

Розвиток фінансової системи України в умовах ринкових відносин

Вінниця - 2011

ББК 65.9(4 Укр) 261.1
УДК 336.012.23 (477)
Р 64

Рецензенти:

О.П. Кириленко, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету;

В.М. Мельник, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів і банківської справи Європейського університету;

Л.О. Чорна, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри менеджменту та адміністрування Вінницького торговельно-економічного інституту КНТЕУ.

Р 64 Розвиток фінансової системи України в умовах ринкових відносин: Монографія. – Тернопіль: Крок, 2011 – 556с.

У монографії розглянуто досвід теорії та практики бюджету держави і бюджетного менеджменту та їхній розвиток, проблеми та напрями удосконалення управління бюджетними коштами в системі охорони здоров'я, запропоновано методи математичного моделювання взаємозв'язку доходів Державного бюджету у забезпеченні соціально-економічного розвитку країни. Значне місце відведено дослідженню сучасного стану податкової системи України, досліджено сучасний стан та фіскальну ефективність податкової системи та аргументовано окреслено перспективи подальшого її розвитку. Розкрито основні проблеми функціонування банківської системи України та виявлено шляхи їх вирішення. Акцентовано увагу на дослідженні фінансів підприємств в умовах ринкових трансформацій, розкрито сутність прибутку та його роль у формуванні фінансових ресурсів підприємств, досліджено сучасний стан та напрями фінансового планування, проаналізовано провідні напрями фінансового стану та подано рекомендації щодо удосконалення комплексного оцінювання фінансового стану підприємства

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Тернопільського національного економічного університету
(протокол № 2 від „9” листопада 2011 року)*

ISBN 978-617-692-007-6

ББК 65.9(4 Укр) 261.1
УДК 336.012.23 (477)

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1 БЮДЖЕТ ДЕРЖАВИ ТА БЮДЖЕТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ДОСВІД ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ, НАПРЯМИ РОЗВИТКУ	12
1.1. Концептуальні засади бюджету держави та їхній розвиток.....	12
1.2. Методологічні підходи до побудови бюджетної системи України	33
1.3. Доходи і видатки бюджету держави: сучасні реалії та тенденції	45
1.4. Бюджетний дефіцит: теоретична концептуалізація і практичний досвід України.....	76
1.5. Бюджетний менеджмент та напрями його розвитку в Україні ...	90
1.5.1. Теоретико-методологічні засади та шляхи удосконалення бюджетного менеджменту в умовах реформування фінансових відносин	90
1.5.2. Проблеми та перспективи управління бюджетними коштами в охороні здоров'я.....	114
1.5.3. Математичне моделювання взаємозв'язку доходів Державного бюджету України в забезпеченні соціально- економічного розвитку в процесі бюджетного менеджменту.....	138
Список використаних джерел до розділу 1	148
РОЗДІЛ 2 ПОДАТКОВА СИСТЕМА УКРАЇНИ: ЕВОЛЮЦІЯ, ФІСКАЛЬНА ЕФЕКТИВНІСТЬ, ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ	154
2.1. Становлення та розвиток податкової системи в незалежній Україні	154
2.2. Сучасний стан та фіскальна ефективність податкової системи України	169
2.3. Фіскально-адміністративні чинники впливу на ефективність податкової системи України	190
2.4. Перспективи розвитку податкової системи України	202
Список використаних джерел до розділу 2	214

РОЗДІЛ 3 ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ	216
3.1. Стабільність банківської системи України: сучасний стан, проблеми, напрями удосконалення	216
3.2. Оцінювання фінансової стійкості вітчизняних банків	243
3.3. Вплив іноземного банківського капіталу на фінансову безпеку України	274
Список використаних джерел до розділу 3	296
РОЗДІЛ 4 ФІНАНСИ ПІДПРИЄМСТВ В УМОВАХ РИНКОВИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ.....	304
4.1. Актуальні аспекти фінансів підприємств за сучасних умов господарювання	304
4.2. Прибуток та його роль у формуванні фінансових ресурсів підприємств	331
4.2.1. Сутність поняття “якість прибутку” як економічної категорії і оцінної ознаки діяльності підприємства	362
4.2.2. Толінг як один із провідних факторів зростання прибутку підприємств	376
4.3. Сучасний стан та напрями розвитку фінансового планування на підприємствах України	411
4.4. Аналіз платоспроможності, ліквідності і фінансової стійкості підприємств	435
4.5. Ділова активність підприємств та вдосконалення методів її оцінювання	464
4.6. Комплексне оцінювання фінансового стану підприємства та його удосконалення	485
4.7. Розроблення системи управління стійкістю економічної системи України	508
Список використаних джерел до розділу 4	516
ВИСНОВКИ.....	542
ДОДАТКИ.....	552

