обсязі депозитів становила у 2015 р. 50,8 %, що понад удвічі перевищувало гранично прийнятне значення цього показника. Це засвідчує надмірну доларизацію національної економіки. Надмірно високими залишаються обсяги депозитів в іноземній валюті. Так, їх частка в загальному обсязі депозитів становила у 2015 р. 50,8 %, що понад удвічі перевищувало гранично прийнятне значення цього показника. Це засвідчує надмірну доларизацію національної економіки.

6. Запропоновано практичні рекомендації щодо удосконалення ефективності використання фінансових інструментів державної політики економічного розвитку за такими напрямками, як: забезпечення ефективності використання фінансових інструментів державної політики; збалансування бюджетної системи; забезпечення зміни парадигми функціонування фіскальної системи; забезпечення стабільності грошово-кредитної системи країни; створення умов для забезпечення вищого ступеня розвитку фінансової системи. Це забезпечить поступальний економічний розвиток держави для підвищення якості й рівня життя її громадян.

7. Ефективність бюджетної політики розглядається як комплексний інтегрований показник на основі діагностики фінансових показників: якості планування бюджету, виконання бюджету, бюджетного контролю, ефективності інституційного забезпечення та показники, що характеризують бюджетну звітність та ступінь прозорості бюджетного процесу, що в сукупності дозволяє комплексно оцінити зміну у часі узагальненого показника та зробити висновки про ефективність бюджетного процесу не лише на його останній стадії, а й на проміжних етапах.

8. Ефективність управління коштами місцевих бюджетів надає змогу забезпечити прозорість формування й виконання місцевих бюджетів, зокрема перехід до бюджетування, спрямованого на кінцевий результат, та включає: надання прозорої інформації про порядок складання бюджетів усіх рівнів, фінансовий стан органів місцевого самоврядування, підготовленої на основі єдиної методики збору, обробки та надання інформації; визначення порядку збору й узагальнення інформації, яка характеризує стан і якість управління коштами місцевих бюджетів; удосконалення інформаційно-статистичної бази соціально-економічних показників розвитку регіонів; запровадження публічного обговорення щорічних звітів про виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування; введення міжнародних стандартів фінансової та статистичної звітності для здійснення незалежної фінансової експертизи й зовнішнього аудиту на місцевому рівні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абалкин А. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики / Л. Абалкин // Вопросы экономики. - 1997. - № 6. - С. 4 - 12.
2. Азаров М. Я. Стратегія управління державними фінансами в контексті економічного і соціального євро інтеграційного розвитку України // Наукові праці НДФІ / М. Я. Азаров // – 2004.- Вип. 6(29). – С. 5-8.
3. Алексеев А. А., Алексеев Д. А. Практичні моделі макроекономіки. / А.А. Алексеев, Д.А. Алексеев // – К.: Наук. думка, 2006. – 266 с.
4. Андрущенко В. Л. Податкові системи зарубіжних країн / В. Л. Андрущенко, О. Д. Данілов. - К.: Комп'ютерпрес, 2004. — 240 с.
5. Анисимов С. А. Бюджетная политика как источник экономического роста / С. А. Анисимов // Финансы. - 2005. - № 1. - С. 16-18.
6. Астапов К. Л. Новые тенденции в бюджетной и налоговой политике / К. Л. Астапов // Финансы. - 2002. - № 10. - С. 19-23.
7. Астапов К. Л. Стратегия развития в постиндустриальной экономике / К. Л. Астапов // Мировая экономика и международные отношения. - 2006. - № 2. - С. 57-65.
8. Аткинсон Э. Б. Лекции по экономической теории государственного сектора: пер. с англ. / Аткинсон Э. Б., Стиглиц Дж. Э.; под ред. Л. Л. Любимова. – М.: Аспект Пресс, 1995. - 832 с.
9. Базилевич В. Д. Державні фінанси / В. Д. Базилевич, А. О. Баластрик. - К.: Атіка, 2004. - 368 с.
10. Базилевич В.Д., Базилевин К.С, Баластрик А.О. Макроекономіка: Підруч. / В.Д. Базилевич, К.С. Базилевин, А.О. Баластрик // - К.: Знання, 2004. - 851 с.
11. Балацкий Е.В. Эффективность фискальной политики государства // Проблемы прогнозирования. - 2000. - № 5. - С. 32.
12. Бандурка О. М., Коробов М. Я., Орлов П. Л., Петрова К. Я. Фінансова діяльність підприємства: Підручник / 2-ге вид., перероб. і доп. - / О. М. Бандурка, М. Я. Коробов, П. Л. Орлов, К. Я. Петрова // К.: Либідь, 2002.
13. Барроу К., Барроу П., Браун Р. Бізнес-план: Практ. посіб.: Пер. з 3-го англ. вид. / К. Барроу, П. Барроу, Р. Браун //- К.: Т-во "Знання", КОО, 2001.
14. Басовский Л. Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка. / Л. Е. Басовский // Учеб. пособие. - М.: ИНФРА - М, 1999.

