

**Міністерство освіти і науки України
Тернопільський національний економічний університет
Факультет фінансів**

Кафедра фінансів

Міщук Тетяна Григорівна

**«Вектори модернізації державних
фінансів в Україні»**

Спеціальність 8.03050801 – фінанси і кредит

**Дипломна робота
за освітньо-кваліфікаційним рівнем “магістр”**

Студентка групи ФУМзм – 51

Міщук Т.Г.

Науковий керівник:

к.е.н., доцент кафедри

Машко А.І.

фінансів

ТЕРНОПІЛЬ – 2014

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ГЕНЕЗИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

1.1. Державні фінанси як предмет наукового дослідження

Державні фінанси є ключовою складовою в системі національної економіки, вони становлять важливий ресурс і містять систему важелів і інструментів управління економічним розвитком. Відтак, проблематика змісту, структури, закономірностей і тенденцій розвитку держ. фін.; чинників, що впливають на визначення пріоритетів, напрямів і механізмів урядової фінансової політики; взаємодії та ефективності фінансових інститутів у трансформаційній економіці є однією з найбільш актуальних і перебуває в центрі сучасних наукових досліджень. Разом з тим, історичні особливості формування теорії фінансів як наукової основи розроблення та реалізації фінансової політики держави, розвиток наукових уявлень про співвідношення держ. фін. і підприємницького сектору економіки, закономірності фінансового забезпечення виробництва суспільних благ у різних господарських системах, інституційна взаємодія держ. фін. і суспільного сектора в трансформаційній економіці становить відносно самостійну наукову проблему, яка залишається не розробленою і потребує ґрунтовного історико-теоретичного аналізу.

Процес становлення теорії держ. фін. в Україні, який тривав упродовж останніх півтора десятиріч і був детермінований не тільки зміною економічних систем і, відповідно, домінуючих економічних інститутів, а й еволюцією парадигмальних підходів до трактування місця держави і ролі держ. фін. у економічному житті, ключових фінансових інститутів і ефективних фінансових важелів економічного розвитку, залишається незавершеним. Концептуалізація інституційної взаємодії держ. фін. і ринкового середовища в трансформаційній економіці України передбачає

наукове розроблення цієї проблематики у конкретно-історичному (виокремлення етапів еволюції теорії держ. фін.); аксіологічному (розкриття взаємозв'язку суспільних цінностей і пріоритетів у визначенні стратегічних цілей держави, вироблення відповідних напрямів і засобів її досягнення); прагматичному (оцінка впливу фінансових заходів держави на економічний розвиток) аспектах, з урахуванням історичної траєкторії розвитку державності, форм організації господарювання та стереотипів суспільної свідомості.

Кардинальне питання, з якого почався розвиток політичної економії як самостійної науки – про причини багатства й бідності народів, про рушійні сили господарського розвитку – залишається ключовим у теоретичних дослідженнях і практичній діяльності. У контексті традиційної постановки цього питання та з урахуванням сучасних реалій проблематика держ. фін. може бути представлена як дослідження шляхів і форм оптимізації фінансового забезпечення економічного розвитку за допомогою держави [**Error! Reference source not found.**332, с. 185–186]. За сучасних умов переходу до інноваційно-інформаційної моделі економіки зростає роль наукового обґрунтування ролі та місця фінансових механізмів у забезпеченні економічного розвитку, а отже й історико-теоретичного узагальнення та конкретизації форм взаємодії фінансової теорії, податково-бюджетної політики та економічного середовища як основи модернізаційних перетворень на різних етапах еволюції інституційної структури економічної системи. Варто мати на увазі, що дискусії щодо майбутньої моделі економічного розвитку країни тривають і не втрачають гостроти вже майже двісті п'ятдесят років, відколи в Російській імперії було засноване Вільне економічне товариство (1765). Розроблення теоретичних основ оподаткування, бюджету, державного кредиту і витрат, обґрунтування фінансових заходів держави як засобу модернізації економіки, забезпечення національної конкурентоспроможності та перспективи, становлять важливий напрям в

історії української економічної думки, що має значний евристичний потенціал у контексті сучасних стратегічних викликів економіці та суспільству України.

Таким чином, подальший розвиток теорії держ. фін. і наукове обґрунтування реформ у цій галузі з об'єктивною необхідністю вимагають переосмислення та історико-теоретичного узагальнення пройденого шляху еволюції поглядів на зміст і суспільне призначення податків, бюджету, державних витрат, урядових запозичень. Питання підвищення ефективності фінансово-економічної політики держави не можуть бути вирішені без врахування історичної траєкторії розвитку фінансових інститутів і наукового осмислення генези наукових поглядів на держ. фін. в контексті зміни моделей економічного розвитку [**Error! Reference source not found.**286, с. 43–48]. Методологічними рівнями дослідження проблеми еволюції теоретичних поглядів на держ. фін. є такі:

- ретроспективний аналіз та теоретичнення узагальнення еволюції поглядів на місце фіскальних відносин у системі господарського розвитку, зміст основних категорій держ. фін.;
- виявлення інституційних детермінант цього процесу;
- вивчення впливу теорії держ. фін. на фінансову політику і господарську практику, формування визначеної моделі фінансового забезпечення економічного розвитку;
- розкриття механізму взаємодії держ. фін. і суспільних інтересів через формування, розвиток і зміну концепцій держ. фін..

Водночас завдання дослідження еволюції теоретичної думки в методологічному і часовому розрізах підпорядковуються розв'язанню загальної наукової проблеми визначення особливостей і ключових чинників цієї еволюції, а головне – з'ясування взаємовпливів і внутрішніх механізмів взаємодії теорії і практики.

На різних етапах еволюції держави, господарства і громадянського суспільства держ. фін. трактувалися економічною наукою по-різному.

Проте завжди ключовими детермінантами, що визначали теоретичні підходи до розуміння змісту і суспільного призначення держ. фін. були політичні чинники. Взаємозв'язок суспільних інтересів, економічної політики, фінансових заходів держави та господарської практики становить основу економічного розвитку, що має свої рушійні і гальмівні сили, внутрішній «передаточний» механізм, а головне – спрямовуючу дію. Тож місце держ. фін. та їхньої теоретичної інтерпретації в системі суспільного розвитку значною мірою визначає характер і успішність економічної політики держави, результативність у досягненні поставлених завдань і пріоритетів.

Своєю чергою від масштабів і спрямування державного втручання в господарські процеси та механізмів фінансового забезпечення економічного розвитку залежить спроможність економічної системи до самопідтримуючого довготривалого зростання, його потенціал і перспективи. Таким чином поглиблення наукових знань про внутрішні рушії, суперечності та механізми взаємозв'язку економічних інтересів, фінансової політики та господарської діяльності в процесі еволюції суспільно-економічних відносин та форм організації суспільного господарства становить важливе наукове завдання, вирішення якого сприятиме вдосконаленню сучасної бюджетно-податкової політики в аспекті підвищення її суспільної ефективності та посилення соціальної відповідальності держави.

Розроблення проблематики взаємозв'язку теорії, політики та практики вимагає широкого комплексного підходу до аналізу інституційних чинників економічного розвитку, виявлення домінуючих суспільних інтересів, соціокультурних і ментальнісних складових, мотиваційних детермінант і механізмів їхньої реалізації. Тому для виявлення сталих зв'язків і тенденцій необхідно розглядати процес розвитку господарського середовища, держави та суспільства в їхній інституційній динаміці, тобто застосувавши історичний підхід.

Компаративний аналіз фінансових заходів держави та їх теоретичного обґрунтування в різні періоди вітчизняної історії, що характеризуються відмінними суспільно-політичними та економічними відносинами; типологізація теоретичних підходів до визначення ролі держ. фін. у забезпеченні економічного розвитку на основі аналізу еволюції поглядів на місце держави, її фінансових механізмів та економічної політики в системі суспільного відтворення і соціально-економічних відносин становлять зміст цієї роботи.

Еволюція поглядів на головні складові держ. фін. та їх місце в тій чи іншій моделі економічного розвитку подаються крізь призму інтересів та протистояння різних соціальних груп, тобто фінансова теорія розглядається як сфера оприявлення певних соціальних запитів, що можуть бути реалізовані через фінансову політику держави. Зміна поглядів на суть і призначення державного господарства, концептуалізація характеру фінансово-економічних відносин в аспекті політичних і господарських потреб становлять основу для теоретичного обґрунтування модернізації державного управління і фінансових реформ. Своєю чергою модернізаційні проекти та програми у процесі їхньої реалізації не тільки змінюють інституційну структуру економічної системи, але визначають подальший вектор розвитку наукового знання. Таким чином проблема ефективності «соціального конструювання» набуває науково-теоретичного та прикладного значення. У сфері держ. фін. це оприявнюється особливо виразно – через вплив фінансових заходів держави на форми, характер і спрямованість економічної активності держави. Потужне знаряддя суспільних трансформацій, яким є інструментарій державної влади, зокрема для сучасних умов – бюджетно-податкове регулювання, потребує виваженого застосування, бо може спонукати як до прогресивних змін, так і до негативних (як-от: непродуктивне застосування капіталів, їхня «втеча» за кордон, «тінізація» економіки, посилення спекулятивних та утриманських тенденцій тощо).

В історичній ретроспективі зміна панівної економічної ідеології та курсу державної політики завжди супроводжувалася кардинальними змінами у сфері теорії держ. фін. і фінансовими реформами [**Error! Reference source not found.**344, с. 108–112]. Проблема полягає в тому, що декларовані пріоритети та завдання нерідко розходилися з реальними наслідками і навіть практичними заходами фінансової політики держави. Виявлення діалектичного взаємозв'язку цілей та інтересів, які визначають розвиток теорії та практики держ. фін. потребує широкого застосування здобутків сучасного інституціоналізму та еволюційної економічної теорії. Критична оцінка можливостей держави щодо ефективного, з точки зору суспільних потреб, і соціально-відповідального розпорядження фінансовими ресурсами отримала розвиток в межах теорій суспільного контролю над державою [**Error! Reference source not found.**320, с. 30–36]. Такий підхід видається перспективним для вирішення означеної проблеми, тому до предмету дослідження слід включити вплив інтересів груп і роль інститутів громадянського суспільства у формуванні теоретичних основ і визначенні стратегічних пріоритетів фіскально-бюджетної політики держави.

Дослідження еволюції теорії держ. фін. в українській економічній думці спрямоване перш за все не на встановлення та аргументацію пріоритету вітчизняних учених у цій галузі знань, а на розкриття тих положень, ідей та концепцій, які виявили свою практичну значущість і теоретичну перспективність з огляду на історично визначену специфіку господарського середовища, соціальних інститутів, політичних умов їхнього застосування [**Error! Reference source not found.**339, с. 88–89]. Таким чином окрім історико-теоретичної складової – дослідження впливу світової економічної науки, дифузії ідей на розвиток вітчизняної науки та практики в частині «відбору» та адаптації теоретичних здобутків для вирішення актуальних завдань вітчизняної економіки, виявлення новаторських і плідних у науково-практичному значенні концепцій та ідей

вітчизняних учених-економістів і фінансистів, – робота має історико-економічну складову – виявлення історико-економічних закономірностей формування суспільних запитів на теоретичні розробки в галузі держ. фін. та чинників, що визначають їхню затребуваність і практичне застосування.

У загальному вигляді предметом дослідження є сам процес розвитку знань – взаємозв'язок теорії та практики, теорії та політики, політики та практики, суспільних запитів та інтересів як рушія розвитку економіки і економічної науки. Теорія є формою відображення практики, а практика залежить від рівня розвитку і ступеня адекватності теорії. Цей зворотній зв'язок теорії та практики опосередковується економічною політикою. Але політика є самостійним чинником, вона визначається впливом груп інтересів. Більше того, вона потребує легітимізації у формі наукового обґрунтування, тобто здійснює вплив не тільки на практику господарювання, а й на сферу теоретичного знання. Таким чином суспільні запити та інтереси окремих консолідованих груп слугують ключовою ланкою в системі взаємодії «теорія – політика – практика».

Держ. фін. більше інших сфер економічного життя пов'язані з політикою, їхня суспільна роль, масштаби і механізми функціонування визначаються характером держави і пріоритетами державного управління. Тому обрана для дослідження проблема впливу політики на економіку через механізм держ. фін., що розглядається крізь призму еволюції наукових поглядів та зміни теоретичних концепцій, є, на наше переконання, актуальною і перспективною. Це визначається:

по-перше, історично сформованою специфікою України у формуванні системи держ. фін. і розвитку фінансової думки;

по-друге, розгортанням сучасних процесів фінансіалізації економіки та зростаючими суспільними запитами до сфери держ. фін.;

по-третє, загальною тенденцією зміни функцій і ролі держави (у світі – глобалізація змінює дієвість впливу держави на економіку, в Україні – тенденція «приватизації держави»).

Виявлення особливостей взаємодії держ. фін. та моделі економічного розвитку на кожному етапі, встановлення взаємообумовленості розвитку теоретичного знання та господарської практики в багатоманітності їхніх зв'язків та різновекторності впливів економічних інтересів відкриває можливості встановлення загальних закономірностей, провідних тенденцій, історичної траєкторії розвитку держ. фін. та їхнього теоретичного відображення. Це, своєю чергою, може слугувати теоретико-методологічною основою розроблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення інституційного забезпечення бюджетно-податкової політики держави на основі врахування встановлених закономірностей і тенденцій.

Ідея дослідження полягає у виявленні рушійних механізмів та ключових чинників еволюції наукового знання в галузі держ. фін., які визначають роль теорії щодо адекватного відображення суспільних інтересів і запитів економічного розвитку та їхньої реалізації. Невирішеною частиною більш загальної наукової проблеми є питання щодо того, як відбувається спотворення відображення наукою дійсності, де закладені «збої» у взаємодії теоретичного обґрунтування і практичної реалізації політики, яка «частка вини» в цих збоях теорії, тобто – чому наука є неефективною чи ефективною. Така постановка питання вимагає розширення предметного поля дослідження за рахунок розгляду та узагальнення політичних, соціальних, історико-культурних чинників наукового процесу. Для досягнення мети необхідно здійснити комплексний послідовний аналіз еволюції теорії держ. фін. на різних етапах у взаємозв'язку з:

- розвитком господарського середовища,
- розвитком і зміною характеру держави та інститутів влади,
- розвитком знання про суспільство та економіку,

– розвитком самого суспільства, зокрема формуванням механізмів соціальної координації, соціальної відповідальності та інститутів контролю влади, що характеризують громадянське суспільство.

Взаємозв'язок суспільних запитів, теорії держ. фін. та фінансової політики схематично зображено на рис. 1.1.

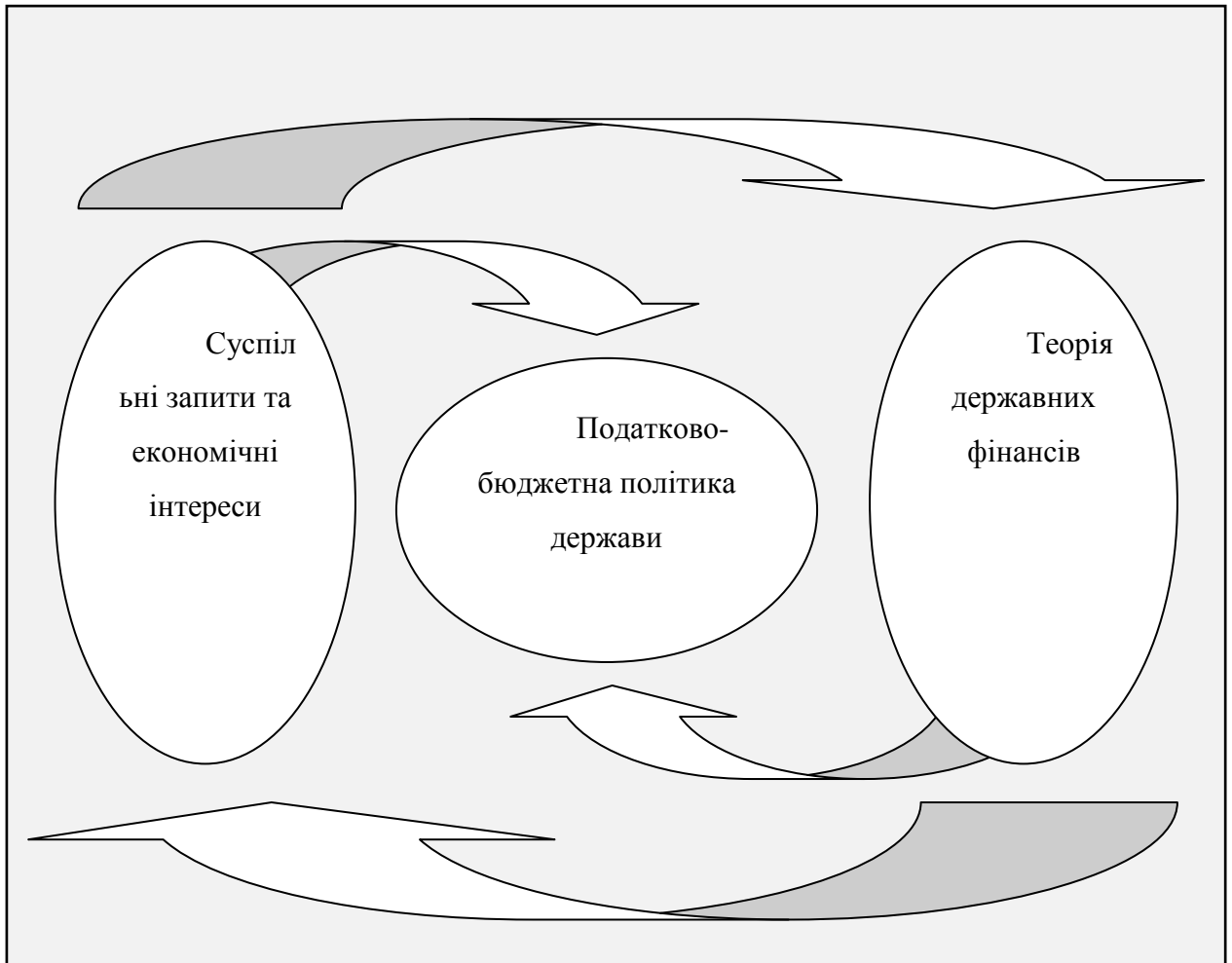


Рис. 1.1. Взаємозв'язок суспільних запитів, теорії держ. фін. та фінансової політики.

Джерело: складено автором самостійно.