ВСТУП

Трансформація фінансової системи України в контексті поглиблення ринкових засад функціонування економіки потребує відповідного теоретичного підґрунтя. Фінанси відображають сукупність складних і суперечливих взаємовідносин у суспільстві. Усі дії суб'єктів фінансових відносин мають бути узгоджені як з позицій індивідуальних, так і суспільних інтересів. Це вимагає комплексного підходу до управління фінансами на основі формування в країні цілісної фінансової системи. Усі складові цієї системи – державні фінанси, фінансовий ринок, страхування, фінанси суб'єктів господарювання – мають функціонувати злагоджено і забезпечувати реалізацію завдань фінансової політики. Важливим при цьому є наявність у державі обґрунтованої та виваженої фінансової стратегії і тактики, що забезпечує цілеспрямований фінансовий вплив на темпи й пропорції соціально-економічного розвитку.

Перш ніж зосередити свою увагу на проблемі розбалансованості фінансової системи України, варто визначити, що таке фінансова система загалом. Сутність та змістовність фінансової системи активно досліджується вітчизняними і зарубіжними аналітиками. Проте тепер ця категорія однозначного визначення немає. Наприклад О.Д. Василик трактує фінансову систему як “сукупність різноманітних фондів фінансових ресурсів, які створюються і використовуються в місцях їх акумулювання з певними намірами економічного і соціального розвитку” [34, с.22].* О.Р. Романенко розглядає фінансову систему як “сукупність відокремлених, але взаємопов'язаних між собою сфер фінансових відносин, що мають особливості в мобілізації та використанні фінансових ресурсів, відповідний апарат та правове забезпечення” [203, с.21].

Фінансова система – це сукупність окремих її ланок, що мають особливості у створенні та використанні фондів фінансових ресурсів, які

* Це і наступні посилання у вступі у списки літератури до розділу 4

зосереджені в розпорядженні держави. нефінансового сектору економіки. певних фінансових інститутів, домогосподарств для фінансового забезпечення економічних і соціальних потреб у цілому, окремих верств населення. господарських структур, окремих громадян.

Автори підручника "Фінанси" за редакцією С.І. Юрія і В.М. Федосова слушно зазначають, що "теоретично та методологічно сутність фінансової системи можна розглядати як за внутрішньою будовою, так і за організаційно-інституційною структурою" [253, с.30].

Фінансова система є найбільш динамічною і важливою складовою ринкової економіки. Як зазначає О.Д. Василик "у процесі економічного розвитку вона може доповнюватись або деякі її елементи можуть відмирати" [34, с.21]. Цю точку зору підтримують С.В. Науменко і С.В. Міщенко, наголошуючи, що "фінансова система являє собою відкриту динамічну систему, яка постійно трансформується" [154, с.49]. Фінансова система, як і держава, ринок, гроші, власність, є ефективним знаряддям здійснення державної політики, спрямованої на забезпечення життєдіяльності суспільства і, насамперед, процесів розподілу й перерозподілу валового внутрішнього продукту між різними верствами населення, окремими господарськими структурами й територіями, заохочення бізнесу, ділової та інвестиційної активності, мотивації до праці, підтримання рівня зайнятості, стабілізації економічного стану в державі.

Вагомий внесок у розвиток фундаментальних теоретичних і методологічних засад формування й розвитку фінансової системи зробили такі відомі іноземні вчені, як Д. Блекуелл, З. Боді, Г. Габбарт, Н.Г. Менк'ю, Р. Мертон, Ф. Мишкін, П. Роуз та інші, а також вітчизняні дослідники зокрема В.Л. Андрущенко, І.В. Бураковський, О.Д. Василик, А.І. Даниленко, В.Г. Дем'янишин, О.П. Кириленко, О. Луїна, В.М. Олексієнко, В.М. Опарін, В.М. Федосов, А.В. Череп, С.І. Юрій та багато інших, які наслідували давню традицію викладення фінансової думки, започатковану М.М. Алексєєнком, М.Х. Бунге, І.І. Янжулом тощо.