15. Батура О. В. Іноземні інвестиції в системі становлення ринкової економіки України / О. В. Батура, К. В. Комарова. - Д. : Наука і освіта, 2002. - 180 с.
16. Беленький П., Люткевич В. Методологічні підходи і методика аналізу інфраструктури ринку праці в контексті маркетингових концепцій / П. Беленький, В. Люткевич // Регіональна економіка. - 2003. - № 2. - С. 195-203.
17. Биктимирова З. З. Безопасность в концепции развития человека / З. З. Биктимирова // Общественные науки и современность. - 2002. - № 6. - С. 135-142.
18. Білорус О. Г. Глобалізація і національна стратегія / О. Г. Білорус. - К.: ВО "Батьківщина" 2001. - 300 с.
19. Білорус О. Г. Сучасний погляд на глобалізацію в контексті економічного розвитку України / О. Г. Білорус // Фінанси України. -2008. - № 1. - С. 147-148.
20. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт ; пер. з нім. С. І. Терещенко, О. О. Терещенка; передм. та наук. ред. В. М. Федосова. - К.: Либідь, 2000. - 654 с.
21. Бовкун Е. "Лісабонська стратегія" для Європи / Е. Бовкун // Партнер. - 2005. - № 1. - С. 14-16.
22. Бокс Дж., Дженкінс Г. Анализ временных рядов. Прогноз и управление. / Дж. Бокс , Г. Дженкінс - М.: Мир, 1974.
23. Болгарія І. В., Махадева Л., Штерн Г. Деякі методологічні аспекти побудови та використання моделі механізму монетарної трансмісії в Україні / І. В. Болгарія, Л. Махадева, Г. Штерн // Вісник НБУ. - 2000. - № 11. - С. 4-6.
24. Борисевич В. И. Прогнозирование и планирование экономики: Учеб. пособ. для вузов / В. И. Борисевич, Г. А. Кандаурова, Н. Н. Кандауров и др. - Минск: Интерпрейссервис: Экоперспектива, 2001. - 380 с.
25. Буковинський С. А. Концептуальні підходи до формування перспективного бюджетного плану / С. А. Буковинський // Фінанси України. - 2006. - № 3. - С. 21-28.
26. Буковинський С. А., Гриценко А. А., Кричевська Т. О. Середньострокова монетарна стратегія та проблеми її формування в Україні / С. А. Буковинський, А. А. Гриценко, Т. О. Кричевська // Фінанси України. - 2008. - № 6 – С. 3.
27. Бутко А. А. Внутрішній фінансовий контроль у системі фінансового контролю держави / А. Д. Бутко, Б. М. Марченко // Фінанси України. - 2003. - № 8. - С. 127-136.

28. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III // Офіційний вісник України. - 2001. - № 29.
29. Бюджет України за 2001 рік: стат. зб. / Міністерство фінансів України. - К., 2002. - 344 с.
30. Бюджет України за 2014 рік: стат. зб. / Міністерство фінансів України. - К., 2014. - 317 с.
40. Бюджет України за 2015 рік: стат. зб. / Міністерство фінансів України. - К., 2015. - 296 с.
41. Бюджетне законодавство України: зб. нормат. актів / За ред. В. С. Ковальського. - К.: Юрінком Інтер, 2014. - 416 с.
42. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III // Офіційний вісник України. - 2001. - № 29. - Ст. 1291.
43. Бюджетний менеджмент / Авт. кол.: В. М. Федосов, В. М. Опарін, Л. М. Сафонова та ін. - К.: КНЕУ, 2004. - 864 с.
44. Б'юкенен Аж. М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави / М. Дж. Б'юкенен, Р. А. Масгрейв; [пер. з англ. А. Іщенко]. - К.: Вид. дім "Києво-Могилянська академія", 2004. - 175 с.
45. Ван Хорн Дж. Основы управления финансами: Пер. с англ. / Под ред. И. И. Елисейевой. - М.: Финансы и статистика, 1996.
46. Василик О. Д. Теорія фінансів / О. Д. Василик. - К.: НЮС, 2000. - 416 с.
47. Владимирова А. П. Прогнозирование и планирование в условиях рынка. / А. П. Владимирова – М.: Дашков и К. – 2001. – 308.
48. Волков Д. О. Сплата непрямих податків у країнах із ринковою економікою / Д. О. Волков // Фінанси України. - 2014. - № 2. - С. 118.
49. Вишневський В. Податкова політика та економічна теорія / В. Вишневський // Економіка України. - 2012. - № 9. - С. 4-20.
50. Геец В. М. Трансформационное переобразование в Украине: переосмысливая тенденции и думая о будущем / В. М. Геец // Общество и экономика. - 2006. - № 3. - С. 23-53.
51. Геець В. М. Моделі і методи соціально-економічного прогнозування / В. М. Геець, Т. С. Клебанова, О. І. Черняк та ін. - Х.: Інжек, 2015. - 396 с.
52. Геець В. М. Нестабільність та економічне зростання / В. М. Геець. - К.: Ін-т екон. прогноз., 2005. - 344 с.
53. Глазьев С. Политика социальной справедливости и экономического роста / С. Глазьев // Российский экономический журнал. - 2005. - № 11. - С. 74-100.

54. Гончаров А. Б. Фінансовий менеджмент: Навчальний посібник. / А. Б. Гончаров - Х.: ВД "ШЖЕК", 2003.
55. Государственные и муниципальные финансы / Под ред. С. И. Лушина, В. А. Слепова. - М.: Экономист, 2006. - 763 с.
56. Грабовецький Б. Є. Економічне прогнозування та планування: Навчальний посібник. / Б. Є. Грабовецький - Київ: Центр навчальної літератури, 2003.
57. Грабовецький Б.Є. Економічне прогнозування і планування: Навч. посіб. / Б. Є. Грабовецький - К.: Центр навч. літ-ри, 2003. - 188 с.
58. Грицюк Т. В. Бюджетное регулирование, макроэкономическая стабильность и экономический рост / Т. В. Грицюк // Финансы и кредит. – 2013. – 13(127). – С. 14-26.
59. Грін В. Г. Економетричний аналіз: Підруч. / В. Г. Грін - К.: Основи, 2015. - 1197 с.
60. Гусаков С. В., Жак С. В. Оптимальные равновесные цены и точка Лаффера / С. В. Гусаков, С. В. Жак // Экономика и математические методы. - 1995. - Т. 31. - Вып. 4.
61. Данилишин Б. Науково-інноваційне забезпечення сталого економічного розвитку України / Б. Данилишин, В. Чижова // Економіка України. - 2014. - № 3. - С. 4-11.
62. Лемків О. І. Новий методичний підхід до розподілу міжбюджетних трансфертів на основі формульного підходу / О. І. Демків // Регіональна економіка. - 2016. - № 1. - С. 148-154.
63. Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, Т. І. Єфименко та ін. - К.: НДФІ, Т. 2, - 2004. - 712 с.
64. Державне управління: плани і проекти економічного розвитку: моногр. / За заг. ред. О. Ю. Кучеренко, І. В. Запатріної. - К.: ВІП, 2006. - 624 с.
65. Державні фінанси: теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі: пер. з англ. / За ред. Ю. Немеца. - К.: Основи, 2008. - 542 с.
66. Дідківська Л. І., Головка Л. С. Державне регулювання економіки: Навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка - К.: Знання, 2006. - 213 с.
67. Дрозд І. К. Мета та концептуальні засади аудиту ефективності бюджетних коштів в Україні / І. К. Дрозд // Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. Серія: економіка. - 2005. - Вип. 78. - С. 55-57.

68. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / За ред. В. М. Гейця. - К.: Ін-т екон. прогноз., Фенікс, 2003. - 1008 с.
69. Економічний аналіз: Навч. посібник / М.А. Болюх, В.З. Бурчевський, М.Л. Горбатюк; За ред. акад. НАНУ, проф. М.Г. Чумаченка. - К.: КНЕУ, 2001.
70. Єлейко Я. І., Кандиба О. М., Лапішко М. Л., Смовженко Т. С. Основи фінансового аналізу. / Я. І. Єлейко, О. М. Кандиба, М. Л. Лапішко, Т. С. Смовженко - Львів: Львівський банківський інститут Національного банку України, 2000.
71. Єфименко Т. І. Податковий кодекс України як перший крок на шляху реформування вітчизняної податкової системи / Т. І. Єфименко. // Фінанси України. - 2010. - № 12 – С. 3.
72. Євроінтеграційний розвиток фінансової системи України / За ред. І. Я. Чугунова. - К.: Акад. фін. упр., 2009. - 471 с.
73. Загорський В. С. Бюджетно-податкова система: теорія і практика: моногр. / В. С. Загорський. - Ірпінь: Нац. акад. ДПС України, 2006. - 304 с.
74. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн / В. В. Зайчикова. - К.: НДФІ, 2007. - 299 с.
75. Запатріна І. В. Бюджетна політика стимулювання економічного зростання та механізми її реалізації / І. В. Запатріна, Т. Б. Лебеда // Фінанси України. - 2006. - № 4. - С. 44-52.
76. Запатріна І. В. Бюджетний механізм економічного зростання / І. В. Запатріна. - К.: Ін-т соц.-екон. страт., 2007. - 538 с.
77. Запатріна І. В. Розвиток системи державного капітального інвестування в Україні / І. В. Запатріна // Фінанси України. - 2009. - № 4. - С. 53-64.
78. Затонацька Т. Г., Ставицький А. В. Дослідження взаємозв'язків податкових надходжень до державного бюджету та основних макроекономічних показників на основі VAR-моделей / Вісник КНУ ім. Тараса Шевченка (Економіка). - 2007. - № 91. - С. 28-31.
79. Затонацька Т. Г., Ставицький А. В. Сучасні підходи до оцінки економічного розвитку регіонів України за допомогою виробничих функцій / Т. Г. Затонацька, А. В. Ставицький // Фінанси України. - 2006. - № 12(133).
80. Затонацька Т. Г., Ставицький А. В. Побудова та використання економетричних моделей для прогнозування інфляції в Україні / Т. Г. Затонацька, А. В. Ставицький // Наукові праці НДФІ. - 2005. - Вип. 3(32).
81. Захарін С. В. Удосконалення механізму податкового регулювання

сталого економічного розвитку / С. В. Захарін // Фінанси України. - 2015. - № 2. - С. 92.

82. Іголкін І. В. Переваги використання програмно-цільового методу у бюджетному механізмі / І. В. Іголкін // Наукові праці НДФІ. – 2006. – Вип. 1(34). – С. 95-100.

83. Інноваційна стратегія українських реформ / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, А. К. Кінах, В. П. Семиноженко. - К.: Знання України, 2002. - 336 с.

84. Касьяненко В.О., Старченко А. В. Моделювання та прогнозування економічних механізмів. Конспект лекцій: Навч. посіб. / В. О. Касьяненко, А. В. Старченко - Суми: ВТД "Університетська книга" 2006. - 185 с.

85. Каракай Ю. Роль держави у стимулюванні інноваційної діяльності / Ю. Каракай // Економіка України. - 2007. - № 3. - С. 14-21.

86. Карлін М. І. Фінанси зарубіжних країн / М. І. Карлін. - К.: Кондор, 2004. - 384 с.

87. Кваснюк Б. Є. Моделі соціально-економічного розвитку у перехідному суспільстві / Б. Є. Кваснюк, С. І. Киреев // Трансформація моделі економіки України (ідеологія, протиріччя, перспективи); за ред. В. М. Гейця. - К.: Логос, 1999. - 498 с.

88. Кириленко О. Актуальні проблеми реформування бюджетної системи України / О. Кириленко // Світ фінансів. - 2006. - Вип. 4 (9). - С. 7-16.

89. Кириленко О. П. Теорія і практика бюджетних інвестицій / О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк. - Т.: Екон. думка, 2007. - 288 с.

90. Крайник О. П. Регулювання економічного розвитку регіону / О. П. Крайник. - К.: НДФІ, 2007. - 296 с.

91. Ковалев В. В. Финансовый анализ: Управление капиталом. Выбор инвестиций. Анализ отчетности. - 2 изд. / В. В. Ковалев - М.: Финансы и статистика, 1997.