Вивчення та систематизація різних підходів до трактування держ. фін. починаючи від зародження державних повинностей і зборів обумовив застосування комплексної методології в основі якої поєднання історичного і логічного методів, зокрема історичного аналізу і логічного синтезу. Застосування інституційно-еволюційного підходу дозволяє розглядати

еволюцію теорії держ. фін. у взаємозв'язку з інституційними змінами, що проходять як:

- інституційна еволюція (кумулятивний розвиток знання про об'єкт);
- інституційна модернізація (розвиток теорії слугує чинником і науковою основою перетворень – реформ, ініційованих державою);
- інституційний злам (докорінна зміна характеру та економічної ролі держави, що обумовлює руйнування і заміщення одних фінансових механізмів іншими; теорія слідує за практикою).

Постановка проблеми визначає необхідність дослідження розвитку наукових поглядів на доходи і витрати держави в хронологічній послідовності головних етапів еволюції держави, господарства і суспільства:

- доринковий період (в межах даної проблематики – XVI–XVIII ст.),
- період становлення основ правової держави та ринкової економіки (XIX ст.),
- період заміщення ринкових економічних інститутів адміністративно-командними централізовано-розподільчими механізмами фінансового забезпечення та управління економічним розвитком (кінець XIX – XX ст.),
- період формування національної економіки на ліберальних засадах із відповідною фінансовою системою (кінець XX – XXI ст.).

1.2. Теоретичні підходи до аналізу взаємодії державних фінансів і суспільних інтересів у світовій фінансовій думці

На основі історичного аналізу та теоретичного узагальнення взаємообумовленого розвитку держ. фін. і фінансової теорії можна виявити головні етапи еволюції теорії держ. фін. в економічній думці

України за критерієм зміни пріоритетів у трактуванні змісту та суспільної ролі держ. фін., розкрити особливості кожного етапу у контексті реалізації завдань забезпечення економічного розвитку. Встановлення взаємозв'язків і взаємообумовленості розвитку теорії, політики і практики обумовлює звернення до таких типологізуючих конструкцій як концепція, теорія, доктрина, парадигма. Підхід до вивчення процесу еволюції теорії як поєднання кумулятивного нарощування та поглиблення знань з періодичною якісною зміною домінуючих концепцій, потребує уточнення трактування зазначених понять. *Концепція* – система поглядів, що виражає певне розуміння явищ і процесів та характеризуються єдністю головних теоретичних підходів. Відповідно під концепцією держ. фін. розуміється система методологічних підходів, загально визнаних цінностей, спільних ідейних засад, які визначають трактування природи держ. фін., спосіб і спрямованість дослідження, характер і зміст наукової полеміки в межах єдиної траєкторії мислення та інтелектуального пошуку. Формування концепцій держ. фін. розглядається у взаємозв'язку зі становленням і зміною загально економічної парадигми. *Парадигма* – етап зрілості наукового знання, що характеризується формуванням визнаних усією науковою спільнотою досягнень, які протягом певного часу дають модель постановки проблем та їх розв'язання. Зміна концепцій держ. фін. була водночас зміною концепцій економічної політики, що визначала певну фінансову доктрину. *Доктрина* – вчення, теорія, політична система, керівний теоретичний або політичний принцип. Тобто не кожна фінансова концепція набуває рис доктринальності, для цього вона має відповідати стратегічним цілям і пріоритетам економічної політики держави, які, своєю чергою, визначаються характером держави.

Процес розвитку наукових знань про держ. фін. розглядається як *еволюція теорії*, оскільки йдеться про тривалий історичний процес зародження, становлення, розвитку системи наукових поглядів на державу, зміну її функцій та фінансових засобів їхньої реалізації, що становлять

певну цілісність. Еволюція як тип розвитку характеризується поєднанням спадкоємності та мінливості, поступальності та спорадичності, кумулятивного процесу накопичення кількісних змін і періодичних якісних перетворень, обумовлених потужними детермінантами, що змінюють напрям подальшого руху. Дослідження чинників, етапів і особливостей еволюції теорії держ. фін. в Україні як системи наукових знань і основи практичних заходів держави спрямоване на виявлення перспективних напрямів розвитку науки та шляхів оптимізації фінансового забезпечення економічного розвитку.

Актуальні завдання створення динамічної ефективною економіки, що спроможна до саморозвитку на засадах інноваційності, обумовлюють необхідність освоєння та творчого використання світового наукового потенціалу в галузі теорії та практики фінан. держав.. Разом з тим, застосування в умовах вітчизняної економіки тих чи інших принципів і пріоритетів побудови фінансової системи, фінансово-регуляторних моделей, фіскальних інструментів вимагає їх ґрунтовного історико-економічного аналізу та адаптації до конкретно-інституційних умов національного господарства. Таким чином, характеристика та типологізація теоретичних підходів до аналізу фінан. держав., вироблених західною економічною наукою, становить важливе теоретико-методологічне завдання, що підпорядковане досягненню мети роботи – визначення характеру, головних детермінант і особливостей процесу становлення та розвитку теорії фінан. держав. в українській економічній думці.

Формування базових підходів до проблеми ролі держави в економічному житті суспільства, функцій і місця фінан. держав. у механізмах господарської взаємодії та забезпечення економічного розвитку відбувалося в процесі становлення економічної науки. В добу меркантилізму (праці Д. Карафа, Ж. Бодена – XV–XVI ст.), у творах

англійських філософів доби абсолютизму (Т. Гобс, Дж. Локк – XVII ст.), дослідженнях представників німецької камералістики як предтечі фінансової науки (Л. фон Секендорф, Ф. Юсті, Й. Зонненфельс – XVII–XVIII ст.), поглядах фізіократів на теорію та практику господарювання (Ф. Кене, А. Тюрго, О. Мірабо – XVII–XVIII ст.) чільне місце займали положення щодо впливу держави та її фінансів на стан господарства, розвиток виробництва і торгівлі, рівень народного добробуту.

Як зазначив свого часу видатний український вчений-економіст і дослідник історії економічних вчень І. Вернадський, залежно від трактування місця держави та ролі економічної політики в розвитку господарства склалися основні напрями в політичній економії – позитивний і негативний. Перший, за словами вченого, «вимагає на практиці майстерної організації господарських відносин суспільства, а внаслідок того – безпосередньої участі уряду в економічній діяльності народу, другий навпаки, прагне до якнайбільшої економічної самостійності осіб у суспільстві і заперечує користь стороннього втручання в їхні приватні справи. Основне практичне положення першого – це визнання залежності багатства від суспільної влади; другого – та думка, що в основі усіх економічних явищ лежать природні закони, які не підпорядковуються сваволі влади; перший напрям звертає увагу переважно на суспільство чи державу, як ціле; другий – більше на окремих осіб» [Error! Reference source not found.76, с. 507]. І. Вернадський до позитивного напрямку зарахував «економічні поняття стародавніх, меркантилізм, протекціонізм і соціалізм», а фізіократів і школу Адама Смітта – до негативного. Разом з тим, учений зазначав, що кожна наукова школа має певні відтінки, проміжні положення, тому протилежні напрями іноді зближуються між собою. Методологічну основу і критерій типологізації напрямів економічної науки, що були запропоновані та обґрунтовані І. Вернадським, можна застосувати до аналізу розвитку поглядів на суспільну роль фінан. держав. у світовій фінансовій думці.

У період становлення ринкових засад господарювання не лише теоретичним, а й практичним фундаментом побудови системи фінан. держав. стало формулювання А. Сміттом у «Дослідженні про природу і причини багатства народів» обов'язків держави щодо своїх громадян та обґрунтування відповідних витрат (на захист від воєнної небезпеки, відправлення правосуддя, утримання суспільних установ і фінансування громадських робіт). Згідно раціоналістичних підходів основоположника класичної школи, інтереси загальної користі вимагають еквівалентності у відносинах правителя та підданих: «Належне виконання будь-якої послуги передбачає, напевне, що оплата за неї або винагорода має по можливості точно відповідати характерові самої послуги. Коли за якусь послугу платять значно менше від належного, на її виконанні позначиться неспроможність і непридатність більшості з тих, хто зайнятий цією справою. Якщо за неї платять занадто багато, її виконання ще більше може страждати від їхньої недбалості та лінощів» [Error! Reference source not found.416, с. 498]. На основі визнання суспільної ролі державних витрат А. Смітт обґрунтував доцільність загального оподаткування та визначив, що ефективна податкова система має відповідати вимогам співвимірності доходів і податків, визначеності, зручності та дешевизни оподаткування [Error! Reference source not found.416, с. 505–506]. Заклавши методологічні основи політичної економії, класична школа тим самим здійснила величезний вплив і на розвиток фінансової науки, незважаючи на те, що вона, за висловом С. Іловайського, «загальмувала процес відособлення останньої в самостійну наукову дисципліну, внаслідок чого до останнього часу в англійській і французькій літературі фінанси були додатком до політичної економії, а не самостійним предметом вивчення, галуззю лише спеціального застосування економічних теорій» [Error! Reference source not found.193, с. 33]. Крім того в межах класичної політекономії практично не розглядалися питання зовнішніх чинників

оптимізації фінансової системи, взаємозв'язок політичних, економічних і соціальних аспектів діяльності держави.

Дещо інше спрямування та характер мали дослідження представників німецької фінансової думки, які безпосередньо займалися розробленням вчення про державне управління. Упродовж XVII–XVIII ст. у працях основоположників камералістики Л. Секендорфа, Ф. Юсті, Х. Вольфа та Й. Зонненфельса було закладено підґрунтя розвитку фінансової науки як теорії організації та управління фінансами. Перший проект загальної програми управління суспільними відносинами осіб з державою та державними органами було складено Г. Обрехтом на початку XVII ст. Систематизація фінансових знань та їхнє виокремлення як самостійної наукової галузі з політичної економії та камералістики, здійснені К.Г. Рау, А. Шефле, А. Вагнером, Л. Штейном у XIX ст. на основі концепції правової держави, стали базисом подальшого розроблення вчення про фінан. держав.. Зокрема, ключове значення мало положення, що примусовий характер є найбільш характерною рисою державного господарства, відповідно господарства політичних союзів, у тому числі – держави, отримали в німецькій економічній літературі визначення примусово-колективних господарств. Так звана пізня камералістика включала вчення про поліцію (управління державним майном) та фінанси (управління казною, доходами і витратами держави). У цей період у фінансовій літературі остаточно утвердилася думка, що фінанси є вираженням політичних відносин, а дослідження фінансової сфери у будь-який історичний період тісно пов'язані з особливостями суспільного устрою та економічною політикою, яку проводить держава.

Німецька традиція теорії суспільних фінансів характеризується послідовним позитивним ставленням до корисних функцій державного сектору економіки. Згідно базового положення, сформульованого Ф. Лістом, державна економія не повинна входити в суперечність з народною економією. Їхня єдність утворює національну економію як

основу економічного розвитку. Фінансова концепція представників «нової хвилі» німецької історичної школи, підтримуючи ці ідеї, доводила доцільність державного втручання, необхідність розширення та розвитку економічних функцій держави.

Класиком теорії фінан. держав. А. Вагнером обґрунтовано основоположну тезу про роль фінан. держав. у забезпеченні ефективності та розвитку національного господарства, вирішенні соціальних питань. Учений виступив проти уніфікації теоретичних і практичних підходів до конструювання фіскальної системи на засадах ідеології лібералізму, запропонувавши соціально-етичні та державницькі критерії. Конкретно-історичні національні особливості господарського устрою, відносин і прав власності, структури економіки, політичного ладу, а також інтереси найбільш впливових економічних і політичних сил, на думку А. Вагнера та інших прихильників соціал-політичного напрямку, мають ключове значення у розбудові системи фінан. держав. та забезпеченні її суспільної ефективності.

Визначені вченим засади нормативної фінансової науки формують значний потенціал позитивних досліджень, адже вченим запропоновано, «по-перше, дослідження фінан. держав. в їх історичному контексті та причинній залежності від економічних, соціальних і політичних умов конкретної країни в конкретну епоху; по-друге, практичне вирішення суспільних проблем у дусі соціально-етичних ідеалів шляхом обґрунтування і проведення фінансових реформ» [**Error! Reference source not found.**17, с. 45]. Видається перспективним для дослідження еволюції наукових поглядів на фінан. держав. в українській економічній думці загальний підхід А. Вагнера щодо виокремлення в історії фінансів фіскально-адміністративного та соціально-політичного етапів. Перехід від фіскальних до соціальних пріоритетів у системі державного господарства може слугувати критерієм і чинником суспільного прогресу. Варто відзначити, що трактування вченим етичних аспектів і соціальних

пріоритетів фіскальної політики також виводить його концепцію за межі суто нормативного підходу. На користь такої оцінки можна навести вислів самого А. Вагнера, який писав: «Істина не любить розпоряджень, а хоче, щоб її пізнали такою, якою вона є. Хто ж вимагає від неї, щоб вона з'являлася до нього в тій чи іншій формі, – для того вона цілком недосяжна» [Error! Reference source not found.77, с.4].

У працях Г. Шмоллера, М. Вебера, К. Дитцеля, Л. Штейна аргументовано положення про те, що ефективно вирішити проблему нагромадження капіталу може лише держава, зосереджуючи певну частку річного доходу в державному бюджеті й інвестуючи в ті галузі господарства, які визначають економічне зростання країни; державні субсидії та інша підтримка експорту товарів, послуг і капіталу становлять необхідний елемент державної фінансової політики [Error! Reference source not found.332, с. 187]. Основоположник теорії державного соціалізму, провідний представник нової історичної школи Німеччини Г. Шмоллер зазначав, що йдеться не про виправдання державного втручання, а про те, що воно є єдиною умовою ефективного управління економікою та забезпечення розвитку господарства. Таким чином ідея державного регулювання, в тому числі фінансовими засобами, з метою сприяння господарському розвитку була обгрунтована в останній третині ХІХ ст. і стала одним із векторів подальшого розвитку фінансової науки.

Теоретичну традицію скептичного ставлення до держави у галузі суспільних фінансів започаткували італійські вчені (М. Пантелеоні, В. де Марко, У. Маццола, А. Серра), а продовжили представники шведської школи (К. Віксель, Е. Ліндаль). У «Дослідження теорії фінансів» (1896) К. Вікселя визначено принципи методологічного індивідуалізму, трактування політики як обміну, що в подальшому стали основою розроблення теорії суспільного вибору. Згідно такого підходу, держава – це своєрідний клуб бюрократів, які використовують бюджет і суспільне

багатство для задоволення своїх групових інтересів, тому потрібно створювати і розвивати механізми громадського контролю і протидії владі.

Безперечна заслуга К. Вікселя перед усією суспільною, а не тільки фінансовою наукою, полягає у визнанні та обґрунтуванні того факту, що проблема справедливості в економіці не має вирішення ні з економічного, ні з морально-етичного боку. Вона вирішується *політичним шляхом*, у процесі протистояння соціальних груп, які мають різні соціально-економічні інтереси, залежно від співвідношення їхніх сил та чинних інституційних механізмів прийняття та виконання фінансово-економічних рішень. Справедливість як і суспільна ефективність фінан. держав., згідно такого підходу, визначається рівнем демократично-правового розвитку суспільства.

Оригінальну інтерпретацію базових положень ліберальної економічної доктрини держави запропонували представники неоліберального напрямку, що формувався як відповідь на кризовий стан традиційного лібералізму у 1920–1940-х роках. Вони звернули увагу на те, що ринок вільної конкуренції потребує захисту від самого себе, тому держава повинна створювати і підтримувати дієздатний конкурентний лад. Цей напрям має внутрішню генетичну спадкоємність, з одного боку, з ідеями класичної школи щодо ролі конкуренції як найефективнішого механізму економічної мотивації, розподілу ресурсів і технічного прогресу, а з іншого, – з положеннями німецької історичної школи та соціал-реформізму про суспільну місію держави в забезпеченні соціальної стабільності та економічного прогресу.

Становлення нових теоретико-методологічних підходів до ролі та механізмів функціонування фінан. держав. відбулося в ході так званої «кейнсіанської революції», коли було запропоновано фіскально-монетарні інструменти державного регулювання економіки. Теоретична концепція Дж.М. Кейнса слугувала науковою основою розробки програми кредитно-грошового та бюджетного регулювання, в якій державі відводилася роль

головного стимулятора і координатора господарської активності. Сутність бюджетної політики полягає в організації інвестиційного процесу – зменшення чи недостатнє збільшення приватних інвестицій має компенсуватися державою. Згідно концепції Дж.М. Кейнса, не має суттєвого значення, куди саме спрямовано бюджетні кошти, важливо лише, щоб через ефект мультиплікатора вони спричинилися до посиленого зростання зайнятості та національного доходу. Варто наголосити, що вчений обстоював не державні інвестиції як такі, а активне державне регулювання обсягів інвестиційної діяльності.

Відповідно до трактування Дж.М. Кейнсом споживання та нагромадження разом із чинниками, що визначають їхню динаміку, як компонентів «ефективного попиту», була переглянута вся фінансова концепція: теорія фінан. держав. почала розглядатися як складова теорії зайнятості, процента і грошей, а фіскальна політика – як невід’ємна частина економічної політики. На цій основі було визначено місце і роль категорій фінан. держав., а саме: державних видатків, податків, позик в економічному розвитку. Зокрема, збалансування бюджету, згідно теорії Дж.М. Кейнса, має здійснюватися з позицій трактування бюджетного дефіциту як чинника активізації та стимулювання сукупного попиту. Відповідність попиту і пропозиції може досягатися за допомогою податкової політики, спрямованої на вилучення зайвих заощаджень. Аргументувавши вплив змін податкової політики на величину та динаміку «схильності до споживання», вчений увів у науковий обіг поняття прогресивних податків як «вбудованих стабілізаторів». Практичне застосування податків у якості стабілізаторів фінансово-господарської діяльності, з точки зору Дж.М. Кейнса, забезпечує певну автоматичну гнучкість економічної системи.

РОЗДІЛ 2

ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ УКРАЇНИ: ПРАКТИКА ТА ПРОБЛЕМАТИКА

2.1. Державна фінансова політика у системі регулювання економіки

Розвиваючи теоретичні основи фінансово-економічної антикризової державної політики, неокейнсіанці запропонували новий підхід, створивши теорію антициклічного державного втручання, яка стала основою для розроблення теорії економічного зростання. Визнання неспроможності стимулювання інвестицій шляхом зниження норми відсотка обумовило звернення до фіскальних інструментів державного регулювання, а в теорії – до утвердження фінансової концепції економічного розвитку. Протягом 1940–1960-х років її розробленням займалася ціла плеяда економістів, серед яких Е. Хансен, А. Оукен, У. Хеллер, У. Шульц, С. Харріс, Р. Ліндхольм, О. Екстайн, Р. Харрод, А. Пікок, Дж. Вайсман, Ф. Перру, Ф. Неймарк, В. Вітман, Г. Халлер, К. Емі, Х. Іто та інші. В ортодоксальному кейнсіанстві початок теоріям макроекономічної динаміки й антициклічних регулювань було покладено розробками англійського вченого-економіста Р. Харрода та американського – Е. Хансена. Сутність запропонованого підходу зводиться до того, що шляхом змін у державних доходах і видатках можна домогтися рівноваги в економічному розвитку. Цей висновок базувався на принциповому положенні щодо визначення місця фінан. держав. як складової, визначальної та невід’ємної структурної частини макроекономічної моделі, що відповідає традиції, започаткованій німецькою історичною школою.