У сучасній фінансовій науці сформувалися високорозвинені школи державних фінансів, фінансового ринку та фінансів підприємств. Вагомий внесок у теорію державних фінансів зробили такі відомі вчені, як Д. Б'юкенен, А. Вагнер, К. Віксель, Дж. М. Кейнс, Е. Ліндаль, А. Маршалл, Р. Масгрейв, А. Пігу, А. Пікок, П. Самуельсон, Е. Селігмен, Дж. Хікс, Д. Х'юмен, Г. Шмольдерс, К. Шоуп та багато інших.

Вітчизняні і зарубіжні вчені зосереджували свою увагу на основах збалансованості фінансової системи держави, на проблемах фінансової політики держави й розвитку фінансово-монетарних важелів її реалізації, а також на фінансовій системі України в умовах глобалізації тощо. Ними досліджувався фінансовий сектор країни та перспективи його розвитку на майбутнє, а також висвітлювались інші актуальні питання фінансової системи.

Останні дослідження вчених таких як, Ю.М. Коваленко [94, с.75-87; 95, с.9-13], Л. Кузнецова [110, с.52-57], О.І. Петрик [172, с.176-179] та інші спрямовані на виявлення сучасних актуальних напрямів трансформації фінансової системи України, поступового її входження у світовий фінансовий простір та наближення до стандартів і вимог Європейського Союзу. Останнім часом наукові дослідження також спрямовані на виявлення впливу на фінансову систему наслідків світової фінансової кризи. Визначенню засад розбудови фінансової системи України з метою створення фінансових передумов для сталого економічного зростання й інтеграції вітчизняного ринку капіталу у світовий економічний простір присвячені дослідження Ю.М. Коваленко [95, с.9-13]. Д.В. Полозенко зосередив свою увагу на конкретизації сутності фінансової системи в контексті взаємодії з бюджетною системою і бюджетним процесом [183, с.18-26]. С. Науменкова і С. Міщенко розглядають питання, пов'язані з особливостями формування сучасної моделі фінансової системи та механізму її функціонування, спрямованого на забезпечення міжнародної фінансової стабільності тощо [153, с.26-31].

Сьогодні ніхто не заперечуватиме, що країни з більш розвинутими фінансовими системами мають вищі темпи економічного зростання, оскільки

між рівнем їх розвитку та інтенсивністю економічного розвитку країн є тісний зв'язок. Фінансові системи допомагають мобілізувати заощадження, розподіляють інвестиційні ресурси, забезпечують страхування, розподіл та диверсифікацію ризиків, сприяють посиленню корпоративного контролю в країні. Через фінансові системи збирають і обробляють інформацію про інвесторів, інвестиційні проекти. Це дає змогу ефективно розподіляти кошти, здійснювати нагляд і корпоративний контроль за розподіленими коштами.

Звичайно за роки свого існування фінансова система України зазнала значних перетворень. Наразі в Україні діють чимало фінансових установ і інститутів, поступово розвивається валютний ринок та ринок цінних паперів, що, безперечно, є наслідком певного позитивного економічного зрушення в економіці держави. Крім того, постійно зростає роль банківських структур у ході підприємницької діяльності, а також значення страхових послуг, як реальної можливості застрахувати себе і свою діяльність від небажаних ризиків.

Однак в умовах ринкової трансформації економіки України фінансова система потребує подальшого розвитку. Конкретизації вимагають взаємозв'язки і взаємозалежності у функціонуванні її окремих складових.

Невирішеними в теоретичному і практичному плані залишаються питання визначення потенціалу фінансової системи, дискусійними є підходи до трактування фінансових ресурсів, обсяги яких характеризують фінансові можливості країни. При цьому необхідно враховувати, що результативність фінансової системи залежить не тільки від наявного потенціалу, а й від оптимального розміщення фінансових ресурсів, їх раціонального інвестування та ефективного використання.

Серед основних проблем, з якими стикається держава, є і розвиток тіньової економіки, що приховує справжній фінансовий стан багатьох підприємств. До цієї галузі слід віднести незахищеність прав інвесторів на ринку фінансових послуг, повільні темпи ринкових перетворень реального сектору. Крім того, для України характерна невизначеність моделі розвитку фінансової системи, недостатній рівень капіталізації її фінансових інститутів.

низька якість і конкурентоспроможність фінансових послуг, відсутність консолідованого нагляду за фінансовими установами.