92. Ковалева А. М., Лапуста М. Г., Скамай Л. Г. Финансы фирмы: Учебник. - / А. М. Ковалева, М. Г. Лапуста, Л. Г. Скамай // М.: ИНФРА-М, 2000.

93. Комашко О., Рябий М., Распутна А. SARСН-моделі та прогнозування в умовах невизначеності / О. Комашко, М. Рябий, А. Распутна // Банківська справа. - 1998. - № 4. - С. 47-52.

94. Кондратьев Н. Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения / Н. Д. Кондратьев // Избр. труды. - М.: Экономика, 2002. – 767 с.

95. Кондратьев Н. Д. Проблемы экономической динамики. / Н. Д. Кондратьев // - М., 2000.
96. Коробов М. Я. Фінансово-економічний аналіз діяльності підприємства: Навч. посібник. / М. Я. Коробов - К.: Т-во "Знання", КОО, 2000.
97. Королев О. А. Проблемы конструирования и использования макроэкономических моделей переходной экономики (на примере Украины). / О. А. Королев - К., 1997.-217 с.
98. Корпус В. Г. Удосконалення прибуткового оподаткування громадян в Україні / В. Г. Корпус // Фінанси України. - 2005. - № 10. - С. 19.
99. Костина Н. И., Алексеев А. А. Финансовое прогнозирование в экономических системах; Учеб. пособ. для вузов. / Н. И. Костина, А. А. Алексеев - М.: ЮНИТИ - ДАНА. - 2002. - С. 285.
100. Костіна Н. І, Алексеев А. А., Василик О. Д. Фінансове прогнозування: методи та моделі: Навч. посіб. / Н. И. Костина, А. А. Алексеев, О. Д. Василик - К., 1997. - 183 с.
101. Крамаренко Г. О. Фінансовий аналіз і планування. / Г. О. Крамаренко - Київ: Центр навчальної літератури, 2003.
102. Кудряшов В. П. Податкове стимулювання та його інструменти / В. П. Кудряшов // Наукові праці НДФІ. - 2014. - № 6. - С. 96.
103. Кузьменко Л. В., Кузьмін В. В., Шаповалова В. М. Фінансовий менеджмент. Навчальний посібник. / Л. В. Кузьменко, В. В. Кузьмін, В. М. Шаповалова - Херсон: Олді-плюс, 2003.
104. Лавров А. М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы / А. М. Лавров // Финансы. - 2004. - № 3. - С. 9-14.
105. Литвинов В. А. Прожиточный минимум: история, методика, анализ / В. А. Литвинов. – М.: КомКнига, 2006. - 280 с.
106. Лібанова Е. М. Соціальні аспекти політики економічного зростання в Україні / Е. М. Лібанова // Матер, наук. конф. "Україна на порозі ХХІ століття: уроки реформ та стратегія розвитку". - К.: НУТУ КПІ, 2011. - С. 64-78.
107. Лібанова Е. Ринок праці та соціальний захист / Е. Лібанова, О. Палій. - К.: Основи, 2014. - 489 с.
108. Лук'яненко І. Е Системне моделювання показників бюджетної системи України: принципи та інструменти / І. Г. Лук'яненко. - К.: Вид. дім "Києво-Могилянська академія", 2014. - 542 с.

109. Лобозинська С. М. Особливості податкового регулювання банківської системи України / С. М. Лобозинська // Фінанси України. - 2010. - № 11 – С. 36.
110. Луніна І. О. Державні видатки: тенденції і фактори зростання / І. О. Луніна // Фінанси України. - 2001. - № 4. - С. 104-110.
111. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. О. Луніна. - К.: Наук, думка, 2006. - 432 с.
112. Лушин С. Бюджетная реформа / С. Лушин // Економист. - 2005. - № 2. - С. 38-45.
113. Лютий І. О. Концепція реформування податкової системи України та конкурентоспроможність національної економіки / І. О. Лютий, В. Б. Тропіна // Економіка України. - 2007. - № 8. - С. 19-27.
114. Лютий І. О. Податки на споживання в економіці України: моногр. / І. О. Лютий, М. О. Петренко. - К.: Знання, 2005. - 335 с.
115. Майминас Е. З. Механізми планирования в экономике: информационный аспект. / Е. З. Майминас – М.: Экономика, 1971. – 390 с.
116. Макаренко В. О., Прищепчук І. О. Побудова моделі фінансової системи України на основі системного підходу / В. О. Макаренко, І. О. Прищепчук // Фінанси України. - 2010. - № 5 – С. 31.
117. Мартинюк В. П. Чинники впливу на прогнозовані обсяги надходжень до державного бюджету від митних платежів / В. П. Мартинюк // Фінанси України. - 2010. - № 1 – С. 29.
118. Матюшенко І. Ю. Основи фінансового менеджменту: Навчальний посібник. / І. Ю. Матюшенко - Київ: Центр навчальної літератури, 2003.
119. Матвійчук А. В. Прогнозування надходжень податку на додану вартість / А. В. Матвійчук // Фінанси України. - 2008. - № 3 – С. 68.
120. Мамишев Л. В. Місце і роль державного аудиту в системі контролю за використанням державного майна / А. В. Малишев // Матер, наук.-практ. конф. "Контроль за використанням державного майна: сучасний стан і напрями вдосконалення", Київ, 12 квіт. 2006 р.; Мінфін. України, ГоловКРУ [та ін.]. - К.: ГоловКРУ, 2006. - С. 38-44.
121. Мельник В. М. Оподаткування: наукове обґрунтування та організація механізму: моногр. / В. М. Мельник. - К.: Комп'ютерпрес, 2006. - 277 с.
122. Мельник В. М. Фіскальна політика держави в умовах фінансової кризи / В. М. Мельник // Фінанси України. - 2008. - № 11. - С. 11-17.
123. Міщенко В. І. Взаємодія органів державного управління як фактор подолання фінансової кризи / В. І. Міщенко, Р. С. Лисенко // Фінанси України. - 2009. - № 1. - С. 50-57.