Наступним кроком у теоретичній концептуалізації фінан. держав. стало обґрунтування державної політики економічного зростання в теорії «неокласичного синтезу», яка об’єднала два протилежних напрями

економічного аналізу рівноваги попиту й пропозиції, що забезпечують оптимальне використання економічних ресурсів. Найбільш яскравими представниками теорії неокласичного синтезу є лауреати Нобелівської премії в галузі економіки англієць Дж.-Р. Хікс та американець П. Самуельсон. Дж. Хікс уперше виступив з ідеєю «синтезу» кейнсіанської і неокласичної теоретичних систем у рецензії на книгу Дж.М. Кейнса під назвою «Теорія зайнятості містера Кейнса» (1936), статті «Містер Кейнс і «класики» пропонована інтерпретація» (1937). У його більш пізніх працях було розроблено основи теорії економічної рівноваги та «нової економіки добробуту». Як зазначив Р. Масгрейв, «поява IS – LM» моделі Хікса виявила зв'язок між базовими кейнсіанськими функціями у загальнішому і більш гнучкому вигляді, уможлиблюючи різні рівні зайнятості й відкриваючи дієвість монетарної політики. Фіскальну політику, таким чином, було позбавлено її унікального місця» [Error! Reference source not found.25, с. 42].

Модель Хікса відображає сутність «неокласичного синтезу», поклавши початок дослідженням взаємодії реального та грошового ринків. Погоджуємося з оцінкою М. Блаугом теорії Кейнса як теорії постійного динамічного нерівноважного стану, що передбачає активну державну регуляторну політику: «Для досягнення таких політичних цілей, як повна зайнятість і стабільність цін, не можна покладатися на автоматичний конкурентний механізм пристосування» [Error! Reference source not found.40, с. 610]. Разом з тим, відзначаємо, що подолавши ортодоксальні підходи до трактування ринкового механізму як самодостатнього, Дж. М. Кейнс та його послідовники поклалися на оптимізуючу роль держави як неупередженого і потужного суб'єкта економічних відносин.

Так, у найвідомішій праці П. Самуельсона «Економікс» (1948) дістала обґрунтування державна політика економічного зростання на основі поєднання неокласичних ідей щодо стимулювання потенційного виробництва та некейнсіанських рекомендацій по регулюванню

ефективного попиту з метою досягнення їхньої динамічної рівноваги. Синтез полягав насамперед у об'єднанні макроекономічних методів дослідження з мікроекономічними, доповненням аналізу зростання національного доходу аналізом руху цін, заробітної плати і прибутку. П. Самуельсон розробив теорію чистих державних видатків і запровадив у науковий обіг поняття суспільних благ. Учений виокремив такі їхні ключові характеристики: неподільність, доступність для всіх, надання їх державою. Було поставлене питання про розподіл фінансових ресурсів між державним і приватним секторами з огляду на необхідність фінансування економічної та соціальної інфраструктури, які є неприбутковими або низько прибутковими для приватного підприємництва, але суспільно необхідними. Суть фінансової політики у сфері виробництва та надання суспільних благ визначена П. Самуельсоном як регулювання їхньої пропозиції з метою досягнення оптимальності державних видатків. Отже, суспільні товари і послуги виступають формою зв'язку колективних потреб і бюджетно-податкової політики держави. Складність полягає у визначенні ставки оподаткування, яка б відповідала принципам справедливості та ефективності.

Аналіз наслідків урядової стабілізаційної політики запропонував М. Фрідман – провідний представник чиказької школи, автор «Дослідження у галузі кількісної теорії грошей» (1956), в якому сформульовано головні положення монетаризму. Нова монетаристська школа сформувалася передовсім під впливом теорії американських економістів 1920–1940-х років Г. Саймона, І. Фішера, Ф. Найта, які здійснили дослідження механізму зворотного впливу грошового світу на товарний світ, монетарних інструментів, грошової та валютної політики на розвиток економіки. Теорія адаптивних очікувань, сформульована М. Фрідманом, базується на тому, що фірми коригують свої очікування та дії з огляду на події, тенденції минулого, а також підтверджені або помилок минулих прогнозів. Методологічні аспекти такого підходу до

трактування фінан. держав. учений виклав у спеціальних дослідженнях [Error! Reference source not found.553, с. 260–271]. Учений наголошував на тому, що нормативні судження часто містять у собі неявні прогнози щодо наслідків фінансово-економічної політики.

Дослідженнями Р.-Е. Лукаса, Ф. Кюдланда та Е. Прескота порушено проблему реакцію учасників економічної діяльності на заходи економічної політики. Аналіз та врахування раціональних очікувань економічних суб'єктів – це проблема дієвості та ефективності фінансово-економічної політики, її здатності доцільно і передбачувано впливати на хід економічних подій. Концепція непослідовності політики у часі стала спробою пояснення однієї з найскладніших проблем урядової діяльності – досягнення довгострокових цілей. Стабільність цін і динаміки виробництва та зайнятості безпосередньо залежать від обґрунтованості, послідовності та транспарентності грошово-кредитної та фіскально-бюджетної політики, а також визначаються рівнем довіри до влади. Завдання реалізації довгострокових цілей актуалізовано сучасними чинниками економічного розвитку та фінансизації суспільства [Error! Reference source not found.103, с. 5], а саме: інтенсивним зростанням обсягів фінансових ринків, що підвищує вимоги до забезпечення їхньої стабільності; зростаючою незалежністю монетарних органів, зокрема центральних банків; загостренням проблеми очікувань економічних суб'єктів, у тому числі на фінансових ринках.

За умов, коли суспільству доводиться все частіше мати справу з феноменом непослідовності політики у часі, коли регуляторні дії мають характер дискреційних рішень, актуальність теоретичного дослідження наслідків державного регулювання економіки та причин неефективності фіскальних заходів зростає. У праці «Правила, а не свавілля: непослідовність оптимальних планів» (1977) Ф. Кюдланд і Е. Прескотт запровадили поняття «динамічна неузгодженість» для характеристики ситуації, коли, з одного боку, уряд порушує дані обіцянки, а з іншого,

підприємці та споживачі ведуть себе відповідно до сценарію невиконання даних обіцянок. Таким чином, уряд реально стає неспроможним виконувати свою програму, бо економічні суб'єкти не сподіваються на це і ведуть себе відповідно до власних песимістичних очікувань [**Error! Reference source not found.**555, с. 473–492]. Парадокси, що відбуваються в реальному житті, й не знаходять пояснення у категоріях традиційної макроекономіки, можна трактувати з позицій поведінкової економіки (біхевіоризму). Основною заслугою Ф. Кюдланда і Е. Прескотта є те, що вони одними з перших звернули увагу на той факт, що дискретні заходи уряду мають не лише негайні, а й довгострокові наслідки і можуть призвести до негативних результатів у майбутньому.

Аналіз діяльності держави та наслідків її фінансової політики дістав глибоке теоретичне підґрунтя завдяки розробленню проблематики державного сектору економіки. Зокрема, в працях Р. Масгрейва було визначено тріаду функцій держави (розміщення, розподіл і стабілізація), що стала рамковим підходом для дослідників суспільних фінансів [**Error! Reference source not found.**556; **Error! Reference source not found.**552]. За визначенням Дж. Стігліца, дослідження економіки державного сектора ведуться в таких напрямках: 1) виявлення того, які види діяльності здійснюються державним сектором і як вони організуються; 2) прогнозування наслідків державної діяльності; 3) оцінка альтернативних стратегій урядових дій [**Error! Reference source not found.**434, с. 20–21].

Сучасною економічною наукою аргументовано розмежування нормативного та позитивного підходів до дослідження ролі державного сектора та урядових дій. Нормативний підхід визначає цілі, принципи та норми такого функціонування державного сектора, яке сприяло б зростанню національного добробуту, тобто містить *ціннісні судження та політичні рекомендації*. Дж. Стігліц зауважив: «Нормативний підхід фокусує увагу на тому, що уряд має робити; позитивний підхід головним чином описує та пояснює як те, що реально робить уряд, так і те, які

наслідки його діяльності» [Error! Reference source not found.434, с. 86]. У реальності економічна доцільність і критерії суспільного блага не завжди слугують безпосереднім мотивом економічної політики. Напрями стратегічних реформ і конкретні регуляторні заходи детерміновані суспільними інтересами, які по-різному виявляються і різною мірою впливають на прийняття урядових рішень.

Критичне ставлення до діяльності держави як виразника абстрактних суспільних цілей було започатковане ще А. Сміттом, який, за влучним висловом сучасних дослідників ідеології та політики неолібералізму, «незважаючи на свій прагматизм і гнучкість відносно ролі держави в економіці, завжди дотримувався принципу, відповідно до якого недосконалі ринки звичайно є більш дієздатними у вирішенні економічних проблем, ніж недосконалі уряди» [Error! Reference source not found.48, с. 16]. З позицій класичного лібералізму генеза вільних ринків, їх органічний розвиток в умовах конкуренції вперше створюють передумови і можливості прийняття господарюючими суб'єктами усвідомлених, самостійних і відповідальних рішень, а не сліпого підпорядкування урядовій політиці, волі держави, які завжди є певним відображенням суб'єктивних уявлень і відбитком інтересів тих чи інших соціальних груп. Представники нового лібералізму, ідеологи соціального ринкового господарства вбачали в державному втручанні загрозу посилення тоталітарних тенденцій, обмеження свободи особистості, встановлення диктатури. Ф. фон Хайек назвав державний інтервенціонізм прямою «дорогою в рабство», видавши у 1944 р. книгу під такою ж назвою. На суперечливій взаємодії економічної теорії та суспільних запитів наголошував у своїх роботах Дж. Гелбрейт [Error! Reference source not found.106, Error! Reference source not found.105].

З позицій позитивного підходу проблематика контролю суспільства над державою, ефективності урядових рішень, співвідношення політики та економіки у сфері фінан. держав. отримала розроблення в працях відомих

західних учених, таких як Дж. Б'юкенен [Error! Reference source not found.551; Error! Reference source not found.552; Error! Reference source not found.59], Г. Таллак [Error! Reference source not found.60; Error! Reference source not found.550], Д. Норт [Error! Reference source not found.557], М. Олсон [Error! Reference source not found.358; Error! Reference source not found.359], В. Танці [Error! Reference source not found.441], Ш. Бланкарт [Error! Reference source not found.39], Дж. Стігліц [Error! Reference source not found.434], Е. Аткинсон [Error! Reference source not found.23]. На основі так званого «економічного імперіалізму», вперше здійсненого в дослідженнях К. Ерроу та Д. Блека, було реалізовано аналітичні підходи вивчення політичних механізмів прийняття макроекономічних рішень. Розвиток теорії суспільного сектору економіки та фінан. держав. розгортався в руслі економічної теорії політики, у тісному звязку з питаннями узгодження інтересів у суспільстві, що дає підстави називати вивчення політичної сфери суспільства методами неокласичної теорії «ною політичною економією» [Error! Reference source not found.486, с. 305]. Теорія суспільного вибору, репрезентована працями Дж. Б'юкенена, Д. Блека, Дж. Бреннана, Д. Мюллера, У. Несканена, Г. Таллака акцентує увагу на втратах, пов'язаних із діяльністю держави (економіка бюрократії, пошук політичної ренти тощо). Сучасний позитивний підхід до аналізу суспільного сектору і фінан. держав. передбачає аналіз фактичних дій уряду та пов'язує окремі події з екзогенними змінними та політичними рішеннями. Згідно цього підходу, стратегічні цілі уряду та фактично досягнуті результати співпадають лише в ідеалі. Більше того, у країнах, де відчувається особлива потреба в широкій участі держави в економіці, державний сектор виявляється найменш ефективним щодо виконання суспільно значимих завдань. У результаті, за твердженням В. Танці, коли політики цих країн намагаються керувати економікою, вони лише завдають збитки господарській діяльності [Error! Reference source not found.441, с. 51–62].

Дж. Б'юкенен, розробляючи теорію суспільного вибору, порушив питання про необхідність встановлення обмежень на дії держави. Трактуючи державу як Левіафана, який узурпує суспільну владу з метою задоволення потреб тих, хто перебуває при владі, вчений аргументував доцільність створення та розвитку суспільних інститутів, які спроможні протидіяти реалізації групових інтересів державної бюрократії. Погоджуємося з твердженням В. Дементьєва, що в такій постановці проблема влади, яку має держава, доповнюється проблемою влади «над» державою та її впливом на мотивацію державних агентів» [**Error! Reference source not found.**135, с. 268].

У працях М. Олсона сформульовано та аргументовано базовий підхід до оцінки ролі особистих і групових інтересів у діяльності держави як організації, що може бути використаний для дослідження впливу суспільних запитів і інтересів груп на теорію і практику фінан. держав.. Згідно цього підходу, по-перше, організації створюються для реалізації спільних інтересів; по-друге, в межах організації кожен її член прагне передовсім задовольнити особисті, а не спільні інтереси; по-третє, що більшою є група, то менше вона реалізовуватиме спільні інтереси; по-четверте, у малих групах зі спільними інтересами існує тенденція до «експлуатації» великих суб'єктів малими. Безпосередньо розглядаючи національну державу як найважливіший тип організації, М. Олсон формулює два висновки, важливі для нашого дослідження: «Майже кожен уряд приносить користь своїм громадянам, бо закон і порядок, який він забезпечує, є передумовою цивілізованої економічної діяльності. Проте, незважаючи на силу патріотизму, привабливість національної ідеології, належність до спільної культури і корисність системи правопорядку, жодна з великих держав у сучасній історії не виявилася спроможною утримувати себе завдяки добровільним повинностям чи внескам. Необхідними є податки, обов'язкові до сплати за визначенням» [**Error! Reference source not found.**358, с. 23]. Отже, незалежно від теоретичного

пояснення природи та форм податку на різних етапах розвитку господарства і державності, його невід'ємною характеристикою є примусовий характер стягнення.

Другим висновком є твердження щодо необхідності створення особливої підгрупи (державної бюрократії) в межах великої організації (держави) для забезпечення досягнення «угоди про розподіл тягаря витрат та координацію та організацію зусиль, спрямованих на набуття колективного блага» [**Error! Reference source not found.**358, с. 55]. Таким чином сфера фінан. держав. розглядається як поле протиборства індивідуальних і групових інтересів, при цьому існування груп і підгруп є взаємообумовленим, а держава, яка має опікуватися спільними інтересами своїх громадян, як організація часто має свої окремі інтереси. Ці ідеї отримали подальший розвиток завдяки запровадженому К. Ерроу поняттю «видатків експлуатації економічної системи», що набувають особливого значення в умовах транзитивної економіки, коли змінюється співвідношення та ефективність різних фінансових інститутів [**Error! Reference source not found.**22, с. 263–267].

Протиставлення двох підходів до розуміння держави, суспільного сектора і фінан. держав., репрезентоване у сучасній науці такими видатними постатями як Дж. Б'юкенен і Р. Масгрейв [**Error! Reference source not found.**552], є доволі умовним. Можна погодитися, що погляди Р. Масгрейва на державу більш оптимістичні, натомість Дж. Б'юкенен дивився на діяльність уряду песимістично і відповідно оцінював можливості ефективної роботи державної бюрократії. Існує думка, що Р. Масгрейв займався нормативною теорією фінан. держав., а Дж. Б'юкенен – позитивною, проте самі вони наголошували на позитивному науковому підході та розробці політичних рекомендацій щодо оптимізації фінансової політики [**Error! Reference source not found.**25, с. 17].

Синтетичний підхід до трактування регуляторних механізмів фінан. держав., що поєднує нормативну та позитивну складову, дістав розвиток у працях представників сучасного інституціоналізму. Зокрема, у межах нової інституційної економічної теорії розглядається феномен інформаційної асиметрії, як такий, що, з одного боку, обумовлює неспроможність (фіаско) ринку, а з іншого – знижує ефективність вирішення економічних питань засобами державного регулювання. Теорія асиметрії інформації була розроблена Нобелівськими лауреатами 2001 р. Дж. Стігліцом, Дж. Акерлофом та М. Спенсом. Вона базується на тому, що коли економічні контрагенти мають різну обізнаність щодо споживчої корисності благ, то виникають передумови для деформації (завищення або заниження) ціни, порушуються умови ефективного функціонування ринку, виникає ситуація несприятливого вибору та морального ризику [**Error! Reference source not found.**548, с. 488–500]. Деформація ринкового механізму призводить до необхідності державного втручання, розширення державного сектору економіки.

Асиметрична інформація впливає на безробіття, страхування, ринок кредитів, але особливої гостроти ця проблема набуває у взаємодії суспільства і держави, коли державна бюрократія виступає агентом (виконавцем) по відношенню до суспільства (принципала). *Конфлікт інтересів* обумовлює неефективне використання ресурсів і можливостей суспільного сектора, зловживання у сфері фінан. держав., порушення регуляторних функцій фіскально-бюджетного механізму. Проблема асиметрії інформації ускладнюється тим, що держава, з одного боку виступає інструментом захисту інтересів споживачів, коли йдеться про різну поінформованість виробників (продавців) і споживачів (покупців), а з іншого – сама породжує і підтримує інформаційну асиметрію як продуцент суспільних благ і учасник ринку. Подолання «принципал – агент» конфлікту у сфері фінан. держав. можливе шляхом розкриття інформації, підвищення рівня транспарентності урядової діяльності. Таким чином ідея

створення дієвого механізму соціального контролю за економікою та державою проходить через усі концепції інституціоналізму [**Error! Reference source not found.**487, с. 125–133].

Загалом розвиток економічної науки й політики відбувався в руслі пошуку відповіді на такі ключові питання: по-перше, що є джерелом багатства націй і як забезпечити його примноження; по-друге, яким чином можна сприяти створенню капіталу і його продуктивному застосуванню, щоб уможливити швидкі технологічні зміни й водночас підтримувати зайнятість і зростання добробуту населення. Головне завдання фінан. держав., визначене самим ходом господарської еволюції, – забезпечити функціонування дієвих каналів і механізмів інвестування, які б не суперечили інтересам поточного споживання і попиту, не підривали мотиваційних механізмів конкурентного підприємництва, сприяли становленню інноваційної моделі сталого економічного розвитку. Магістральні шляхи вирішення цих питань у процесі еволюції теорії фінан. держав. зводяться до розроблення *механізмів оптимізації фінансової системи*, з одного боку, і *створення системи контролю за прийняттям бюджетних рішень* і транспарентних умов урядової діяльності загалом, з іншого.