Як відомо, важливою складовою фінансової системи є банківський сектор, що покликаний забезпечити економічно обґрунтований розподіл грошових ресурсів та здійснювати фінансування масштабних національних проєктів. На сьогодні найбільш актуальними проблемами банківської системи України є незначний обсяг власного капіталу, надмірна концентрація ризиків, недосконалі стандарти надання кредитів. Викликає занепокоєння і велика частина іноземного капіталу в національній банківській системі, що становить загрозу фінансовій безпеці держави. Важливою проблемою сьогодення залишається посилення ролі банків з національним капіталом, що спрямовуватимуть свої ресурси на кредитування реального сектору економіки. У той же час вітчизняні банки повинні ефективно проводити політику вдосконалення ризик-менеджменту, підвищення якості активів та забезпечення адекватності капіталу.

З метою стабілізації фінансової системи державою проваджується ефективна фінансова політика. Хронічна незбалансованість системи державних фінансів у наш час зумовлена не лише систематичними помилками в процесі провадження бюджетної політики, її суто фіскальною спрямованістю, але й проблемами в провадженні податкової політики. Основною перешкодою у сфері провадження бюджетної політики є такий рівень видатків, що абсолютно не відповідає дохідній частині бюджету, а отже, результатом цього є хронічний дефіцит фінансових ресурсів. З метою підвищення дохідності державного бюджету зростає податкове навантаження, що не завжди має обґрунтований і раціональний характер та відповідає принципу соціальної справедливості. Країна характеризується нераціональною структурою витрат і неефективним витрачанням бюджетних коштів. Для сфери фінансів реального сектору характерний низький рівень забезпеченості суб'єктів господарювання власними оборотними коштами, що масово поширює значну кредиторську заборгованість.

Невідкладною необхідністю зараз є збалансування фінансової системи України. Її збалансованість – це оптимальне поєднання регульованих важелів впливу держави на забезпечення виконання програмних фінансових надходжень до державного бюджету й дотримання видаткової частини в межах, які не перевищують допустимих.

Здійснюючи фінансову політику, не слід забувати, що розвинута та збалансована фінансова система країни завжди створює сприятливі умови для розвитку підприємств усіх секторів економіки, адже вона забезпечує приплив інвестицій та різноманітних капіталовкладень у ці сфери, а отже, підвищує їх здатність ефективно функціонувати на ринку в сьогоdnішніх умовах.

Таким чином, для подолання проблем фінансової системи варто сприяти збільшенню обсягу наявних фінансових ресурсів країни, проводити контроль за їхньою цільовою направленістю та ефективністю використання. Особливу увагу слід приділити аспекту вдосконалення існуючої законодавчої бази, яка є фрагментарною і неповною. У плані податкової політики значну увагу доцільно приділити порядку вдосконалення системи податків, покращенню законодавчої бази з питань пільг і привілеїв, та, безумовно, з питань уникнення подвійного оподаткування. У плані державних фінансів варто зрівняти державні зобов'язання з реальною можливістю їх фінансування.

Для досягнення збалансованості фінансової системи України необхідно спочатку визначити модель, за якою вона розвиватиметься, удосконалити систему ризик-менеджменту шляхом постійного вивчення можливих ризиків, запровадити нагляд за діяльністю фінансових інституцій, забезпечити захист прав інвесторів.

Ми підтримуємо позицію Ю.М. Коваленко, що “з метою підвищення ефективності функціонування і розвитку фінансової системи України, а також уникнення колізій у її трактуванні необхідно на основі теоретичних положень розробити правову регламентацію фінансової системи у вигляді прийняття Закону України “Про фінансову систему України”, де має бути визначена її структура” [94, с. 87].

Автори цієї роботи не ставили за мету провести всеохоплююче дослідження існуючої фінансової системи України. Це по суті неможливо у межах одного наукового дослідження. Ми зосередили увагу на окремих її складових:

- бюджет держави та бюджетний менеджмент: досвід теорії і практики, напрями розвитку;

- сучасна податкова система України: ефективність, проблеми, напрями вдосконалення;

- проблеми функціонування банківської системи України та шляхи їх вирішення;

- фінанси підприємств в умовах ринкових трансформацій.

У монографії утримуються результати наукових досліджень викладачів кафедри “Фінанси і кредит” Вінницького інституту економіки Тернопільського національного економічного університету, які проводилися в межах державної бюджетної теми “Розвиток фінансової системи України в умовах ринкових відносин” (державний реєстраційний номер 01061U000515).