124. Мних Є. В. До питання про застосування аналітичних процедур в аудиті ефективності використання державного майна / Є. В. Мних // Матер, наук.-практ. конф. "Контроль за використанням державного майна: сучасний стан і напрями вдосконалення", Київ, 12 квіт. 2006 р.; Мінфін. України, ГоловКРУ [та ін.]. -К.: ГоловКРУ, 2006. - С. 64-69.
125. Момотюк Л. Є. Бюджетний механізм забезпечення соціальних гарантій населення України / Л. Є. Момотюк // Актуальні проблеми економіки. - 2004. -№ 10(40). - С. 172-181.
126. Мочерний С. В. Методологія економічних досліджень / С. В. Мочерний. - А.: Світ, 2001. - 415 с.
127. Мярковський А. І. Бюджетний кодекс України в контексті бюджетної реформи / А. І. Мярковський // Фінанси України. - 2009. - № 8. - С. 3-18.
128. Національні заощадження та економічне зростання / Ін-т екон. прогнозування; За ред. Б. Є. Кваснюка. - К.: МП "Леся", 2013. - 304 с.
129. Нерушенко І. Б. Теории инфляции и антиинфляционная политика. / І. Б. Нерушенко - М.: Наука, 2001.
130. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт; пер. з англ. І. Дзюби. - К.: Основи, 2000. - 198 с.
131. Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія та практика / Ц. Г. Огонь. - К.: КНТЕУ, 2003. - 580 с.
132. Огонь Ц. Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. - 2009. - № 7. - С. 20-29.
176. Опарін В. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): моногр. / В. Опарін. - 2-ге вид. - К.: КНЕУ, 2006. - 240 с.
133. Павловська О. В. Щодо раціоналізації співвідношень між попитом та пропозицією робочої сили / О. В. Павловська // Зайнятість та ринок праці. - 1998. - Вип. 8. - С. 103-110.
134. Павлюк К. В. Оцінка виконання бюджетних програм: результативні показники / К. В. Павлюк // Фінанси України. - 2005. - № 2. - С. 70-77.
135. Павлюк К. В. Проблеми розвитку програмно-цільового методу у бюджетному механізмі / К. В. Павлюк // Збірник "Наукові праці НДФІ". - Вип. 4(33). - 2005. - С. 42-54.
136. Павлюк К. В., Ахмед Т. В. Переваги й умови ефективного застосування середньострокового бюджетного планування / К. В. Павлюк, Т. В. Ахмед // Фінанси України. - 2006. - №8. - С. 87-101.

137. Панасюк Б. Я. Прогнозування та регулювання розвитку економіки. / Б. Я. Панасюк - К.: Поліграфкнига, 1998. - 304 с.
138. Падилья Сароса Л. Эффективный инструмент бюджетного планирования / Л. Падилья Сароса // Бюджет. - 2008. - № 9. - С. 40-44.
139. Парнюк В. О. Про головні напрями реформування амортизаційної політики / В. О. Парнюк // Фінанси України. - 2006. - № 9. - С. 93-105.
140. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України / Ю. В. Пасічник. - К.: Знання, 2008. - 670 с.
141. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні : моногр. / Ю. В. Пасічник. - Донецьк : ТОВ "Юго-Восток, Лтд" 2005. - 642 с.
142. Пашута М. Т., Калина А. В. Прогнозування та макроекономічне планування. Навч. посіб. / М. Т. Пашута, А. В. Калина - К: МАУП, 1998.
143. Пашута М. Т. Прогнозування та програмування економічного та соціального розвитку: Навч. посіб. / М. Т. Пашута - К.: Центр навч. літ-ри, 2005. - 408 с.
144. Плєскач В. А. Методологічні засади державного регулювання фінансово-економічного розвитку / В. Л. Плєскач, А. В. Кулик // Фінанси України. - 2009. - № 10. - С. 27-35.
145. Податкова система України / В. М. Федосов, В. М. Опарін, Г. О. П'ятаченко та ін.; за ред. В. М. Федосова. - К.: Либідь, 1994. - 464 с.
146. Полозенко А. В. Видатки бюджету на розвиток людського капіталу / Д. В. Полозенко // Фінанси України. - 2006. - № 4. - С. 15-23.
147. Полозенко А. В. Розвиток пенсійної системи України / Д. В. Полозенко // Фінанси України. - 2009. - № 10. - С. 18-26.
148. Полозенко А. В. Фінансова політика в умовах трансформаційної економіки України (1992-2008) / Д. В. Полозенко // - К.: НДФІ, 2008. - 392 с.
149. Прогнозування і розробка програм: Метод. рек. / Науково-дослідний економічний ін-т / В. Ф. Бєсєдін (ред.). - К.: Науковий світ, 2000. - 468 с.
150. Програмно-цільовий метод формування бюджету: Навч. посіб. / З.В. Перун, О.І. Романюк, Н.Н. Товста, Л.П. Літвінцева, С. Лідс, І.В. Ряшенцева. - К.: Унісерв, 2012. - 132 с.
151. Рибак С. О. Бюджетна стратегія в контексті структурних реформ / С. О. Рибак // Фінанси України. - 2010. - № 12 - С. 32.
152. Ружицький Ю. В. Фінансові інструменти державної політики економічного розвитку: європейський досвід / Ю.В. Ружицький // Науковий

вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки. – 2016. Випуск 10 (Частина 2). – С.132-139.