Представники двох провідних течій сучасної фінансової науки по-різному бачать суть проблеми оптимізації фінан. держав.. Як зазначив В. Андрущенко, «представники державно-фінансової теорії (Р. Масгрейв та його послідовники) вважають державу всеохоплюючою суспільною структурою, утримувану коштом податків. У всеозброєнні засобів макроекономічного аналізу та управління така держава через бюджетні механізми втручається в економіку з метою корегування ринків і/або максимізації державних доходів. У adeptів даної теорії назва «фінан. держав.», як правило, супроводжується уточненням чи підзаголовком «державна економіка» (англ. – public economy), «державне господарство» (нім. – Staatwirtschaft)» [**Error! Reference source not found.**15, с. 74]. Тео

рія фінан. держав. / державної економіки наголошує на розкритті можливостей і вдосконаленні інструментів фіскальної держави, об'єктивній неминучості й доцільності державного сектора і бюджетно-податкової регуляторної діяльності уряду. Натомість інший науковий напрям, який розвиває теорію суспільного вибору (Дж. Б'юкенен, Г. Таллок, Л. Мізес), трактує діяльність держави як реалізацію інтересів особливої групи – державної бюрократії, кредо якої полягає у максимізації надходжень, перерозподілі доходів бюджету на свою користь і отриманні ренти. За визначенням Л. Мізеса, «Для всіх людей суспільство і держава, – дуже важливий засіб досягнення цілей, які вони переслідують з власної волі» [**Error! Reference source not found.**272, с. 140]. Аналіз інституційних механізмів прийняття рішень, взаємодії економічної та політичної сфер життя суспільства становить головний зміст цього напрямку.

Спробою примирення та поєднання двох підходів до теоретичного дослідження бюджетно-податкових відносин та практичної оптимізації фіскальних механізмів стала монографія Р. Вагнера «Фіскальна соціологія і теорія фінан. держав.» (2007). Автор наголошує на цілісності інституційної системи як єдності держави і ринку, політичних і господарських чинників суспільного добробуту [**Error! Reference source not found.**558, с. III–X]. З огляду на актуальні завдання, що стоять перед українським суспільством, найбільш продуктивним як у теоретичному, так і у практичному плані є синтез обох підходів до трактування фінан. держав.. Перспективним для нашого дослідження також є комплексне застосування здобутків класичної теорії фінан. держав., нової інституційної економічної теорії для історичного аналізу та теоретичного узагальнення вітчизняних наукових традицій.

2.2. Фіскальна політика в сучасних умовах

У країнах із трансформаційною економікою використання інструментів фіскальної 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 свідчить, що з еволюційним розвитком суспільних відносин зростає роль держави у розподільчих процесах, регулюванні розвитку економіки, соціальної сфери 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. Крім того, механізм бюджетного регулювання спрямований на формування «справедливої» моделі вирівнювання доходів населення шляхом регулювання податкових ставок, цільових податкових пільг, надання населенню соціальної допомоги та трансфертів, тощо.



Реалізація механізму регулювання доходної та видаткової частини бюджету впливає на обсяг бюджетного дефіциту, який має фінансуватися

за рахунок запозичень чи коштів від приватизації об'єктів державної власності. В умовах кризових трансформацій економіки доцільно використовувати бюджетний дефіцит як інструмент стимулювання економічного розвитку, натомість в період економічного підйому важливим є зменшення його рівня або ж ухвалення бюджету із профіцитом. З метою підвищення результативності фінансової політики як складової державного регулювання економіки необхідним є посилення взаємозв'язку бюджетного регулювання із циклічністю економічного зростання, проведення збалансованої бюджетної політики. Необґрунтований рівень дефіциту бюджету впливає на зростання рівня інфляції, стан фінансового ринку, показник державного боргу, що достатньо негативно відображається на макроекономічній стабільності країни.

Основні положення податкової політики країни відображені ст. 67 Конституції України та Податковим кодексом, який вступив у чинність з 2011 року. Доцільно зазначити, що основними функціями податків є фіскальна, регулююча, стимулююча та соціальна. Виконуючи фіскальну функцію податки формують доходну частину бюджету для виконання відповідних державних програм соціально-економічного розвитку, таким чином реалізується суспільне призначення податків – формування достатнього рівня фінансових ресурсів, які акумулюються в бюджетній системі з метою виконання покладених на державу функцій та зобов'язань.

Для аналізу процесу формування бюджетних доходів важливим є виявлення особливостей структури доходної частини бюджету, визначення показників питомої ваги складових системи бюджетних доходів у валовому внутрішньому продукті. Згідно ст. 9 Бюджетного кодексу України доходи бюджету класифікуються за такими розділами: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, трансферти.

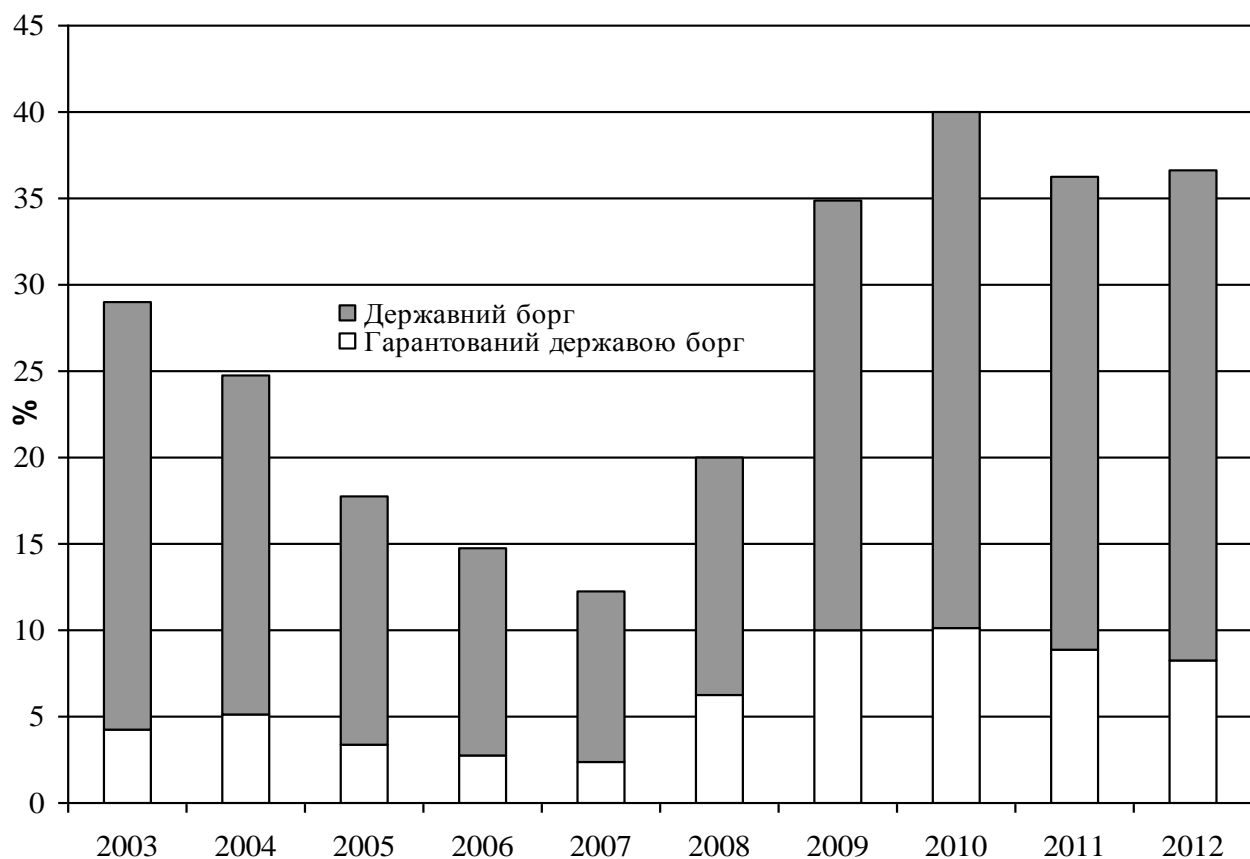


Рис. . Динаміка питомої ваги державного та гарантованого державою боргу в ВВП, %

Згідно принципу єдності предмету і методу дослідження, вивчення еволюції теоретичних поглядів на державні фінанси у взаємодії з формуванням економічних інтересів і суспільних запитів та у взаємозв'язку з потребами господарства щодо фінансового забезпечення економічного розвитку вимагає застосування комплексної сучасної методології. Загальною концептуальною основою вивчення історії української економічної думки є принципи, запропоновані свого часу С. Злупком, а саме: 1) цілісність національної культури, невід'ємною складовою якої є економічна думка; 2) єдність економічної теорії, політико-економічних доктрин і господарської практики; 3) історичний підхід до трактування змісту і значення економічних ідей; 4) генетично-еволюційна парадигма поступального розвитку економічного мислення [Error! Reference source not found.187, с. 17–20]. Розгляд еволюції теоретичних поглядів у контексті загальносвітового поступу економічної думки, у взаємозв'язку з

розробленням і реалізацією заходів економічної політики, оцінка внеску українських вчених у розвиток перспективних напрямів економічної науки, в обґрунтування та здійснення модернізаційних реформ державного управління та фінансів є складовою економічної україніки як перспективного напрямку досліджень [Error! Reference source not found.²⁹⁷, с. 268].

Застосування зазначених принципів до вивчення еволюції теорії державних фінансів в Україні визначило загальну логіку і структуру дослідження. Зокрема, аналіз процесів зародження фінансових ідей і формування основ учення про природу і призначення держави, її роль в системі владних і господарських відносин у доринкову добу, обумовлене необхідністю розкриття соціально-філософських джерел, ціннісних пріоритетів, суспільно-політичних детермінант становлення вчення про державні фінанси в українській економічній думці. Виокремлення теоретичних положень щодо економічної ролі держави та її фінансів на докласичному етапі розвитку економічної думки вимагало застосування спеціального арсеналу історіографічних методів.

Аналіз розвитку теорій оподаткування, державного кредиту, бюджету, вчення про державні витрати, оцінка внеску українських вчених у розроблення та проведення прогресивних економічних реформ, у тому числі в сфері державних фінансів, здійснювалися відповідно до принципу виокремлення загального і специфічного у розвитку української та російської економічної думки, запропонованого П. Леоненком, і водночас у контексті загальноєвропейського поступу фінансової науки [Error! Reference source not found.²³⁹; Error! Reference source not found.¹⁹⁷, с. 619–621]. Таким чином, дослідження праць українських економістів другої половини XIX ст., у яких представлено становлення цілісної концепції державних фінансів, є логічним продовженням історико-теоретичного аналізу розвитку фінансової думки та інституційної взаємодії держави і господарських організацій у доринкову добу.

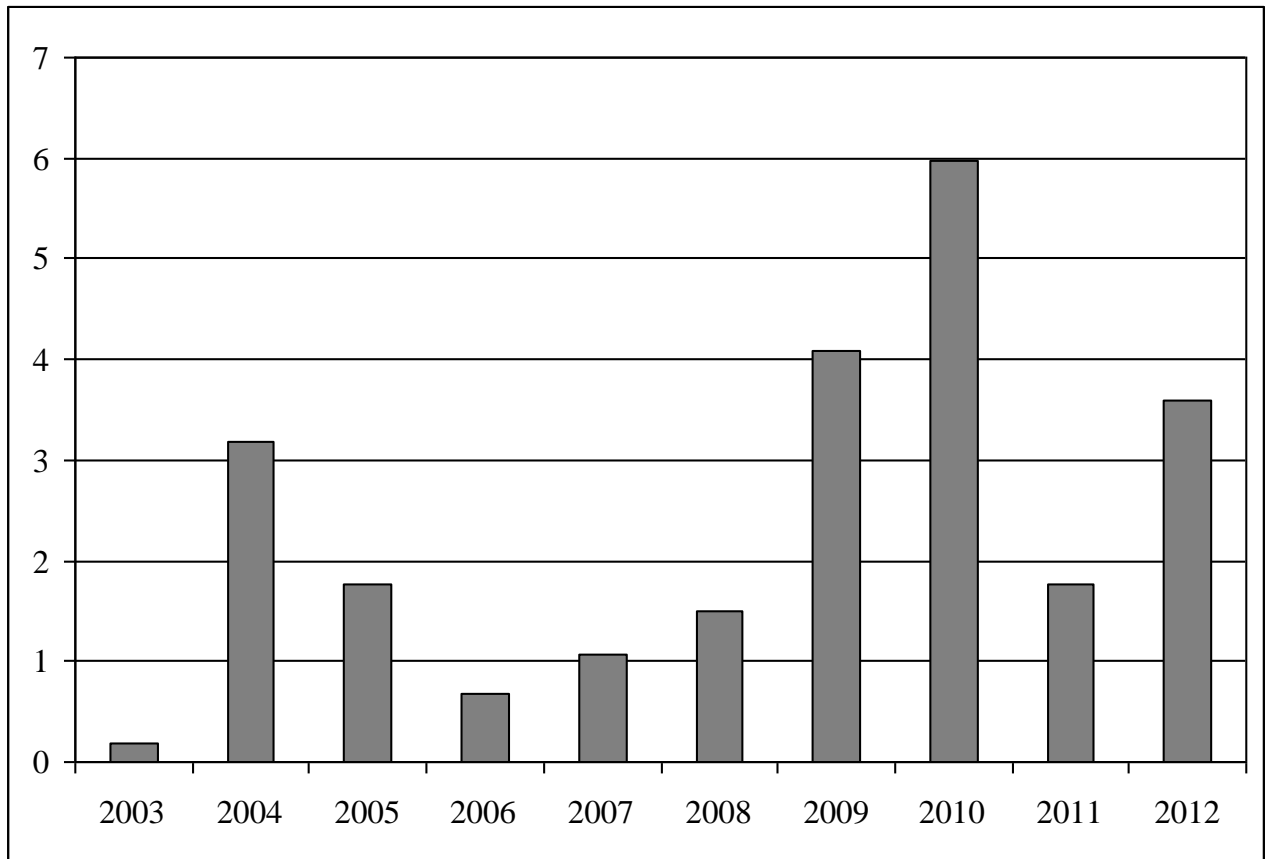
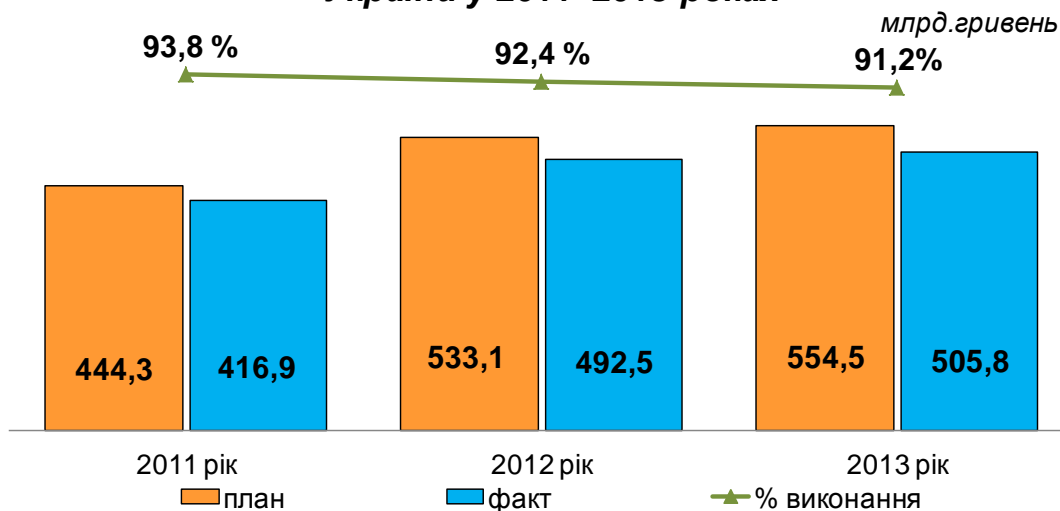


Рис. Динаміка питомої ваги дефіциту зведеного бюджету в ВВП, %

Доцільно зазначити, що питання співвідношення прямих та непрямих податків у загальній структурі податкових надходжень є важливим з огляду на те, що кожна з форм оподаткування має свій вплив на соціально-економічний розвиток суспільства та є дієвим інструментом реалізації фінансової політики країни з урахуванням особливостей розвитку економіки, ступеню розвитку фінансово-економічних відносин, якісного рівня інституційного середовища суспільства, макроекономічних тенденцій та пріоритетів економічної політики. На думку широкого кола науковців та дослідників прямі податки є достатньо дієвим інструментом податкового регулювання і більш ефективно впливають на стимулювання економічного зростання, створюючи сприятливі умови для розвитку національного виробництва. При збільшенні обсягу виробництва – зростають відрахування до бюджетів усіх рівнів. Крім того, застосовуючи прогресивні ставки податку на прибуток підприємств, доходи населення та

майнові податки в певній мірі реалізується принцип соціальної справедливості податкової системи. Водночас, непряме оподаткування має свої переваги – більш ефективний механізм протидії ухиленню від сплати податків, надходження від непрямих податків є більш стабільними та стійкими в умовах трансформаційних перетворень.

Динаміка витратів зведеного бюджету України у 2011–2013 роках



Концептуалізація історії становлення та розвитку теорії державних фінансів передбачає застосування комплексу загальнонаукових і конкретно-історичних методів наукового пізнання. Загальнометодологічним підходом до вивчення еволюції наукових поглядів на сутність і місце державних фінансів у господарській системі та механізмах забезпечення економічного розвитку є міждисциплінарний синтез як «поєднання в єдине ціле теорій, методів і методологій різних дисциплін з метою отримання нового знання в межах однієї дисципліни або на стиках між різними дисциплінами» [Error! Reference source not found.362, с. 365]. Стосовно цього дослідження йдеться про «стики», а точніше спільні зони дослідження економічної теорії, історії економічних вчень і теорії державних фінансів.

Водночас основним і наскрізним є генетичний метод – метод дослідження процесів і явищ, що базується на аналізі їхнього розвитку. Це обумовлено темою і метою дослідження. Для розроблення підходів до

поглиблення розуміння закономірностей еволюції теоретичного знання, «теоретичного відтворення логіки предмету, що історично розвивається» [Error! Reference source not found.124, с. 14] найадекватнішим є принцип історизму як основа пізнання соціальних явищ в їхньому становленні та розвитку, а також в органічному зв'язку з умовами, які їх породжують.