Авторами розділів і підрозділів монографії є: 1.1-1.4 д.е.н., професор В.Г. Дем'янишин; 1.5.1 – співробітник ТНЕУ В.В. Дем'янишин; 1.5.2, 2.1 – викладач Т.Д. Сіташ; 1.5.3 – к.е.н., доц. Л.М. Клівіденко, викладач Ю.Б. Прокопишин; 2.2, 2.3 – викладач Р.Є. Волощук; 2.4, 4.1 – к.е.н, доц. Т.В. Красільник, 3.1 – к.е.н, доц. Л.Б. Штефан, 3.2 – викладач В.М. Мирончук; 3.3 – викладач І.Б. Філонова; 4.1, 4.3 – к.е.н., доц. Г.Б. Погрішук; 4.1, 4.2, 4.2.1 – викладач В.В. Нагайчук, 4.1, 4.2, 4.2.2 – викладач Я.П. Шафорост; 4.3, 4.4, 4.6 – к.е.н., доц. О.І. Марченко; 4.5 – викладач В.Л. Сачок; 4.7 – к.е.н., доц. С.В. Козловський;

Науковий керівник авторського колективу – к.е.н, доц. О.І. Марченко.

Сподіваємося, що пропонована колективна монографія буде корисною для науковців, практиків, викладачів та студентів, які цікавляться проблемами фінансової системи України в умовах ринкових відносин.

Автори будуть щиро вдячні за відгуки і пропозиції щодо структури та змісту монографії, які можна надсилати за адресою: кафедра “Фінанси і кредит”, Вінницький інститут економіки Тернопільського національного економічного університету, вул. Гонти, 37, м. Вінниця, 21000.

сприятливих умов для розвитку регіонального і територіального господарства; удосконалення системи доходів бюджету та механізму їхньої мобілізації; оптимізацію та реструктуризацію видаткової частини бюджету; удосконалення бюджетного процесу на всіх його стадіях; оптимізацію величини бюджетного дефіциту в межах бюджетних правил, викладених у Маастрихському договорі та Пакті про стабільність і зростання в межах 3% від ВВП, що є одним з найважливіших завдань фінансової науки і практики.

1.5. Бюджетний менеджмент та напрями його розвитку в Україні

1.5.1. Теоретико-методологічні засади та шляхи удосконалення бюджетного менеджменту в умовах реформування фінансових відносин

Протягом останніх восьми років у вітчизняній економічній літературі та на практиці активно дискутуються проблеми бюджетного менеджменту у зв'язку з модернізацією фінансових відносин в Україні. Сучасна наука виробила основні концептуальні підходи до теорії та методології бюджетного менеджменту, які продовжують розвиватися. Більшість вітчизняних вчених, зокрема, М. Зварич, Л. Клець, В. Опарін, Л. Панкевич, Л. Сафонова, В. Федосов та інші [9; 10], під бюджетним менеджментом розуміють сукупність взаємопов'язаних управлінських дій та функцій, прийомів, методів, направлених на керування бюджетними потоками, бюджетними ресурсами, бюджетною системою та бюджетом країни. Таким чином, найважливішим завданням бюджетного менеджменту є забезпечення ефективного керівництва бюджетними коштами держави.

Оскільки система управління бюджетом включає два взаємопов'язані елементи, зокрема, сукупність органів управління та етапи і методи управлінської діяльності в бюджетному процесі, основними проблемами бюджетного менеджменту на сучасному етапі розвитку є модернізація органів управління бюджетом та удосконалення форм, методів, важелів, інструментів.

що використовуються у процесі керування бюджетом і бюджетною системою. У процесі аналізу цих питань ми виходимо з того, що наука про управління формує такі основні функції менеджменту, як стратегічне планування, планування реалізації стратегії, організації виконання розроблених планів, облік, контроль. Беручи за основу ці функції та враховуючи сформульовані в Бюджетному кодексі України стадії бюджетного процесу, ми підтримуємо думку, що складовими бюджетного менеджменту слід вважати бюджетне планування, організацію виконання бюджету, бюджетний облік та бюджетний контроль.

Всі складові бюджетного менеджменту тісно пов'язані між собою, оскільки спрямовані на єдиний об'єкт управління, яким є бюджет держави. Предметом цього менеджменту виступають бюджетні відносини та бюджетний процес. Кожна складова використовує елементи загальних, загальнонаукових, спеціальнонаукових, спеціальних методів, виходячи з поставленої мети та завдань управлінської діяльності.