153. Ружицький Ю. В. Бюджетні системи країн Європи в умовах економічних коливань / Ю. В. Ружицький // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 5. – С. 41–46.

154. Ружицький Ю. В. Механізм координації фіскальної та грошово-кредитної політики у системі економічного розвитку / Ю. В. Ружицький // Розвиток економічних методів управління національною економікою та економікою підприємства : зб. наук. праць / ДонДУУ. – Донецьк : ДонДУУ, 2015. – Т. XIII. – (Серія “Економіка”; Вип. 248). – С. 88–89.

155. Ружицький Ю. В. Принципи формування єдиного бюджету країн ЄС в сучасних умовах економічних перетворень / Ю. В. Ружицький // Науковий вісник: фінанси, банки, інвестиції.- № 5. – 2014. – С. 56-61.

156. Ружицький Ю. В. Проблема економічної ефективності використання ресурсів на місцевому рівні та їх роль в економічному розвитку регіону / Ю. В. Ружицький // Економічний вісник університету : зб. наук. праць. – Переяслав-Хмельницький, 2013. – Вип. 22/1. – С. 237–241.

157. Ружицький Ю. В. Взаємозв'язь фіскальної и монетарної політики государства / Ю. В. Ружицький // Экономика и право Казахстана. – 2016. – № 2 (458). – С. 40–44.

158. Ружицький Ю. В. Напрями реформування бюджетної системи України / Ю. В. Ружицький // „Ukraine – EU. Modern technology, Business and Law”: матер. другої Міжнар. наук.-практ. конф. (Кошице, Словаччина. 19-23 квітня 2016 року.). – С. 134-136.

159. Ружицький Ю. В. Удосконалення повноважень органів місцевого самоврядування з управління бюджетними ресурсами / Ю. В. Ружицький // Тенденції фінансово-економічного розвитку України в умовах глобалізаційних викликів : матер. III Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф., м. Чернівці, 25 лютого 2015 р. : у 2 т. – Чернівці, 2015. – Т. 1. – С. 68–71.

160. Ружицький Ю. В. Сутність та види грошово-кредитної політики / Ю. В. Ружицький // Розвиток національних економік в умовах глобальної нестабільності : матер. першої Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15-16 лютого 2014 р.). – Одеса : Гельветика, 2014. – С. 164–165.

161. Ружицький Ю. В. Механізм координації фіскальної та грошово-кредитної політики / Ю. В. Ружицький // Перспективні напрямки економічної науки : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (12 лютого 2013 року м. Дніпропетровськ). – Дніпропетровськ : Перспектива, 2013. – С. 79–82.

162. Ружицький Ю. В. Система регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг / Ю. В. Ружицький // Moderni vymozenosti vedy – 2013 :

materiaty IX Mezinarodni vedecko-prakticka conference. – Praha : Education and Science s. r. o., 2013. – Dil 18. Economicke vedy. – Stran. 19–24.

163. Сивульський М. І. Національні особливості фінансової кризи / М. І. Сивульський // Фінанси України. - 2009. - № 7. - С. 3-19.

164. Система податкових пільг в Україні у контексті європейського досвіду / Соколовська А. М., Єфименко Т. І., Луніна І. О. та ін. - К.: НДФІ, 2006. - 320 с.

165. Сіденко В. Р. Потенціал економічного розвитку України в контексті європейської інтеграції / В. Р. Сіденко // Фінанси України. - 2007. - № 9. - С. 143-150.

166. Соколовська А. М. Податкова система держави: теорія і практика становлення / А. М. Соколовська. - К.: Знання-Прес, 2004. - 454 с.

167. Соколовська А. М. Теоретичні засади визначення податкового навантаження та рівня оподаткування економіки / А. М. Соколовська // Економіка України. -2006. - № 7. - С. 4-12.

168. Становлення та розвиток фінансів України. 1917-2003 / Г. О. П'ятаченко, Л. В. Кухарець. - К.: НДФІ, 2005. - 784 с.

169. Стефанюк І. Б. Вплив дефініцій на якість фінансового контролю / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. - 2008. - № 9. - С. 25-34.

170. Стефанюк І. Б. Нова парадигма розвитку державної контрольно-ревізійної служби / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. - 2009. - № 9. - С. 3-11.

171. Стігліц Аж. Е. Економіка державного сектора / Дж. Е. Стігліц; пер. з англ. А. Олійника, Р. Скільського. - К.: Основи, 1998. - 854 с.

172. Тарангул А. А. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика): моногр. / Л. Л. Тарангул. - Ірпінь : Акад. ДПС України, 2003. - 286 с.

173. Трансформація моделі економіки України (ідеологія, протиріччя, перспективи) / За ред. В. М. Гейця. - К.: Логос, 1999. - 500 с.

174. Тропіна В. Б. Фіскальне регулювання соціального розвитку суспільства / В. Б. Тропіна ; НДФІ. - К., 2008. - 368 с.

175. Фінанси / С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко та ін. - К.: Знання, 2008. - 611 с.

176. Футоранська Ю. М. Передумови та шляхи реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю в Україні / Ю. М. Футоранська // Фінанси України. - 2007. - № 9. - С. 151-158.

177. Циммерман Х. Муниципальные финансы : пер. с нем. / Х. Циммерман. - М.: Дело и Сервис, 2003. - 352 с.