Характеристики нормативного та позитивного підходів до дослідження державних фінансів

Підходи Характеристики	Позитивна фінансова наука	Нормативна фінансова наука
Предмет дослідження	Зміст проблеми	Постановка завдань і визначення цілей
Зміст дослідження	Логічне пояснення дійсного	Розроблення шляхів досягнення бажаного
Параметри, характеристики	Об'єктивно наявні	Свідомо визначені
Наявність моральних оцінок	Етично нейтральна	Аксіологічно задана
Відношення до фінансової політики	Аналіз результатів фінансової політики	Вироблення фінансової стратегії та програм дій уряду
Співвідношення з ідеологією	Прагнення до «чистої» науки	Тісний зв'язок з ідеологією як візією майбутнього та визначеною метою громадської дії
Співвідношення з практикою	Констатація та аналіз фактів	Соціальне конструювання

Джерело: складено автором самостійно.

Підсумовуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що формування доходної частини зведеного бюджету України за останнє десятиліття проходило як в умовах стійкого економічного зростання, що сприяло зміцненню доходної бази державного та місцевих бюджетів, так і в умовах кризових трансформацій економіки, що обумовило проведення в даний період часу компенсаторної та стимулюючої податкової політики та в умовах посткризового відновлення економіки, зазначений період

характеризується посиленням фіскальної результативності податкової системи, прийняттям

2.3. Державні витрати у контексті концепції держави як корпоративно-правового союзу

У результаті ґрунтовної теоретичної розробки проблем еволюції держави та державного господарства у другій половині ХІХ ст. було сформульоване принципове положення щодо кола завдань, які бере на себе держава залежно від рівня суспільного розвитку. Перша категорія завдань, притаманних будь-якій державі – забезпечення правопорядку, створення законодавчих норм, організація попереджувальних і репресивних заходів з метою його підтримання (суд, поліція тощо), а з іншого боку – захист політичної незалежності й територіальної цілісності (збройні сили, дипломатичні відносини). Натомість друга категорія завдань передбачає певний досягнутий рівень культурного розвитку і є комплексом заходів, спрямованих на забезпечення добробуту населення. Таким чином, було сформульовано положення про економічну роль держави та окреслені межі її господарської діяльності. Розроблення питань фінансового забезпечення державної діяльності було започатковане школою камералістики, і традиційно розглядалося як сфера політики. У другій половині ХІХ ст. відбулося розмежування трьох частин економічної науки – історичної, теоретичної та практичної, кожна з яких мала свої, особливі завдання і предмет дослідження. При цьому фінансова наука синтезувала теоретичні (теорія оподаткування, бюджету, державного кредиту) та практичні аспекти (фінансова політика держави).

Упродовж періоду ринкових реформ погляди вітчизняних учених пройшли певну еволюцію під впливом розвитку нових течій та напрямів політичної економії та динамічної зміни самих форм господарства. У трактуванні відмінностей державного господарства від приватного,

народного і суспільного господарств виявився вплив німецької школи на розвиток вітчизняної фінансової думки. Провідні українські та російські вчені до особливостей державного господарства, перш за все, зараховували його публічний характер, що визначав орієнтацію на досягнення добробуту всього суспільства, тоді як власник приватного господарства прагне особистої вигоди. Що ж до особливих властивостей держави, які виражаються у суверенітеті, довговічності та корпоративному характері, то, як зауважив І. Тарасов, «вони обумовлюють примусовий характер державного господарства і надають можливість державі черпати свої засоби з таких джерел і в такій формі, які неможливі у приватному господарстві: держава примушує громадян відбувати повинності, вносити податі; вона здійснює примусові позики; вимагає сплати мита, рівень якого не відповідає цінності наданих послуг і т.п.» **[Error! Reference source not found.443, с. 2–3]**. Цим положенням декларується безсумнівна підпорядкованість держави інтересам суспільства, досягненню спільного блага, забезпеченню оптимальних умов для досягнення народного добробуту і економічного розвитку, що цілком суголосне традиції української суспільної думки доби Просвітництва.

Концептуалізувавши розмежування державного та народного господарства та фінансових аспектів їх функціонування, наука підійшла до розгляду власне фінансового господарства як особливого роду діяльності. Як вказував С. Іловайський, публічні союзи, зокрема держава, для виконання всіх своїх функцій і завдань потребують матеріальних засобів, залучення і витрачання яких стає для них окремою задачею та вимагає додаткових коштів у якості спеціальних видатків по стягненню необхідних фінансових ресурсів **[Error! Reference source not found.193, с. 3]**. Таким чином було сформульовано зміст поняття «фінансове господарство», яке, на відміну від економічної діяльності держави, означає сукупність явищ, які відносяться до планомірної організованої діяльності, щодо одержання і

витрачання господарських благ, необхідних для виконання всіх завдань примусових публічних союзів.

У фінансових відносинах виявляється суперечність інтересів, яка може бути врегульована правом. Українські вчені наголошували на тісному взаємозв'язку фінансового права та фінансової науки, хоча трактували їхнє співвідношення по-різному. І. Патлаєвський розумів фінансове право як галузь, що виокремилася з фінансової науки й увібрала в себе частину її положень. Згідно його трактування, фінансове право – «це практичне, більш-менш вдале застосування позитивної науки фінансів до умов даної держави, якому надано форми закону. Відповідно, фінансове право можна розглядати як науку про державне господарство конкретної країни» [Error! Reference source not found.371, с. 19]. Таким чином, учений трактував взаємозв'язок теорії фінансів і законодавчих норм, які регулюють фіскальні відносини, як співвідношення змісту і форми. І. Патлаєвський наголошував при цьому, що форма відіграє активну роль і спроможна змінити зміст. Наприклад, прийняття нового закону може викликати докорінні зміни в економічних процесах.

І. Янжул розумів співвідношення фінансової науки і фінансового права як співвідношення теорії і практики. Він наголошував, що діяльність держави як публічного союзу, спрямованого на досягнення суспільного добробуту і забезпечення колективних потреб, має регулюватися «сукупністю законодавчих постанов про фінансовий устрій і фінансове управління держави» [Error! Reference source not found.538, с. 9]. Підсумовуючи полеміку щодо визначення предмету фінансового права і фінансової теорії, С. Іловайський писав: «Всі дії органів публічних союзів і окремих їх членів в галузі фінансів і всі відносини, що виникають між ними на ґрунті одержання та витрат матеріальних коштів, отримують характер правових дій і правових відносин. Таким чином фінанси примусового союзу дані в його фінансовому праві, тобто в сукупності

норм, які регулюють його фінансове господарство» [**Error! Reference source not found.**193, с. 13].

В економіко-юридичній літературі на межі XIX–XX ст. було визначено такі складові елементи системи фінансово-правових відносин:

– державні доходи (сутність, склад, порядок формування, повноваження державних органів щодо стягнення податків, права приватних осіб; взаємовідносини між податковими органами держави і підданими);

– державні видатки (склад, головні напрями використання грошових засобів, права державних органів щодо використання державних грошових ресурсів);

– бюджет, тобто досягнення пропорційності між доходами і видатками;

– фінансове управління (структура органів фінансового управління – адміністрація, контроль, рахівництво);

– місцеве фінансове управління, тобто діяльність органів місцевого самоврядування в галузі фінансів, їх права щодо збору та використання матеріальних засобів [**Error! Reference source not found.**371, с. 22].

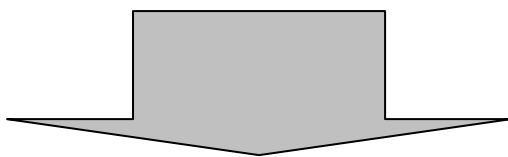
Отже можна констатувати, що ринкова трансформація господарства, ускладнення економічних зв'язків, розвиток держави як соціального інституту та розширення її економічних функцій обумовили необхідність правового оформлення фінансових відносин та адміністративної діяльності фінансового апарату.

На розвиток теорії державних фінансів і, зокрема, теоретичних поглядів на природу та інституційні механізми регулювання фіскальних відносин потужно впливали методологічні пошуки, що велися наприкінці XIX ст. у галузі соціального пізнання. Посилення соціально-психологічної та соціологічної течій у вітчизняному суспільствознавстві, репрезентоване дослідженнями Б. Кістяківського, С. Булгакова, Л. Петражицького,

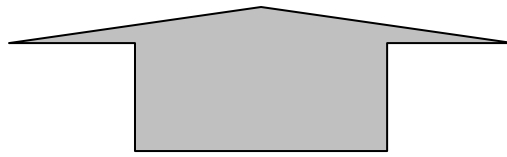
О. Миклашевського, М. Туган-Барановського, визначило тяглість та розвиток економіко-правової традиції. Згідно неопозитивістських засад соціальної гносеології, суспільні явища (право, влада, господарство) розглядаються як певні аспекти, конкретні прояви єдиного соціального організму, що перебуває у стані самотворення та саморозвитку. Щодо еволюції теоретичних основ державної політики урядових витрат ця епістемологічна традиція виявилась у концептуалізації співвідношення фінансової науки та фінансового права.

На основі трактування держави як примусового союзу, впродовж останньої третини ХІХ ст. оформилося фінансове право як галузь наукового знання. Цей процес засвідчив взаємозв'язок і взаємообумовленість розвитку теоретичних знань, правового закріплення норм фінансових відносин та змін у господарській практиці. Розмежування та внутрішню єдність фінансової науки та фінансового права, що відображають інституціоналізацію фіскальних відносин у ході ринкової трансформації вітчизняного господарства та розвиток теоретичних досліджень у галузі державних фінансів, представлено на рис..

Розвиток правових основ державного управління



Представники української фінансової думки	Трактування співвідношення фінансової науки і фінансового права	
	<i>Фінансова наука</i>	<i>Фінансове право</i>
І. Патлаєвський	Зміст	Форма
І. Янжул	Теорія	Практика
С. Іловайський	Предмет фінансових відносин	Характер фінансових відносин
	Галузь	Сфера



Рис

Наукові дослідження в галузі державних фінансів

. Дотримання принципів та пріоритетів, визначених вітчизняними вченими-економістами, становить основу підвищення ефективності національної економіки та забезпечення реалізації соціальних цілей держави. Досвід різних країн свідчить про можливість ефективного реформування державних витрат, зокрема в частині витрат на фінансування економічної діяльності, коли таке реформування є науково обгрунтованим і послідовним [**Error! Reference source not found.**337, с. 200–201]. Це стосується не лише перебудови системи соціального забезпечення, фінансування структурних реформ, але насамперед зміни економічної моделі розвитку суспільства.

Підсумком проведеного дослідження є розгляд динаміки державних витрат за трьома основними групами: по-перше, витрати, що забезпечують елементарні умови існування держави (загальне управління, оборона, зобов'язання тощо); по-друге, витрати культурно-господарські; по-третє, казенні операції. Витрати першої групи, які вважаються непродуктивними, стрімко зростали протягом 1903–1907 рр., але в 1907–1911 рр. це зростання уповільнилось. Продуктивні витрати другої групи на культурно-господарські потреби слабо зростали протягом 1903–1907 рр., проте, починаючи з 1907 р., почали зростати прискорено. Третя група отримала тенденцію до зниження не лише у відносних, а й у абсолютних величинах [**Error! Reference source not found.**211, с. 58]. Таким чином, підсумовує учений-фінансист, період 1903–1907 рр. помітно вплинув на

стан і тенденції державних витрат, життя вказало на необхідність перебудови державного господарства.

Нагальними завданнями уряду в галузі державних фінансів, що випливають з аналізу структури та динаміки урядових витрат, на думку П. Кованька були такі: здешевити управління країною; полегшити тягар витрат на оборону; зменшити виплати по зобов'язаннях держави; збільшити фінансування охорони здоров'я, освіти, культури, допомогу землеробству й кустарному промислу. Потрібно поліпшити ведення казенних операцій: казенного лісного, гірничого, залізничного господарства; необхідно перебудувати податкову систему. Країна, як ніколи раніше, потребує докорінних реформ у царині фінансів, робив висновок вчений [**Error! Reference source not found.**211, с. 67].

Критичний аналіз політики уряду, що проводилася під гаслами ліберальної економічної доктрини, вказує на згубний вплив низки перетворень на господарський побут і стан державних фінансів. Як наголошували вчені-економісти, витрати, здійснені для розбудови мережі залізниць, могли бути більш ефективними за умови випуску внутрішніх облігацій, без нарощування зовнішнього боргу; раціональна митна політика могла б заощадити кошти, необхідні для відродження виробництв і промислів, які занепали внаслідок засилля закордонних виробів. Отже урядові заходи, які не узгоджувалися з народними потребами, а слідували інтересам окремих груп, у тому числі – закордонних ділків і банкірів, спричинили надмірний тягар державних витрат, їхню нераціональну структуру та необхідність увесь час вдаватися до закордонних позик для покриття зростаючих потреб у коштах. Економічна політика, спрямована на реалізацію запитів верхівки фінансового капіталу, суперечила потребам господарського розвитку, практика державних витрат не відповідала теорії.

2.4. Охорона праці

РОЗДІЛ 3

ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ В НОВІТНІХ УМОВАХ

3.1. Оптимізація фінансової політики

В умовах економічних перетворень постає необхідність подальшого вдосконалення фінансової політики, яка б забезпечувала сприятливі умови для відновлення динаміки стійкого економічного зростання, посилення ступеню соціальної захищеності населення, розвитку внутрішнього ринку товарів та послуг, оптимізації механізму формування та розподілу національного доходу та валового внутрішнього продукту між галузями економіки та населенням. Враховуючи сучасні макроекономічні тенденції доцільним є посилення ролі держави у регулюванні соціально-економічних процесів. В процесі оздоровлення системи державних фінансів, реалізації виваженої бюджетно-податкової, грошово-кредитної, соціальної і інвестиційної політики, органи фінансового регулювання мають більш поглиблено враховувати інституційний підхід щодо формування інфраструктури фінансової системи, з огляду на структурні особливості економіки та пріоритети суспільного розвитку.

Для підвищення результативності структурних перетворень економіки та забезпечення макроекономічної стабільності важливим є постійне посилення дієвості системи управління державними фінансами. З метою реалізації зазначеного уповноваженими державними органами влади було розроблено та схвалено Стратегію розвитку системи управління державними фінансами на період до 2017 року. Серед основних завдань визначено вдосконалення податкової політики країни; запровадження середньострокового бюджетного планування; стратегічного планування на рівні головних розпорядників бюджетних коштів; підвищення ефективності управління ліквідністю державних

фінансів та державним боргом; подальший розвиток системи внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю; реформування сфери державних закупівель; протидія корупції у сфері державних фінансів; розширення доступу громадськості до інформації з питань бюджету тощо.

Бюджетна політика в сфері доходів, в тому числі податкового регулювання спрямована на підвищення ефективності та забезпечення стабільної бази надходжень до бюджету, що сприятиме посиленню збалансованості бюджету в середньо- та довгостроковій перспективі. Важливими цілями реалізації податкової політики є підтримка інвестиційних процесів, створення сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій, посилення рівня ділової активності суб'єктів господарювання та розвиток людського капіталу. Доцільним є подальший розвиток податкової системи, підвищення рівня її конкурентоспроможності шляхом спрощення певних процедур податкового адміністрування, зменшення кількості затрат часу на сплату податків та здачу податкової звітності, зменшення кількості податкових платежів, підвищення рівня її прозорості та інституційного середовища. Зокрема, згідно даних «Doing Business – 2013» кількість годин, які затрачує платник податків на сплату податків до бюджету та подачу відповідних податкових декларацій з податку на прибуток підприємств, податку на додану вартість, податку на доходи фізичних осіб та єдиного соціального внеску становить 491 годину, в той же час як значення даного показника для Білорусі складає 338 годин, Польщі – 286 годин, Грузії – 280 годин, країн Європи та Азії становить 260 годин, Казахстану – 188 годин, Російської Федерації – 177 годин, країн ОЕСР – 176 години.

Загальна 165 позиція України за агрегованим значенням індикатора «Оподаткування» згаданого рейтингу, який складався на основі даних функціонування податкової системи країни 2011 року, в певній мірі, обумовлений доволі високим показником податкового навантаження на фонд заробітної плати (179 місце серед 183 країн), який склав 43,1 відсотка

і є близьким до аналогічних значень даного показника Італії – 43,4 відсотка, Росії – 41,2 відсотка. Разом з тим, слід зазначити, що для багатьох країн показник податкового навантаження на фонд заробітної плати є дещо заниженим, оскільки не враховує виплати з фонду оплати праці, що здійснюються за рахунок працівників. А в Україні, механізм справляння єдиного соціального внеску побудований таким чином, що роботодавець бере на себе основну частину сплати даного податку на відміну від багатьох розвинених країн та країн із трансформаційною економікою. Складна демографічна ситуація, інституційні особливості системи соціального страхування, дефіцит бюджету пенсійного фонду ускладнюють можливості держави щодо суттєвого зниження податкового навантаження на фонд заробітної плати, однак слід зауважити, що зусилля державних фінансових інститутів спрямовані на пошук компромісного рішення щодо поетапного зниження ставок єдиного соціального внеску з метою детінізації економіки та активізації ділової активності суб'єктів господарювання. Крім того, можливим є зміна пропорції розподілу часток єдиного соціального внеску між роботодавцем та працівником на користь збільшення частки працівника та відповідного зменшення частки роботодавця.

Необхідним є активізація інвестиційної активності суб'єктів господарювання з підвищенням рівня ефективності капітальних інвестицій, в тому числі за рахунок використання механізмів державної підтримки та стимулюючих заходів бюджетно-податкової, грошово-кредитної політики, що надасть можливість збільшити темпи зростання економіки та посилить результативність її структурних змін. Стимулюючий характер податкової політики країни на сучасному етапі економічних перетворень обумовлений необхідністю підтримки позитивної динаміки виробництва та економічного зростання. Для підприємств, що реалізують інвестиційні проекти, та відповідають критеріям, що визначені Законом України «Про стимулювання

інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» від 06.09.2012 р. №5205 – VI, у галузях економіки, спрямованих на забезпечення потреб суспільства у високотехнологічній продукції, високоякісних послугах та які реалізують державну політику щодо розвитку виробничого та експортного потенціалу, стимулювання зайнятості з 1 січня 2013 року по 31 грудня 2017 року включно ставка податку на прибуток встановлена на нульовому рівні, з 1 січня 2018 року по 31 грудня 2022 року включно – 8 відсотків, з 1 січня 2023 року – 16 відсотків. Крім того, до 1 січня 2020 року, звільняються від оподаткування прибуток виробників біопалива; прибуток від виробництва електричної та теплової енергії з використанням біологічних видів палива; прибуток виробників техніки, обладнання устаткування для виготовлення та реконструкції технічних і транспортних засобів, які споживають біологічні види палива, одержаних від продажу даної техніки. Звільняються від оподаткування 80 відсотків прибутку підприємств, отриманого від продажу на митній території країни устаткування, що працює на відновлюваних джерелах енергії; матеріали, сировина, устаткування та комплектуючі, що будуть використовуватись у виробництві енергії з відновлюваних джерел; енергоефективне обладнання та матеріали, вироби, експлуатація яких забезпечує економію та раціональне використання паливно-енергетичних ресурсів; засоби вимірювання, контролю та управління витратами паливно-енергетичних ресурсів; устаткування для виробництва альтернативних видів палива.