Методологічні засади бюджетного менеджменту передбачають врахування об'єктивних економічних законів та закономірностей розвитку суспільства, визначення принципів побудови, системи методів і методик, розробку власних підходів, використання спеціальної термінології та наукової мови, взаємозв'язок з іншими елементами економічної системи. Отже, цей вид менеджменту є самостійним видом управлінської діяльності, що має свій об'єкт, предмет, методологію, вирішує специфічні завдання, які не можуть бути розв'язані іншим шляхом.

Одним із найважливіших складових бюджетного менеджменту є бюджетне планування, яке охоплює перші дві стадії бюджетного процесу: складання проекту бюджету, розгляд і затвердження бюджету. Саме на цих стадіях визначаються показники бюджету планового року, від реальності та наукової обґрунтованості яких залежить якість виконання державою своїх конституційних функцій.

У процесі складання бюджету найскладнішою проблемою є оцінка ресурсів, яку доцільно проводити найточніше і найреальніше, щоб, з одного

боку, забезпечити державу необхідною для виконання покладених на неї функцій сумою доходів, а з іншого – домогтися бюджетної рівноваги. З метою попередження наслідків ризику довільної оцінки доходів бюджету протягом останнього періоду вважаємо доцільним застосовувати такі підходи до визначення його параметрів, як правило передостаннього року, мажоритарний підхід, економіко-прогностичний підхід, правило безпосередньої оцінки та методу кривих, економіко-математичні підходи тощо, виходячи із завдань, які ставляться перед суспільством на тому чи іншому етапі розвитку, а також умов цього розвитку і використовує їх у практичній роботі. Стосовно видатків найоптимальнішим підходом до їхнього визначення можна вважати безпосередню оцінку.

Розробка показників бюджету тісно пов'язана з неможливістю усунути протиріччя між загальнодержавними, регіональними, корпоративними та особистими інтересами з питань формування доходів та розподілу видатків. Тому найважливішим завданням уряду на стадії складання проекту бюджету має бути вибір найприйнятніших форм і методів реалізації економічних інтересів усіх суб'єктів бюджетних відносин. Цього можна досягти шляхом оптимізації бюджетного фонду держави. Оскільки оптимальна модель бюджетного фонду – явище динамічне і залежить від багатьох чинників, включаючи економічні, політичні, психологічні, морально-етичні тощо, вирішення цієї проблеми потребує об'єднання великих зусиль вітчизняної науки і практики всіх гілок влади, політичних партій, а також суспільних структур.

Змістовна частина процесу складання проекту бюджету держави полягає в розробці та внесенні коректив до довготермінових і середньотермінових прогнозів, а також в обґрунтуванні показників бюджету планового року, що називають бюджетуванням. При цьому учасники бюджетного процесу повинні забезпечити взаємозв'язок між показниками бюджету, плану соціально-економічного розвитку країни та інших державних планів і програм. З огляду на це основними критеріями формування і забезпечення єдності всіх планів і прогнозів держави та бюджету мають бути прозорість, ефективність.

балансованість, взаємозв'язок і взаємозалежність, відповідність, узгодженість, координація, моніторинг. Дотримання таких умов є важливим чинником стабільності соціально-економічного розвитку, реальності планових обсягів доходів бюджету та забезпечення його виконання.

Метою планування доходів на стадії складання бюджету є визначення реальних обсягів їхніх надходжень у розрізі окремих видів, адміністративно-територіальних утворень, а також розробка необхідних заходів і механізмів щодо їхньої мобілізації до відповідних бюджетів. Досягнення цієї мети можливе за умови розроблення багатоваріантних планів і прогнозів бюджетних показників, на основі яких можна вибрати оптимальний варіант планового обсягу доходів у розрізі джерел, видів надходжень, підрозділів бюджетної класифікації з такою умовою, щоб отримана планова сума доходів була реальною і найприйнятнішою для суспільства.