178. Чугунов І. Я. Бюджетна система в інституційному середовищі суспільства / І. Я. Чугунов, Л. В. Лисяк // Фінанси України. - 2009. - № 11. - С. 3-11
179. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / І. Я. Чугунов. - К. : НІОС, 2003. - 488 с.
180. Чугунов І. Я. Інституційна архітектура бюджетної системи / І. Я. Чугунов // Фінанси України. - 2008. - № 11. - С. 3-10.
181. Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І. Я. Чугунов. - К.: НДФІ, 2005. - 260 с.
182. Чухно А. А. Твори : у 3 т. / А. А. Чухно / НАН України, Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, Наук.-дослід. фін. ін-т при М-ві фін. України. - Т. 1: Становлення і розвиток ринкової економіки. - К., 2006. - 592 с.; Т. 2: Інформаційна постіндустріальна економіка: теорія і практика. - К., 2006. - 512 с. ; Т. 3: Становлення еволюційної парадигми економічної теорії. - К., 2007. - 712 с.
183. Юрій С. І. Бюджетна система України / С. І. Юрій, Й. М. Бескид, А. І. Крисоватий та ін. - К. : НІОС, 2004. - 400 с.
184. Abraham B., J. Statistical Methods for Forecasting. / B. Abraham, J. Ledolter. - N.Y.: Wiley, 1983.
185. Akaike H. A. New Look at the Statistical Model Identification / H. A. Akaike // IEEE Transactions on Automatic Control. - 1974. - Vol. AC-19. - P. 716-723.
186. Al-Osh M. A., Alzaid A. A. Binominal Autoregressive Moving Average Models / M. A. Al-Osh, A. A. Alzaid // Communications in Statistics: Stochastic Models. - 1991. -№ 7. - P. 261-282.
187. Al-Osh M.A., Alzaid A.A. First-order Integer-valued Autoregressive INAR(l) Process / M. A. Al-Osh, A. A. Alzaid // Journal of Time Series Analysis. -1987. - Vol. 8. -№ 3. - P. 261-274.
188. Al-Osh M. A., Alzaid A. A. Integer-Valued Moving Average (INMA) Process / M. A. Al-Osh, A. A. Alzaid // Statistical Papers. - 1988. - № 29. - P. 281-300.
189. Amemiya T. Advanced Econometrics. / T. Amemiya - Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1985. - P. 51. - 536 p.
190. Anderson T. W. The Statistical Analysis of Time Series. / T. W. Anderson. - N.Y.: Wiley, 1971.
191. Aoki M. State Space Modelling of Time Series. / M. Aoki - Berlin: Springer-Verlag, 1987.
192. Armstrong J. S. Long-Range Forecasting: From Crystal Ball to Computer. / J. S. Armstrong -N.Y.: Wiley-Interscience, 1985.

193. Bassanini A. Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions / A. Bassanini, R. Duval // Oxford Review of Economic Policy. - 2009. - № 25 (1). - P. 40-59.
194. Damarey S. Finances Publiques: Finances de L'etat, Finances Locales, Finances Sociales, Finances Européennes / S. Damarey; éd. Gualino; Coll. Manuels. -2008. - 602 p.
195. Douât E. Finances Publiques, Finances Communautaires, Nationales, Sociales et Locales; Thémis, droit public. / E. Douât - PUF, 2006. - 485 p.
196. Goerke L. Taxes and Unemployment / L. Goerke. - Springer Verlag, 2007. - 316 p.
197. Johansen U. Environmental Taxes in European Union 1980- 2001 / U. Johansen, C. Schmidt-Faber // Eurostat Statistics in Focus. - 2003. - № 9. - P. 3
198. Klopfer M. Gestion Financière des Collectivités Locales / M. Klopfer // Le Moniteur. - 2006. - 700 p.
199. Mcgee W. R. The Philosophy of Taxation and Public. Finance / W. R. Mcgee. -Springer Verlag, 2003. - 394 p.
200. Orsoni G. Science et Législations Financières / G. Orsoni. - Económica, Corpus, 2005. - 753 p.
201. Paulet B. La M49, Budget et Analyse Financière / B. Paulet, M. Savrot. - Territorial, 2008. - 260 p.
202. Tanzi V. Public Finances and Economic Growth in European Countries / V. Tanzi, L. Scmiknecht // Fostering Economic Growth in Europe. Conference volume of the 31st Economics Conference of the Oestereichische Nationalbank. - Vienna, 2003. - P. 178-196.
203. Vigfusson R. Switching Between Chartists and Fundamentalists: A Markov Regime-Switching Approach / R. Vigfusson // Working Paper 96-1. - Ottawa: Bank of Canada, 1996. - 31 p.
204. Wagner A. Three Extracts on Public Finance / A. Wagner // - N. Y.: Macmillan, 1958.

Інституційно-організаційне забезпечення бюджетної політики в Україні
(за критерієм стадій)

Зміст	Відповідальні виконавці (інституції)	Функції	Терміни
1. СКЛАДАННЯ ПРОЕКТІВ БЮДЖЕТІВ			
<p>На цій стадії закладаються політичний та економічний курси держави на поточний рік, визначаються пріоритети у вирішенні внутрішніх соціально-економічних проблем, обсяги доходів і видатків, основні напрями використання коштів, засоби покриття дефіциту бюджету.</p>	Президент України	<p>– готує і представляє щорічне послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, як основу для формування напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період</p>	<p>у терміни, визначені чинним законодавством</p>
	Кабінет Міністрів України	<p>– розглядає та схвалює проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і у триденний строк подає до Верховної Ради України, яка його розглядає за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України</p>	<p>до 1 квітня року, що передує плановому</p>
		<p>– розробляє проект закону про Державний Бюджет України</p>	<p>не пізніше 15 вересня року, що передує плановому</p>
		<p>– приймає постанову про схвалення проекту закону про Державний бюджет України та подає його разом з відповідними матеріалами Верховній Раді України та Президенту України</p>	<p>не пізніше 15 вересня року, що передує плановому</p>
	Міністерство фінансів України	<p>– відповідає за складання проекту закону про Державний Бюджет України</p>	<p>у терміни, визначені чинним законодавством</p>
		<p>– визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування</p>	<p>у терміни, визначені чинним законодавством</p>
<p>– на підставі прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України визначає загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету</p>		<p>у терміни, визначені чинним законодавством</p>	