Одним із вагомих напрямів податкової політики на сучасному етапі соціально-економічного розвитку стало вдосконалення інституційних засад регулювання механізму спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності, а також справляння єдиного податку. Зокрема, було поділено на три групи платників єдиного податку, фізичних осіб відповідно до обсягу доходу протягом календарного року та кількості осіб, які перебувають з ними у трудових відносинах. Крім того, було збільшено обсяг доходу, для

другої та третьої групи платників податку фізичних осіб та четвертої групи юридичних осіб, який дає право застосовувати спрощену систему оподаткування та обмежено сферу діяльності суб'єктів господарювання, які мають право бути платниками єдиного податку. Позитивними новаціями стали також удосконалення механізму встановлення ставок єдиного податку із їх прив'язкою до розміру заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового року для першої та другої груп податку, та у відсотках до доходу для третьої та четвертої групи платників. Слід зауважити, що єдиний податок згідно положень статті 10 Податкового кодексу України з 2011 року віднесено до місцевих податків. Реалізація вищенаведених заходів дозволила збільшити надходження єдиного податку в 2012 році у порівнянні з 2011 роком в 2,42 рази або на 0,19 відсоткових пунктів по відношенню до валового внутрішнього продукту, в тому числі надходження єдиного податку від фізичних осіб зросли у 3,26 рази відповідно, що свідчить про дієвість даних змін.

Разом з тим, важливим є вдосконалення окремих положень кодексу, які регламентують встановлення граничного обсягу одержуваного доходу протягом календарного року для права бути платником єдиного податку. Наразі він представлений в абсолютному вираженні, доцільним було б показник обсягу доходу розраховувати формульно – з прив'язкою до певних показників (обсягу мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму) або ж здійснювати щорічну індексацію обсягу доходу на показник інфляції. Важливим є активізація заходів держави в особі уповноважених органів податкового контролю за правильністю обчислення обсягу одержуваного доходу суб'єктом господарювання із обов'язковою умовою встановлення касового апарату для другої, третьої та четвертої групи платників податків, а також за своєчасність та повноту сплати сум єдиного податку.

Одним із заходів, направлених на збільшення обсягу доходних джерел бюджету та зміцнення фінансової основи місцевого

самоврядування стало запровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Проте, враховуючи певні складнощі адміністрування даного податку, в тому числі формування реєстру платників було відкладено вступ в дію положень щодо зазначеного податку до 2014 року. Крім того, враховуючи положення Основних напрямів бюджетної політики на 2014 рік, одним із пріоритетних завдань податкової політики залишається розширення бази обкладання податком на нерухоме майно. Зокрема, це стосується оптимізації та можливості зменшення обсягу пільги, яка зменшує базу оподаткування об'єктів житлової нерухомості, що перебуває у власності фізичної особи – платника податку.

Передбачається також запровадження податку на багатство та розкіш, який буде прийнятий після повноцінного введення в дію податку на нерухомість. Доцільним є застосування підвищених податкових ставок щодо податку на нерухомість в залежності від кадастрової вартості об'єктів нерухомості. Крім того, з метою збільшення показника податкового навантаження можливим є застосування певних надбавок до єдиного соціального внеску в частині пенсійного збору та акцизного податку при купівлі автомобільного транспорту елітного сегменту. Важливим є використання позитивного досвіду країн із розвинутою та трансформаційною економікою, які запровадили додаткові збори до транспортного податку в залежності від року випуску автомобіля та його вартості. Реалізація зазначеного потребує опрацювання механізмів оцінки вартості транспортних заходів органами митного контролю та внесенню відповідних змін до нормативно-правових актів.

Посилення результативності механізму податкового регулювання економічного розвитку шляхом розробки та запровадження в дію нових правил трансферного ціноутворення нададуть змогу збільшити доходну частину бюджету в середньостроковій перспективі. Набуття чинності зазначених змін з 1 вересня 2013 року в сфері податкового регулювання

визначають принципи визначення цін для цілей оподаткування у зовнішньоекономічних операціях з пов'язаними особами. Реалізація положень нормативно-правового акту сприятиме протидії зменшення податкової бази та її перенесення за межі країни, виведенню фінансових ресурсів з вітчизняної економіки, забезпеченню справедливого та економічно обґрунтованого розподілу податкової бази між суб'єктами господарювання та зменшить можливості великих платників податків в частині використання схем оптимізації податку на додану вартість та прибуток підприємств. Необхідність та доцільність запровадження зазначених новацій викликана глобалізаційними перетвореннями, наявними можливостями транснаціональних корпорацій та певних груп платників податків структурувати операції з використанням фінансових інструментів та нематеріальних активів. Передбачається, що контрольованими операціями будуть ті операції платника податків, сума яких з кожним контрагентом дорівнює або перевищує 50 мільйонів гривень (без урахування податку на додану вартість) за відповідний календарний рік.

Пріоритетним завданням держави у сфері акцизної політики є подальше посилення контролю за справлянням акцизного податку на такі групи підакцизних товарів як спирт, лікєро-горілочану продукцію, пиво та тютюнові вироби шляхом реалізації заходів щодо недопущення підпільного та контрафактного виробництва на території країни, а також контрабандного ввезення зазначених товарів на територію країни. В частині зміни ставок акцизного податку, визначених в абсолютних значеннях буде надалі застосовуватись механізм підвищення ставок з урахуванням індексу споживчих цін, що надасть змогу забезпечити відповідний рівень податкових надходжень до бюджету для виконання соціальних функцій держави. За останні роки було суттєво збільшено ставки акцизного податку на тютюнові вироби та алкогольну продукцію, запроваджено мінімальне акцизне податкове зобов'язання із сплати

акцизного податку на тютюнові вироби, що в свою чергу дозволило підвищити фіскальну результативність акцизного податку на 1,4 відсоткових пункти по відношенню до валового внутрішнього продукту.

Фінансова політика країни і надалі має бути спрямованою, в тому числі на підвищення ліквідності державних цінних паперів. Пріоритетами боргової політики в сфері внутрішнього боргового ринку є забезпечення достатнього обсягу фінансування бюджету та розвиток ринку державних цінних паперів. Міністерством фінансів було здійснено розробку та затвердження графіку проведення аукціонів внутрішньої державної позики із зазначенням видів та строків обігу боргових цінних паперів, який певною мірою враховував умови та кон'юнктуру фінансового ринку, значні зусилля державних фінансових інститутів направлені на вивчення та задоволення потреб різних груп інвесторів та забезпечення дохідності цінних паперів на максимально вигідних умовах. Наразі, за даними 2012 року найбільш високий попит на державні цінні папери припадає на середньострокові облігації, частка яких становить 62,8 відсотка. Поступово проводиться робота щодо створення належних умов щодо ефективного функціонування інституту первинних дилерів який є достатньо дієвим в умовах розвиненого фінансового ринку, а також такого, що знаходиться на етапі свого розвитку. Держава активізувала роботу з випуску казначейських зобов'язань на пред'явника і в документарній формі по системі роздільного обігу купонів та номіналів державних боргових цінних паперів для населення. Варто зазначити, що казначейські зобов'язання випускаються в доларах США, що надає можливість залучати валюту на внутрішньому ринку капіталу та здійснювати відповідні розрахунки за зовнішніми борговими зобов'язаннями.

Встановлення цільових показників індексу споживчих цін на 2013-2014 рік в межах 4-6 відсотків, а починаючи з 2015 року в межах 3-5 відсотків свідчить про виваженість та обґрунтованість фінансового прогнозу регулятора на середньостроковий період, враховуючи що середнє значення

індексу споживчих цін (рік до попереднього року) у посткризовому періоді 2010-2012 років становило 6,0 відсотків.

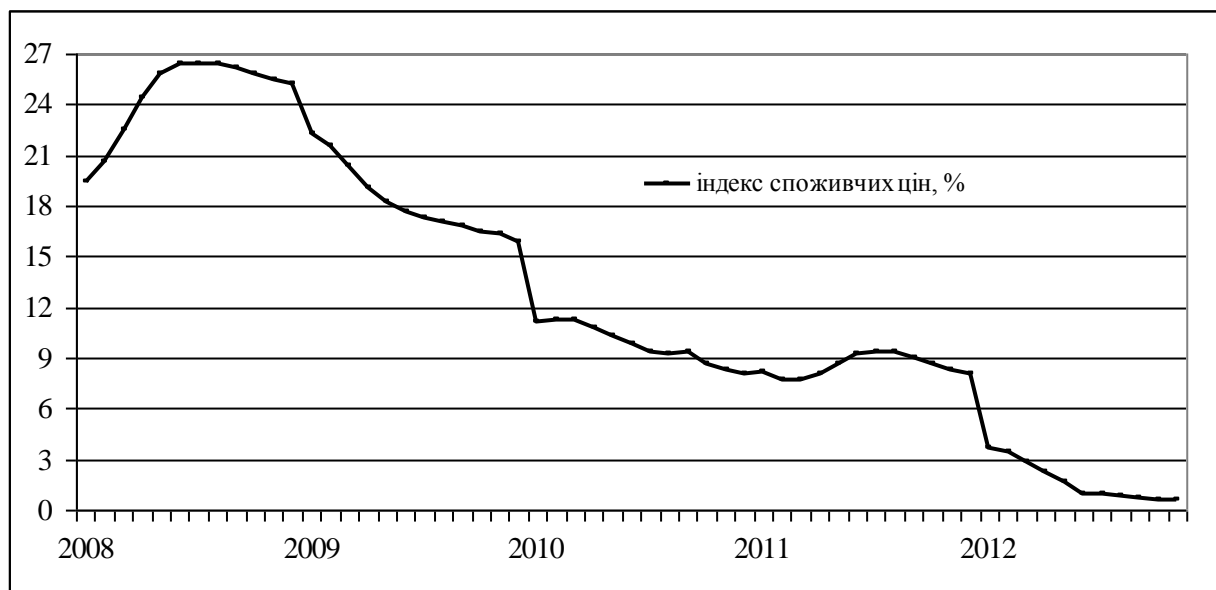


Рис. 3.1 Індекс споживчих цін (в % до відповідного місяця минулого року) за період 2008-2012 років, %

Системність заходів фінансової політики щодо забезпечення помірних темпів інфляції створює умови для певного послаблення грошово-кредитної політики країни, в тому числі для зниження облікової ставки, що дозволить здешевити кредитні ресурси для розвитку вітчизняної економіки. При прийнятті рішень щодо процентної політики фінансовий інститут, що відповідальний за формування та реалізацію грошово-кредитної політики, має враховувати динаміку індексу споживчих цін, прогнозні значення даного показника на середньострокову перспективу, прогнозні значення темпів економічного росту та результати оцінки системних інфляційних ризиків. Водночас, як зазначалось у другому розділі дослідження, динаміка ставок за кредитами та депозитами значним чином залежатиме від рівня ринкових очікувань та структурних диспропорцій розвитку. Важливим є реалізація заходів у сфері підвищення дієвості механізму прав кредиторів і споживачів фінансових послуг,

поліпшення інвестиційного клімату та удосконалення механізмів та практики розгляду кредитних спорів.

Варто відзначити, що подальше удосконалення регулювання та нагляду за діяльністю фінансових інституцій та функціонуванням фінансових ринків має здійснюватись з урахуванням змін міжнародних стандартів регулювання та нагляду та особливостей розвитку системних складових вітчизняного фінансового ринку. Регулювання фінансового ринку має бути спрямованим на забезпечення оптимального співвідношення між стимулюванням економічного розвитку та досягненням безпечних показників фінансової стійкості, що бути сприяти збалансованому розвитку фінансового сектору та економіки. Окремим напрямом діяльності державних фінансових інститутів має стати активізація заходів щодо недопущення та запобігання відтоку капіталу за межі країни. Доцільним є підвищення рівня прозорості прийняття рішень щодо здійснення іноземних інвестицій та кредитування, посилення дієвості механізмів захисту прав інвесторів, реалізація заходів щодо забезпечення відповідного рівня прозорості інформації про власника активів, посилення превентивних заходів та удосконалення системи фінансового моніторингу.

3.2. Перспективне фінансово-бюджетне прогнозування

Фінансова політика країни для підвищення рівня її результативності потребує постійного удосконалення системи прогнозування фінансово-бюджетних показників на середньо- та довгострокову перспективу. Від якісного рівня формування та обґрунтованості прогнозів розвитку бюджетної, податкової, грошово-кредитної системи залежать темпи економічного зростання, ступінь виконання державою своїх зобов'язань, інвестиційний рейтинг країни та її адміністративно-територіальних одиниць. Фінансово-бюджетне прогнозування має враховувати особливості та тенденції соціально-економічного розвитку, циклічність

економіки та фундаментальні фактори впливу на стійкість та збалансованість державних фінансів. На даному етапі економічних перетворень посилюється актуальність поглибленого дослідження теоретичних та практичних питань у сфері фінансово-бюджетного прогнозування та планування, що певною мірою обумовлено необхідністю формування довгострокової стратегії розвитку держави. Разом з тим, суттєвий вплив на якісний рівень середньо- та довгострокових макроекономічних прогнозів здійснює оцінка короткострокових лагів при визначенні моменту реалізації заходів та використання інструментів фінансової політики, її структурних складових.

Важливими завданнями системи фінансово-бюджетного прогнозування є визначення ендогенних та екзогенних факторів розвитку вітчизняної економіки, ступеню їх впливу, а також виявлення основних можливостей, обмежень, тенденцій, пріоритетів соціально-економічного розвитку суспільства; обґрунтування основних показників розвитку бюджетної системи на середньо- та довгострокову перспективу; здійснення аналізу та розрахунку необхідного обсягу ресурсів, в тому числі фінансових для досягнення цілей та завдань соціально-економічного розвитку країни; посилення рівня координації дій між фінансовими інститутами, що спрямовано на стимулювання темпів економічного зростання; науково-технічне, інформаційне, ресурсне та кадрове супроводження державної фінансової політики в частині сприяння збалансованому соціально-економічному розвитку.

В умовах посткризового відновлення економіки необхідним є посилення фінансової стійкості бюджетної системи, належне обґрунтування показника бюджетного дефіциту з урахуванням оцінки впливу поступового зниження частки видатків зведеного бюджету в валовому внутрішньому продукті на економічний розвиток та соціальний захист населення. Потребує поступового підвищення рівень кореляції прогнозу бюджету на наступний за плановим бюджетний період, в тому

числі в розрізі кварталів із прогнозами бюджету на середньострокову перспективу, дієвість оперативних превентивних заходів, що здійснюються державними фінансовими інститутами, в разі відхилення відповідних планових значень бюджетних показників. Розвиток інструментарію фінансово-бюджетного прогнозування спрямований на удосконалення його методологічних засад, що надасть можливість підвищити ефективність фінансового регулювання, забезпечити можливість коригування показників економічної політики з урахуванням інституційних змін фінансово-економічної системи.

Доцільним є використання дієвих підходів щодо формування доходної та видаткової частини бюджету в розрізі основних складових. Зростає необхідність в оцінці ефективності використання видатків державного та місцевих бюджетів виходячи з ґрунтовного аналізу їх кількісного впливу на економічне зростання та соціальний розвиток, що потребує розширення сфери застосування програмного та галузевого підходу в процесі планування бюджетних видатків. В сучасних умовах спостерігається тенденція до більш широкого використання макроекономічного моделювання при формуванні прогнозів фінансово-економічних показників та характеру їх взаємозв'язків. Слід зауважити, що історія використання макроекономічних моделей нараховує більш ніж п'ять десятиліть, за наведений період часу сформувалось два основних види моделей – структурні та економетричні макроекономічні моделі. Особливістю першого виду економіко-математичного моделювання є тісна кореляція з макроекономічною теорією, дані моделі враховують та відтворюють структуру економіки, взаємозв'язки між складовими фінансово-економічної системи, водночас використовуються економетричні методи аналізу та прогнозування. Натомість, другий вид моделей передбачає використання статистичних методів та спрямований на пошук відповідних закономірностей між фінансово-економічними показниками. Оцінка даних взаємозв'язків формується виходячи на основі

інформативності впливу факторів на обрані фінансові показники. Доцільним та необхідним поєднання даних видів економіко-математичного моделювання на основі системного підходу, що забезпечить посилення якісного рівня фінансового прогнозування та сприятиме підвищенню адаптивності фінансово-бюджетної політики до соціально-економічних трансформацій.

Крім того, важливим є використання детерміністичного підходу, який передбачає, в тому числі прогнозування показників бюджетної системи в якості визначення їх питомої ваги у валовому внутрішньому продукті на відповідний період. При прогнозуванні доходної частини бюджету доцільним є застосування даного підходу, визначення податкової бази, ефективної податкової ставки з урахуванням можливих часових лагів. Однак варто зауважити, що використання такого інструменту прогнозування як ефективна податкова ставка, на сучасному етапі розвитку фінансово-економічних відносин має свої притаманні особливості. В процесі удосконалення механізму податкового регулювання відбувались постійні корективи податкового законодавства, які регламентували положення щодо зміни податкових ставок, порядку визначення обсягу податкової бази. Зазначене, певним чином ускладнює процес прогнозування доходної частини бюджету в розрізі податкових надходжень за детерміністичним підходом, для якого важливим є визначення таких показників як податкова база. Водночас, із прийняттям Податкового кодексу, можливості щодо прогнозування рівня податкової бази та ефективних податкових ставок дещо розширились, проте для побудови прогнозів на середньо та довгострокових перспективу важливим є забезпечення принципу стабільності податкового законодавства та своєчасного коригування раніше зроблених прогнозів.

Формування середньострокового прогнозу видаткової частини бюджету також доцільно здійснювати з застосуванням детерміністичних

методів, що певною мірою обумовлюється тим, що структура бюджетних видатків у значній мірі є ендogenous фактором. Водночас, до зовнішніх факторів, які впливають на обсяг та структуру видатків є зовнішня кон'юнктура, яка визначає обсяги певних складових бюджетних надходжень, стан виконання доходної частини бюджету, граничний обсяг дефіциту бюджету та державного боргу. Важливим фактором зміни обсягу видаткової частини бюджету є відповідні рішення уповноважених державних інституцій щодо зміни бюджетного законодавства. Слід зауважити, що структура бюджетних видатків змінюється відповідно до змін темпів соціально-економічного розвитку, зокрема в частині видатків на обслуговування державного боргу. Перспективне прогнозування видатків бюджету слід здійснювати в розрізі функціональної, відомчої, економічної та програмної класифікації, також важливим є прогноз бюджетних видатків з огляду на рівень перерозподілу валового внутрішнього продукту через державний та місцевий бюджети.

Середньостроковий прогноз показників розвитку бюджетної системи слід здійснювати шляхом поєднання прогнозних значень державного та місцевого бюджетів а також бюджетів державних цільових фондів, в тому числі пенсійного фонду з огляду на те, що бюджет пенсійного фонду є залежним від дотацій із державного бюджету на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами. Крім того, за рахунок коштів державного бюджету здійснюється покриття дефіциту бюджету пенсійного фонду. Таким чином, важливим є формування прогнозу доходної частини державного бюджету в розрізі класифікації за основними видами доходів; видаткової частини бюджету в розрізі функціональної, відомчої та програмної класифікації та джерел фінансування бюджету; прогнозування доходів місцевих бюджетів у цілому; прогнозування обсягу та в розрізі існуючих класифікацій структури видатків місцевих бюджетів а також джерел фінансування

дефіциту окремих місцевих бюджетів, якщо такі є. Прогнозування доходної та видаткової частини пенсійного фонду, в тому числі із визначенням обсягу бюджетних коштів, які є необхідними для збалансування бюджету даного цільового фонду. На основі зведення вищенаведених прогнозів за взаємо виключенням однакових фінансових потоків здійснюватиметься формування прогнозу зведеного бюджету, в тому числі доходів, видатків, дефіциту (профіциту) бюджету, джерел його фінансування (рис. 3.2).

Для формування коротко та середньострокових прогнозів бюджету слід застосувати сукупність методик, що дозволить підвищити якісний рівень даних прогнозів в умовах економічних перетворень. До найбільш дієвих методів прогнозування слід використовувати детерміністичний метод, стохастичні методи а також метод інтерполяції звітних даних у разі уточнення прогнозних показників на плановий період. Слід зазначити, що використовувати дані методи можливо окремо, з подальшим аналізом та моніторингом отриманих результатів. Разом з тим, доцільним є використання системного підходу з огляду на наявність достатнього обсягу вхідної інформації для здійснення прогнозу та точності отриманих результатів.

При використанні детерміністичного підходу в процесі прогнозування доходної частини зведеного, державного, місцевих бюджетів та бюджету державних цільових фондів важливим є використання динаміки, особливостей та сезонності надходжень даних доходів за минулий період. При формуванні перспективного фінансово-бюджетного прогнозу доцільним є використання закономірностей доходів від вибраних макроекономічних показників (валового внутрішнього продукту, валової доданої вартості, обсягу експорту, імпорту, прогнозного обсягу чистого прибутку тощо) за останні 5-7 років.

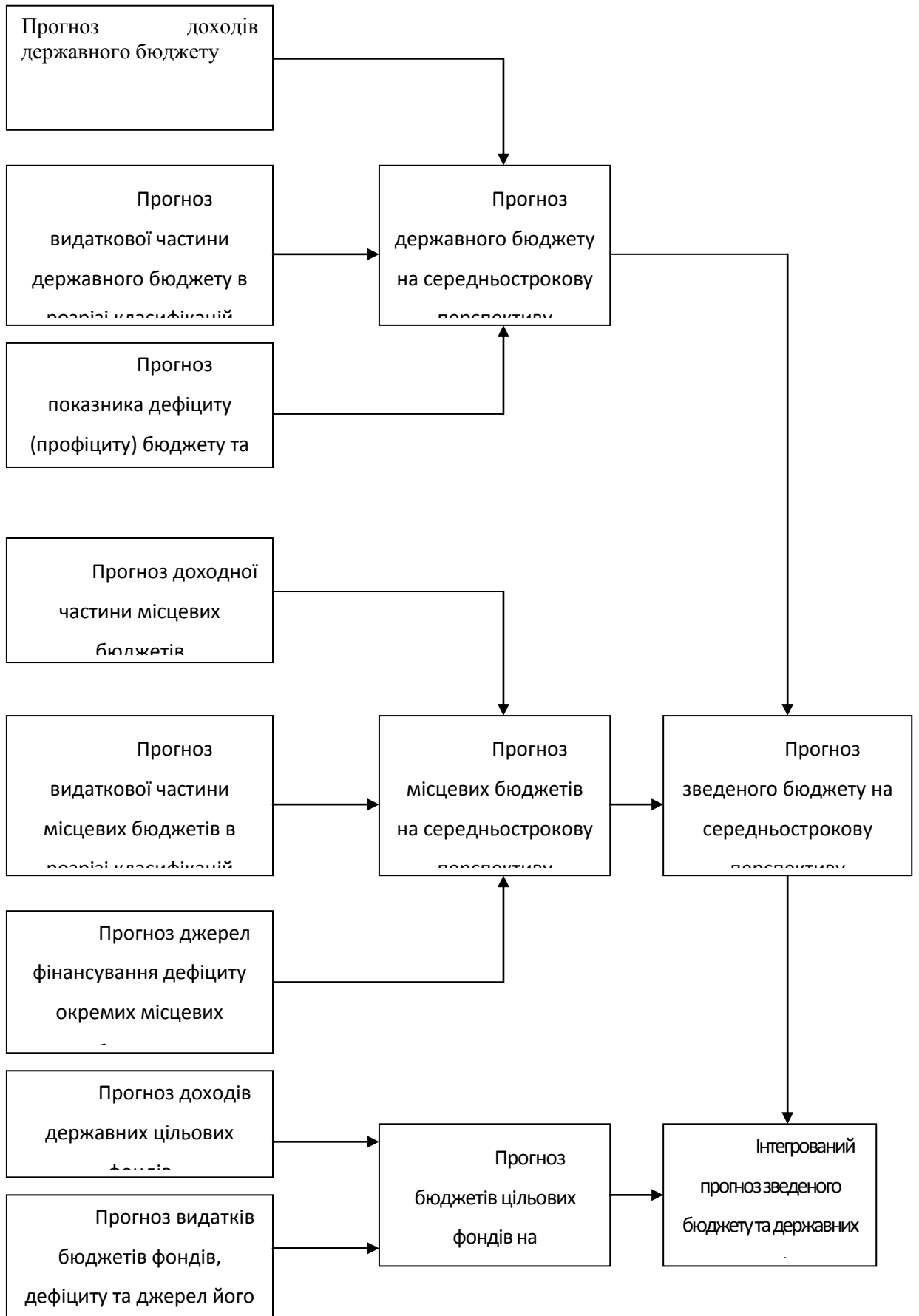


Рис. 3.2. Структурно-функціональна модель перспективного прогнозування бюджету

Застосувавши економетричні методи аналізу знайдено наступні кореляційно-регресійні рівняння:

$$\begin{aligned} \text{2003-2007 роки:} \quad & y = -26,27 + 0,050 x & R = 0,887 \\ & (3.1), \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{2008-2012 роки} \quad & y = -60820 + 0,146 x & R = 0,932 \\ & (3.2), \end{aligned}$$

де y – обсяг фактичних надходжень податку на додану вартість з товарів (робіт, послуг) вироблених в країні, млн. грн.;

x – обсяг номінального валового внутрішнього продукту скоригованого на суму експорту товарів та послуг, млн. грн.;

Виходячи з наведених рівнянь можна зробити висновок, що в період 2003-2007 років при зростанні валового внутрішнього продукту, який скоригований на суму експорту товарів та послуг на 1 млн. грн. обсяг фактичних надходжень податку на додану вартість з товарів (робіт, послуг), вироблених в Україні зростав на 0,05 млн. грн. відповідно при достатньому коефіцієнті кореляції $R = 0,887$. Натомість в період 2008-2012 років, при зростанні валового внутрішнього продукту на 1 млн. грн. обсяг податку на додану вартість з товарів (робіт, послуг), вироблених в Україні збільшувався на 0,146 млн. грн., що свідчить про підвищення фіскальної ефективності даного податку та удосконалення механізму адміністрування податку, в тому числі за рахунок новацій Податкового кодексу щодо бюджетного відшкодування податку.

На обсяг надходжень податку на додану вартість з ввезених на територію країни товарів впливає обсяг імпорту, динаміка валютного курсу національної грошової одиниці до валюти придбання даних товарів (долар США, Євро). Кореляційно-регресійне рівняння, що описує взаємозв'язок між обсягом надходжень податку на додану вартість, з

ввезених на територію країни товарів та обсягом імпорту за період 2003-2012 років має наступний вигляд:

$$y = -4994 + 0,137 x \quad R = 0,962 \quad (3.3),$$

де y – обсяг надходжень податку на додану вартість з ввезених на територію країни товарів до зведеного бюджету, млн. грн.;

x – обсяг імпорту, млн. грн.;

Отже, в 2003 – 2012 роках при збільшенні імпорту на 1 млн. грн. обсяг надходжень податку на додану вартість з ввезених на територію країни товарів зростає на 0,137 млн. грн. при достатньому коефіцієнті кореляції $R = 0,962$.

Прогнозований показник обсягу надходження податку на доходи фізичних осіб є значно залежним від прогнозного обсягу фонду оплати праці та визначеній частці доходів фізичних осіб, які перевищують десять мінімальних прожиткових мінімумів і оподатковуються за ставкою 17 відсотків, а також часткою доходів працівників вугільної галузі, доходи яких оподатковуються за ставкою 10 відсотків. Використовуючи економетричні методи аналізу знайдено кореляційно-регресійне рівняння яке визначає взаємозв'язок між показниками обсягу фонду оплати праці та надходженням податку на доходи фізичних осіб за період 2003-2012 років.

$$y = -526,8 + 0,176 x \quad R = 0,996 \quad (3.4),$$

де y – обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб до зведеного бюджету, млн. грн.;

x – обсяг фонду оплати праці, млн. грн.;

Таким чином, на основі даного рівняння можна дійти висновку, що за період 2003-2012 років при зміні показника фонду оплати праці на 1 млн. грн. обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб до зведеного бюджету збільшувався на 0,176 млн. грн. відповідно при достатньому коефіцієнті кореляції $R = 0,996$.

На показник обсягу надходжень податку на прибуток підприємств у значній мірі здійснює вплив показник обсягу прибутку в економіці, в тому числі в розрізі видів економічної діяльності за звітний та період, що передує звітному з урахуванням можливих уточнень суми податку за попередній період. Використавши економетричні методи аналізу знайдено кореляційно-регресійне рівняння.

$$y = 8345 + 0,176 x \quad R = 0,971 \quad (3.5),$$

де y – обсяг податку на прибуток підприємств до зведеного бюджету, млн. грн.;

x – обсяг фінансового результату підприємств, що отримали прибуток, млн. грн.;

Виходячи з наведеного рівняння можна дійти висновку, що за період 2003-2012 років при зростанні показника фінансового результату підприємств, що отримали прибуток на 1 млн. грн. обсяг податку на прибуток підприємств зростав на 0,176 млн. грн. відповідно при достатньому коефіцієнту кореляції $R = 0,971$.

Обсяг акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів прямо залежить від обсягу оподаткованої підакцизної продукції, натомість показник надходження акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів залежить від імпорту підакцизної продукції та динаміки валютного курсу.

Надходження мита тісно корелюють з такими показниками як обсягу імпорту та динаміка валютного курсу. Кореляційно-регресійне рівняння, що описує взаємозв'язок між імпортом та надходженням мита до зведеного бюджету за період 2003-2012 років має наступний вигляд:

$$y = 3093 + 0,013 x \quad R = 0,857 \quad (3.6),$$

де y – обсяг надходжень ввізного мита до зведеного бюджету, млн. грн.;

x – обсяг імпорту товарів, млн. грн.;

Таким чином, на підставі аналізу вищенаведеного рівняння можна зробити висновок, що при зростанні імпорту товарів на 1 млн. грн. за період 2003-2012 років показник обсягу надходжень ввізного мита до зведеного бюджету збільшувався на 0,013 млн. грн. відповідно при достатньому коефіцієнту кореляції $R = 0,857$.

Варто відмітити, що прогнозування доходної частини бюджету потребує використання стохастичного підходу, який ґрунтується на використанні інструментальних змінних, які доволі тісно корелюють з податковими базами. Так, для прогнозування надходжень податку на додану вартість з товарів (робіт, послуг) вироблених в Україні нами в якості інструментальної змінної обрано обсяг роздрібної торгівлі в попередньому періоді, яка характеризує економічну активність суб'єктів господарювання. Загалом аналізований період включає двадцять кварталів (за період 2008-2012 років). Залежність надходжень внутрішнього ПДВ від обсягів надходжень податку на додану вартість з ввезених на територію країни товарів, валового внутрішнього продукту та обсягу роздрібної торгівлі має наступний вигляд.

$$VAT_int_t = -0.015 * VAT_ext_t + 0.032 * GDP_t + 0.059 * ret_{(t-1)} - 1691 \quad R^2 \text{ adj} = 0,777$$

(3.7),

де VAT_int_t - обсяг надходжень податку на додану вартість з товарів (робіт, послуг) вироблених в Україні в поточному кварталі;

VAT_ext_t - валовий внутрішній продукт в поточному кварталі;

GDP_t - обсяг експорту товарів в поточному кварталі;

$ret_{(t-1)}$ - обсяг роздрібної торгівлі в попередньому кварталі;

З вищенаведеного рівняння можна дійти висновку, що при зростанні валового внутрішнього продукту на 1 млн. грн. обсяг надходжень податку з вироблених в країні товарів зростатиме на 0,032 млн. грн., при збільшенні рівня роздрібної торгівлі в попередньому кварталі на 1 млн.

грн., та при зростанні обсягу надходжень ПДВ з імпортованих товарів обсяг надходжень внутрішнього податку на додану вартість знижуватиметься на 0,015 млн. грн. Коефіцієнт кореляції свідчить про достатній рівень якості даної регресії, статистика Дарбіна-Уотсона показує відсутність автокореляції в залишках, що також підтверджує якість специфікації представленої моделі.

Так як об'єктом оподаткування податку на додану вартість з товарів (робіт, послуг), вироблених на території країни є відповідна частка створюваної валової доданої вартості в середині країни, зростання частки імпорту призводитиме до перерозподілу структури надходжень податку на додану вартість в сторону зменшення внутрішньої складової. Доцільно зазначити, що прогнозування показника податку на додану вартість з товарів, вироблених на території країни є доволі складним процесом в умовах сучасних економічних перетворень з огляду на численні зміни законодавства, що регулює відносини у сфері адміністрування податку та вплив фінансово-економічних трансформацій на стан надходження податкових надходжень в період 2008-2009 років.

В процесі прогнозування показника обсягу податку на додану вартість виявлено взаємозалежність динаміки надходжень даного податку із обсягом імпорту товарів та послуг за період двадцяти кварталів 2008-2012 років.

$$VAT_ext_e = 8550 + 0,080 * imp_e \quad R = 0,836 \quad (3.8),$$

imp_e - обсяг імпорту товарів і послуг в поточному кварталі;

Встановлено, що при зростанні обсягу імпорту товарів і послуг на 1 млн. грн. протягом 2008-2012 років в розрізі кварталів обсяг надходження податку на додану вартість з ввезених на територію країни товарів та послуг зростав на 0,080 млн. грн. Крім того, на показник надходження зазначеного податку впливав окрім фактичного обсягу імпорту, номінованого в іноземній валюті валютний курс національної грошової

одиниці. З огляду на зазначене, при прогнозуванні певних податків, в тому числі ПДВ з ввезених на територію країни товарів, акцизного податку з ввезених на територію країни підакцизних товарів, мита важливим є прогнозування валютного курсу національної грошової одиниці та основних факторів, що на неї впливають на середньострокову перспективу.

Для прогнозування податку на прибуток підприємств у представленій моделі буде використано щоквартальні показники номінального валового внутрішнього продукту, обсягу фінансового результату підприємств, що отримують прибуток до оподаткування. Важливо зазначити, що крім цього застосуємо коригуючий коефіцієнт до обсягу надходжень податку на прибуток підприємств, що пов'язано із зміною ставки даного податку з 25 до 23 відсотків в 2011 році та з 23 до 21 відсотка в 2012 році. Застосувавши економетричні методи аналізу знайдено кореляційно-регресійне рівняння.

$$TAX_INCOME_t = 0.034 * GDP_{t-1} + 0.116 * PR_t + 396.1 \quad R^2 \text{ adj} = 0,820$$

(3.9),

де TAX_INCOME_t - обсяг надходжень податку в поточному кварталі;

GDP_{t-1} - валовий внутрішній продукт в минулому кварталі;

PR_t - фінансовий результат до оподаткування прибуткових підприємств в поточному кварталі;

На підставі вищевикладеного можемо дійти висновку, що при збільшенні показника номінального валового внутрішнього продукту в кварталі, що передує звітному обсяг надходжень податку на прибуток підприємств відповідним чином зростає на 0,034 млн. грн., а при зростанні показника обсягу фінансового результату до оподаткування підприємств, що отримують прибуток обсяг надходжень зазначеного податку збільшується на 0,116 млн. грн. Слід зазначити, що взаємозв'язок

представлених фінансово-економічних показників є доволі щільним, про що свідчить наведений показник кореляції.

Встановлено, що обсяги надходжень податку на доходи фізичних осіб залежать виключно від показника фонду оплати праці, який включає у себе доходи у вигляді заробітної плати нарахованої (виплаченої) платнику податку; додаткового та інших видів доходів; доходи, отримані фізичною особою-підприємцем від провадження господарської діяльності і фізичних осіб, які провадять незалежну професійну діяльність за мінусом суми повернення з бюджету платникам податку отриманої податкової знижки. Тому при прогнозуванні обсягу надходжень податку на доходи фізичних осіб базовим є рівняння 3.4, яке описує залежність між показниками обсягу надходження податку та фондом оплати праці.

В процесі прогнозування акцизного податку було відібрано такі фактори впливу на обсяг надходження податку як обсяг кінцевих споживчих витрат домогосподарств на алкоголь, тютюнові вироби та транспорт, обсяг імпорту в країну та обсяг роздрібної торгівлі. Представлена залежність має наступний вигляд:

$$EXS_t = 0.146 * \exp \text{end}_t + 0.012 * \text{imp}_t + 0.054 * \text{ret}_t + 1183 \quad R^2 \quad \text{adj} = 0,936$$

(3.10),

де EXS_t ,- обсяг надходження акцизного податку до бюджету в поточному кварталі, млн. грн.;

$\exp \text{end}_t$,- кінцеві витрати домогосподарств на алкоголь, тютюнові вироби, транспорт в поточному кварталі, млн. грн.;

З аналізу рівняння 3.10 можна дійти висновку, що при зростанні витрат домогосподарств на алкоголь, тютюнові вироби та транспорт на 1 млн. грн. обсяг надходжень акцизного податку до бюджету зростає на 0,146 млн. грн., при зростанні імпорту на 1 млн. грн. обсяг податку відповідно збільшується на 0,012 млн. грн., при зростанні обсягу роздрібної торгівлі на 1 млн. грн. обсяг акцизного податку до зведеного

бюджету збільшується на 0,054 млн. грн. при достатньо високому коефіцієнту кореляції.