Трактування наукових дефініцій „інститут” та „інституція”

Джерело	Визначення
Інститут	
Т. Веблен [191, с. 201]	Інститут – поширений образ думки в тому, що стосується окремих відносин між суспільством і особистістю і окремих виконуваних ними функцій.
Дж. Ходжсон [58, с. 11]	Інститути – довготривалі системи укладених і вкорінених правил, що структурують соціальні взаємодії.
Н. Флігстін [192, с. 30]	Інститути – правила і розуміння сутностей, які підтримуються учасниками взаємодії, при цьому вважається, що люди знають про їх існування або вони можуть бути усвідомлені...
Д. Норт [61, с. 17]	Інститути – створені людьми обмежувальні рамки, які організують взаємовідносини між людьми.
В. Мандибура [193, с. 111]	Інститути включають увесь спектр надбудовних соціальних відносин.
Інституція	
Е. Остром [63, с. 51]	Інституції можуть бути визначені як набори працюючих правил для визнання того, хто повинен приймати рішення в певних сферах, яких загальних правил слід дотримуватися, яким процедурам необхідно слідувати, яку інформацію слід або не слід продукувати, які остаточні наслідки матимуть для індивідів ті або інші їх дії. ... Усі правила містять приписи про те, що заборонено, що дозволено або як слід діяти. Працюючими правилами є ті, що реально діють, за якими існує контроль і примус до їх дотримання у разі, коли індивіди роблять вибір відносно своїх дій...
В. Каспер [65, с. 30]	Інституції – правила взаємодії людей, які по можливості обмежують опортуністичну і безладну індивідуальну поведінку, таким чином роблячи її більш передбачуваною і тим самим полегшуючи розподіл праці і створення багатства.
Дж. Ходжсон [58, с. 37]	Інституція – соціальна організація, яка за допомоги традиції, звичаю або правових обмежень формує довготривалі рутинізовані схеми поведінки.

Показники оцінки ефективності бюджетної політики

№	Показник	Розрахунок показника (П)	Од. вимір	Оцінка (в балах)	Умова ефективності
1.	Показники якості оцінки планування бюджету (П_{пб})				
1.1	Показник, що відображає ступінь впровадження сучасних методів бюджетного планування (планування державного бюджету на черговий фінансовий рік і плановий період) (П _{пб1})		Бал		Не менше 3-х років
		П _{пб1} ≥ 5 років		3	
		П _{пб1} = 3 роки		2	
		П _{пб1} = 1 рік		1	
1.2	Показник, що відображає співвідношення планових і фактичних показників доходів державного бюджету (відхилення фактичних доходів від запланованих) (П _{пб2})	П _{пб2} = Д _ф /Д _п *100, де: Д _ф – касове виконання державного бюджету за доходами у звітному бюджетному році Д _п – планові обсяги формування доходів державного бюджету, затверджені у ЗУ „Про державний бюджет” у звітному бюджетному році	%		Не більше 5 %
		П _{пб2} ≥ 100%		3	
		95% < П _{пб2} < 100%		2	
		П _{пб2} ≤ 95%		1	
1.3	Показник, що відображає співвідношення планових і фактичних показників видатків державного бюджету (відхилення фактичних видатків від запланованих) (П _{пб3})	П _{пб3} = В _ф /В _п *100, де: В _ф – касове виконання державного бюджету за видатками у звітному бюджетному році В _п – планові обсяги видатків державного бюджету, затверджені у ЗУ „Про державний бюджет” у звітному бюджетному році	%		Не більше 5 %
		П _{пб3} ≥ 100%		3	
		95% < П _{пб3} < 100%		2	
		П _{пб3} ≤ 95%		1	
2.	Показники ефективності виконання бюджету (П_{вб})				
2.1	Показник, що відображає темп приросту доходів державного бюджету (П _{вб1})	П _{вб1} = ДБ/ДБ ⁻¹ *100, де: ДБ – обсяг доходів державного бюджету у звітному бюджетному році; ДБ ⁻¹ – обсяг доходів державного бюджету у році, що передує звітному бюджетному року	%		Не менше 100 %
		П _{вб1} > 100%		3	
		100% ≥ П _{вб1} ≥ 95%		2	
		П _{вб1} < 95%		1	
2.2	Показник збалансованості державного бюджету (П _{вб2})	П _{вб2} = Д/ВВП *100, де: ВВП – валовий внутрішній продукт; Д – дефіцит бюджету	%		Не більше 3 %
		П _{вб2} > 5%		3	
		5% ≥ П _{вб2} ≥ 3%		2	
		П _{вб2} < 3%		1	
2.3	Показник, що відображає наявність результатів оцінки якості бюджетного менеджменту головних розпорядників (розпорядників) бюджетних коштів (П _{вб3})	-	Бал		Наявність результатів оцінки
		П _{вб3} – наявність		3	
		П _{вб3} – відсутність		1	

Кількість змін, що вносились до законів України „Про Державний бюджет України” на 2008–2014 рр.

Рік	Кількість змін, що вносилися до закону Про Державний бюджет України
2008	6
2009	11
2010	14
2011	16
2012	22
2013	38
2014	19

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**Шкарлет Сергій Миколайович
Маргасова Вікторія Геннадіївна
Коркоц Олександр Миколайович
Ружицький Юрій Владиславович**

**ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОГО
РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

Монографія

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. – 11,74.
Тираж 100 пр. Замовлення № 431/18.

Редакційно-видавничий відділ Чернігівського національного технологічного університету
14035, Україна, м. Чернігів, вул. Шевченка, 95.
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців,
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 4802 від 01.12.2014 р.