З урахуванням вищенаведених методів прогнозування бюджетних показників, в тому числі доходної частини бюджету важливим є внесення відповідних змін у розроблений прогноз з метою посилення дієвості фінансово-бюджетної політики. Тому, важливим є застосування методу інтерполяції звітних даних виконання бюджету по кожній складовій доходної частини бюджету, по якій формується прогноз. Таким чином, сутність зазначеного методу полягає в уточненні прогнозу бюджетних показників на плановий бюджетний період з урахуванням звітної інформації державних фінансових інститутів про фактичне виконання запланованих показників та прийняття за основу того факту, що частка доходів бюджету за перший квартал в річному вираженні залишається на рівні минулорічного періоду. Разом з тим, необхідно констатувати, що метод інтерполяції звітних даних є дієвим не для всіх складових бюджетних доходів, в тому числі в частині податкових надходжень. Так за період 2003-2012 років середнє значення частки надходження податку на прибуток за I квартал в загальній структурі надходжень податку становило 18,74 відсотка, за період 2003-2007 років – 16,16 відсотка, 2008-2012 років – 21,3 відсотка відповідно, що свідчить про досить вагому диференціацію обсягів надходжень по роках. Зокрема в 2003 році, показник питомої ваги надходження податку на прибуток підприємств в загальній структурі складав 20,7 відсотка, а в 2004 році – 15,4 відсотка, тобто зменшився на 5,3 відсоткових пункти. В I кварталі 2007 року зазначений показник складав 16,5 відсотка, а в I кварталі 2008 року – 23,9 відсотка, тобто різниця становила 7,4 відсоткових пункти а в період трансформаційних перетворень економіки I кварталу 2009 року цей показник становив 19,3 відсотка, що є меншим за минулий період на 4,6 відсотка.

З метою підвищення якісного рівня прогнозування доходів бюджету, в тому числі податкових надходжень як найбільш вагомої складової

доходів важливим є забезпечення принципу стабільності податкового законодавства, за яким зміни відповідних податків і зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового року, та зміни системи податкових пільг протягом бюджетного року. Крім того, необхідним є проведення дієвого моніторингу змін макроекономічної ситуації, які автоматично спричинюють відхилення обсягів надходжень до бюджету. Варто зауважити, що метод інтерполяції дозволяє певним чином забезпечити більш високу точність бюджетного прогнозування в частині доходних джерел бюджету та доповнює інші методи бюджетного прогнозування.

Доцільно відмітити, що формування прогнозу видаткової частини бюджету на середньострокову перспективу з огляду на методику прогнозування доходів бюджету є схожими. Важливим є імплементація детерміністичного підходу, який надасть змогу визначити показники частки видатків в розрізі функціональної класифікації у валовому внутрішньому продукті з урахуванням графіку сезонності фінансування видатків в розрізі кварталів, яка ґрунтуватиметься на аналізі структури видатків в розрізі кварталів за минулі бюджетні періоди.

На сучасному етапі розвитку бюджетного процесу прогноз видаткової частини бюджету здійснюються в розрізі функціональної класифікації, важливим є поглиблення методів прогнозування та прогнозування видатків бюджету в розрізі як відомчої так і програмної класифікації. Враховуючи, що пріоритетним методом планування бюджету є програмно-цільовий, що закріплено положеннями Бюджетного кодексу України. Подальше вдосконалення зазначеного методу потребує імплементації механізму середньострокового планування бюджету в програмно-відомчій структурі. Однак, для впровадження у практику розгорнутого бюджетного планування необхідним є формування деталізованого прогнозу видаткової частини бюджету, що спрямовано на посилення рівня узгодженості пріоритетів бюджетної політики в частині

видатків цілям і завданням соціально-економічного розвитку на середньострокову перспективу. Важливо окремо виділити такі групи видатків бюджету як: видатки на оплату праці, видатки на фінансування пенсійних програм та соціальний захист населення; видатки на розвиток людського капіталу (освіта, культура, охорона здоров'я, спорт, підтримка, стимулювання зайнятості); розвиток фундаментальної та прикладної науки; розвиток високотехнологічних галузей вітчизняної економіки (космічна галузь, авіабудування, атомна промисловість, виробництво військового озброєння, суднобудування, медичне обладнання); модернізація базових галузей економіки (добувна та переробна промисловість, агропромисловий комплекс, галузь транспорту та зв'язку); видатки на розвиток адміністративно-територіальних одиниць; видатки в розвиток фінансового сектору економіки; інші видатки. При чому, слід зауважити, що у представлених групах видатків не буде відображено дублювання. Так видатки на оплату праці працівників охорони здоров'я буде представлено виключно в видатках на оплату праці, а підрозділ видатків на охорону здоров'я (видатки на розвиток людського капіталу) буде відображати фактичний обсяг фінансування галузі для лікування та профілактичного обслуговування населення.

Реалізація зазначеного, дозволить визначити можливості оптимізації видаткової частини бюджету, а також здійснити належну оцінку результативності бюджетних видатків. При формуванні прогнозних та планових показників бюджетної системи та державних цільових фондів важливо поєднувати механізми виконання прийнятих та ухвалених бюджетних програм та законодавчих рішень, однак зосереджувати увагу на вдосконаленні бюджетного регулювання в частині концентрації фінансових ресурсів на програмах економічного розвитку з постійним підвищенням результативності капітальних вкладень. Важливим є дотримання принципів економічної обґрунтованості, при яких рівень поточних видатків бюджету узгоджуватиметься із станом та тенденціями

економічного розвитку та пріоритетів розбудови вітчизняної економіки. Зокрема показник оплати праці працівників бюджетних установ має узгоджуватись із рівнем заробітної плати в економіці на основі росту продуктивності праці, що сприятиме утримання рівня індексу споживчих цін на відносно стабільному рівні. Середній показник співвідношення заробітної плати працівників бюджетної сфери та економіки в цілому за період 2008-2012 років склав 0,944, при чому у період трансформаційних перетворень середня заробітна плата працівників бюджетних установ зростала швидшими темпами аніж заробітна плата в економіці, що було спрямовано на стимулювання внутрішнього попиту. При необґрунтованому зростанні заробітної плати працівників бюджетної сфери також спостерігатиметься ріст заробітних плат в сфері виробництва товарів внутрішнього споживання та сфері послуг згідно аналогу ефекту Баласса-Самуельсона, відбудеться певне зростання валового внутрішнього продукту. Однак з часом, у зв'язку з підвищенням індексу споживчих цін реальне зростання заробітної плати буде близьким до базового рівня, а вплив зростання інфляції негативно позначиться на стані фінансового сектору країни. Важливим є оптимізація бюджетних видатків з метою зростання частки інвестицій за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, що спрямовано на стимулювання темпів економічного зростання.

Розроблений шестирічний прогноз показників зведеного бюджету представлено в таблиці, слід зауважити, що прогноз враховує вплив реформ бюджетної та податкової систем, основні напрями фінансово-бюджетної політики та програми соціально-економічного розвитку на середньострокову перспективу. Слід також зазначити, що прогноз показників зведеного бюджету розроблявся за умов консервативного сценарію прогнозу соціально-економічного розвитку на середньострокову перспективу, де середньозважене значення темпів економічного зростання

складає 3,1 відсотка та коливається в межах від 2,8 у 2015 році до 3,7 у 2020 році.

Відповідно при покращенні значень зростання реального валового внутрішнього продукту прогнозні значення зведеного бюджету будуть уточнюватись. Таким чином, середнє значення показника частки доходів зведеного бюджету в валовому внутрішньому продукті становить – 29,83 відсотка, видатків – 31,93 відсотка, відповідно дефіциту зведеного бюджету – 2,10 відсотка.

На даному етапі вдосконалення фінансових відносин постає необхідність розробки довгострокової бюджетної стратегії розвитку, що спрямовано на посилення ефективності фінансово-бюджетної політики як інструменту реалізації соціально-економічної політики країни. Важливим є забезпечення достатнього запасу стійкості бюджетної системи та макроекономічної стабільності, які є необхідними умовами формування та реалізації довгострокових завдань стратегічного планування. Досягнення довгострокової економічної стабільності сприятиме створенню відповідних умов для економічного зростання, росту показника інвестиційної привабливості країни та її адміністративно-територіальних одиниць, підвищення рівня конкурентоспроможності суб'єктів економічної діяльності, росту доходів населення. Крім того, реалізація зазначеного сприятиме підвищенню рівня прозорості та відкритості бюджету та бюджетного процесу для суспільства, що посилить рівень довіри до державних фінансових інститутів в цілому.

Водночас, розробка прогнозу бюджету на довгострокову перспективу має розроблятися з урахуванням завдань та періоду прогнозу соціально-економічного розвитку країни на довгострокову перспективу та має уточнюватись відповідно до змін середньо- та короткострокових прогнозів економічного та соціального розвитку. В процесі формування бюджетної стратегії важливим є врахування положень бюджетних послань Президента України до Верховної Ради України, Указів Президента,

Постанов Кабінету Міністрів України, Основних напрямів бюджетної політики з метою зміцнення фінансової стійкості бюджетної системи та підвищення рівня взаємо узгодженості цілей економічного розвитку та фінансових можливостей держави. Формування основних напрямів бюджетної політики на довгострокову перспективу має бути спрямованим на вирішення поставлених завдань розвитку економіки та розбудови соціальної інфраструктури, оптимізації рівня соціального захисту з дотриманням принципів економічної обґрунтованості, соціальної справедливості та субсидіарності. Крім того, бюджетна стратегія має включати у собі не тільки прогноз та план індикативних показників розвитку бюджетної системи але й питому вагу видатків на цільову програму соціально-економічного розвитку в структурі видаткової частини бюджету та валовому внутрішньому продукті з урахування терміну виконання та реалізації даних програм. Зазначене, сприятиме формування збалансованого бюджету в ході економічного циклу, посилить позитивний вплив видатків бюджету на розвиток вітчизняної економіки а також підвищить рівень керованості фінансово-бюджетних процесів.

З урахуванням структури національної економіки в розрізі галузей економічної діяльності, значного ступеню відкритості вітчизняної економіки (середнє значення індексу відкритості економіки за період 2003-2012 років становить 110,2), у 2012 році частка експорту товарів та послуг в валовому внутрішньому продукті становила – 50,9 відсотків, відповідно імпорту товарів та послуг – 59,3 відсотків, структури експорту основних груп товарів важливим є проведення виваженої бюджетної політики. Формування прогнозних та планових показників бюджетної системи має враховувати особливості ринків збуту, рівень попиту та динаміку цін у середньостроковому періоді на основну товарну групу експортних товарів, так як надходження бюджету прямо залежать від темпів економічного зростання. Слід зауважити, що за період 2003-2012 років, середній показник частки сільського господарства, мисливства, лісового

господарства у загальному обсязі валової доданої вартості складав 8,3 відсотка, добувної промисловості – 5,0 відсотків, переробної промисловості – 17,0 відсотків, виробництва та розподілення електроенергії, газу, води – 3,5 відсотка, діяльності транспорту та зв'язку – 10,7 відсотка відповідно (додаток К). При чому варто зазначити, що близько 60 відсотків продукції сільського господарства у 2012 році було експортовано за межі країни, та близько 56 відсотків продукції добувної та переробної промисловості. Відтак, при прогнозуванні доходної частини бюджету в частині податку на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб та додану вартість важливим є врахування вищенаведених факторів і середніх прогнозованих темпів економічного зростання країн-імпортерів вітчизняних товарів та світової економіки в цілому.

Макроекономічна стабільність, помірні темпи індексу споживчих цін, індексу цін виробників промислової продукції, дефлятора валового внутрішнього продукту, виважена та обґрунтована бюджетно-податкова, грошово-кредитна, валютна та боргова політика підвищуватимуть рівень конкурентоспроможності держави, відповідним чином впливатимуть на зростання обсягу інвестицій, в тому числі інституційних інвесторів, посилення високотехнологічної складової економіки та формування додаткового фінансового ресурсу для вирішення завдань соціального спрямування.

З метою досягнення зазначеного, важливим є формування середньострокових прогнозів соціально-економічного розвитку, з їх урахуванням здійснювати бюджетне прогнозування на середньостроковий період, та здійснювати планування бюджету на середньостроковий період. При розробці бюджету на плановий та наступні два за плановим бюджетні періоди доцільним використовувати позитивний досвід країн із розвинутою та трансформаційною економікою в частині «ковзної» складової. Плани бюджету мають уточнюватись відповідно до зміни економічної ситуації та корекцій прогнозу соціально-економічного

розвитку та бюджету. Разом з тим, вбачаємо доцільним здійснювати довгострокове прогнозування соціально та економічного розвитку, формування комплексної бюджетної стратегії із різними варіантами та сценаріями прогнозу (оптимістичним, консервативним та збалансованим), що сприятиме зростанню рівня інформативності для бізнесу та міжнародної спільноти. При впровадженні середньострокового бюджетного планування одночасно слід удосконалювати механізм програмно-цільового методу планування бюджету та здійснювати його імплементацію на всіх рівнях бюджетної системи.

Для підвищення дієвості бюджетного прогнозування та планування важливим та необхідним є підвищення ролі ендогенних факторів економічного зростання, розширення обсягів внутрішнього попиту, вдосконалення інституційних механізмів бюджетно-податкового регулювання, удосконалення механізмів моніторингу оцінки резервів збільшення доходної частини державного та місцевих бюджетів, формування збалансованого бюджету в ході економічного циклу. Вагомим показником результативності діяльності державних фінансових інститутів стане розробка довгострокового прогнозу бюджету на період понад 9 років (три періоди середньострокового бюджетного планування). Перспективне фінансово-бюджетне прогнозування спрямоване на посилення ролі бюджету як інструменту регулювання економіки та соціальної сфери, сприяння збалансованому економічному зростанню, оцінці можливих економічних ризиків, що впливатимуть на стійкість фінансово-бюджетної системи. Важливим завданням бюджетного прогнозування є підвищення ефективності бюджетних видатків в середньо- та довгостроковій перспективі, шляхом виявлення можливостей оптимізації соціальної інфраструктури, вдосконалення механізмів фінансування надаваних послуг за рахунок коштів бюджету, встановлення чітких критеріїв та визначення рівня результативності фінансування бюджетних програм.

Необхідність розширення періоду бюджетного прогнозування обумовлена певною мірою посиленням ролі бюджетного регулювання в стимулюванні економічного зростання, підвищенні якісного рівня добробуту населення, негативними демографічними тенденціями, рецесією в ряді розвинених країн світу та зниженням світових темпів економічного розвитку, значним ступенем впливу розвитку вітчизняної економіки від зовнішньоекономічної кон'юнктури та глобалізаційних перетворень. Важливими умовами при розробці довгострокового прогнозу бюджету, що підвищить його якісний рівень є врахування наступних положень:

формування консервативного, оптимістичного та збалансованого варіанту прогнозу соціально-економічного розвитку країни на довгострокову перспективу;

розрахунок прогнозних показників бюджету на середньострокову перспективу слід здійснювати на основі збалансованого варіанту прогнозу розвитку економіки, а на наступні 6 років за консервативним сценарієм, що дозволить підвищити рівень стійкості та збалансованості бюджетної системи, знизити рівень впливу екзогенних чинників на економіку;

формування видаткової частини бюджету має враховувати той факт, що в найближчі десять років рівень державного боргу буде залишатись на сучасному рівні із незначними коливаннями, що пов'язано із невисокими темпами економічного зростання, потребою значних обсягів рефінансування боргу та активізації ділової активності за рахунок використання механізму бюджетного регулювання;

розрахунок прогнозних значень бюджетних показників має базуватись на основі розроблених та затверджених цільових програм соціального та економічного розвитку з урахуванням можливості їх оптимізації;

прийняття нових бюджетних зобов'язань, в тому числі з метою проведення структурних реформ економіки повинно здійснюватись виключно на основі порівняння ефективності майбутніх видатків з

урахуванням термінів та механізмів їх реалізації в межах визначеного обсягу фінансових ресурсів;

забезпечення певного запасу гнучкості структури та обсягів видаткової частини бюджету в разі зміни економічної ситуації з метою досягнення найбільш позитивного ефекту від реалізації бюджетної політики;

формування бюджету без дефіциту, бюджетний дефіцит має бути не вищим ніж частка видатків на обслуговування боргу у середньостроковій перспективі;

визначення, аналіз та оцінка впливу ризиків на фінансову стійкість та збалансованість бюджетної системи країни в середньо- та довгостроковій перспективі з одночасною розробкою заходів по мінімізації даного впливу.

Прогноз показників бюджету на середньо та довгострокову перспективу має щорічно уточнюватись з урахуванням схваленого та затвердженого Закону України «Про Державний бюджет України». Обсяг фінансування бюджетних програм має бути обґрунтованим та мати визначенні граничні значення даного фінансування. При формуванні прогнозних значень обсягу та структури видаткової частини бюджету важливим є визначення граничних значень показника перерозподілу валового внутрішнього продукту через бюджету систему з урахуванням прогнозованих темпів економічного зростання. З огляду на наявні можливості бюджетного фінансування важливим є визначення відповідних граничних значень фінансування кожної бюджетної програми, що сприятиме підвищенню рівня наукової обґрунтованості бюджетної політики. Зміни прогнозних значень наведених показників можуть прийматись у разі відхилення та перегляду граничного показника перерозподілу валового внутрішнього продукту через бюджет та економічної доцільності оптимізації кількості та структури бюджетних програм з метою активізації економічної активності та стимулювання

соціально-економічного розвитку. Разом з тим, доцільність зміни даних показників має визначатись на основі встановлених критеріїв та показників результативності кожної бюджетної програми. Вимірність результату від вкладень бюджетних коштів є обов'язковою умовою програмно-цільового методу планування бюджету та одним з основних напрямів вдосконалення бюджетної політики. Важливим є вирішення поставлених завдань соціально-економічного розвитку, в тому числі на середньо та довгострокову перспективу шляхом реалізації механізму бюджетного регулювання. Критерії досягнення поставлених завдань в процесі реалізації бюджетної політики є важливим індикатором її результативності.