Процес формування дохідної частини бюджету пов'язаний з об'єктивними та суб'єктивними чинниками, а також з обраною моделлю, яка могла б бути складовою бюджетної доктрини. З огляду на це рекомендуємо при розробці моделі формування доходів, яка могла б бути основою удосконаленого Податкового кодексу, врахувати такі умови: обсяги доходів усіх бюджетів мають відповідати потребі органів державної влади, державного Управління і місцевого самоврядування в такій величині бюджетних ресурсів, яка давала б їм можливість повноцінно виконувати свої функції; абсолютна більшість (не менше 90 відсотків) доходів регіональних і місцевих бюджетів повинні формуватись за рахунок власних і закріплених доходів; процес наповнення доходів усіх бюджетів повинен здійснюватися на стабільній економічній та законодавчій базі; сплата податків, обов'язкових і необов'язкових платежів не повинна негативно відобразитися на соціально-економічних процесах у державі та регіонах; процес формування дохідної бази всіх бюджетів має базуватися на наукових принципах.

На нашу думку, доцільно на загальнодержавному рівні з урахуванням стратегічних підходів до формування бюджетної політики України розробити

національну модель формування доходів бюджету, дотримуючись логічного взаємозв'язку і послідовності виконання таких етапів: найперше, державі доцільно визначитися на перспективу щодо функцій, які вона буде брати на себе та яку частку валового внутрішнього продукту для цього їй потрібно буде централізувати; спрогнозувати, який обсяг з цієї частки доцільно централізувати податковим методом, а який – неподатковим, встановивши величину податкових надходжень, які необхідно мобілізувати до бюджету, а також визначитися концептуально з таких питань: якою має бути форма взаємовідносин між платниками податків та державою (пряме і непряме оподаткування) і у яких пропорціях; якими мають бути співвідношення між суб'єктами оподаткування, а саме, хто має платити більше податків, а хто – менше, і у яких пропорціях (багаті, середні, бідні; юридичні особи, фізичні особи); яким має бути співвідношення між об'єктами оподаткування (виробництвом, споживанням, доходами, прибутком, майном, капіталом, землею, ресурсами тощо); яким має бути співвідношення між державними і місцевими податками; встановити конкретний перелік неподаткових надходжень, розробити дієвий механізм їхньої мобілізації до бюджетів усіх рівнів; розробити дієвий механізм взаємовідносин між державним, регіональними і місцевими бюджетами, який би відповідав ринковим умовам господарювання.

Розвиток вітчизняної системи формування доходів бюджету держави передбачає комплекс системних заходів організаційного та методологічного характеру, які б базувалися на засадах бюджетної стратегії та її орієнтирів. З огляду на це пропонуємо основними напрямками цього розвитку вважати такі: розробку вітчизняної моделі формування доходів бюджетів; напрацювання ефективної законодавчої та нормативної бази стратегічного й тактичного характеру; орієнтація процесу формування доходів бюджетів на фіскальні і регулюючі завдання, включаючи всі складові виробництва, розподілу, обміну й споживання; цілеспрямоване та ефективне формування морально-етичних та професійних якостей усіх учасників розподільчих відносин, пов'язаних з наповненням дохідної частини бюджетів; чітке розмежування функцій та

повноважень, взаємоузгодження роботи органів державної влади, державного управління, місцевого самоврядування, координація діяльності фінансових, казначейських, податкових та контрольно-ревізійних органів у процесі мобілізації доходів до бюджетів усіх рівнів.

У процесі бюджетного планування доцільно, на нашу думку, постійно удосконалювати систему доходів бюджету та механізм їхньої мобілізації. У зв'язку з цим пропонуємо на загальнодержавному рівні оптимізувати структуру доходів бюджету, обґрунтувати її і довести до відома суспільства, оскільки сьогоднішня структура складається хаотично без урахування стратегічної мети держави. До 90% доходів бюджету мали б формуватися на податковій основі. Основними напрямками зміцнення дохідної бази бюджетів могли б бути такі: розширення податкової бази, збільшення кількості платників податків, зниження податкового навантаження, спрощення механізму адміністрування податків, стабілізацію нормативно-правової бази та удосконалення основних положень Податкового кодексу України; поступове скорочення податкових пільг; попередження ухилення від сплати податків, інших податкових правопорушень та виникнення у суб'єктів господарювання податкового боргу.

На стадії бюджетного планування дуже складним є визначення видатків бюджету та їхній розподіл між окремими ланками бюджетної системи. Як відомо, в основі розподілу видатків між окремими бюджетами є функції держави, їхній обсяг і характер відповідно до Конституції України. Діалектичний зв'язок між видатками та функціями держави полягає в тому, що збільшення функцій обумовлює збільшення видатків, і навпаки. З огляду на це оптимізація розподілу видатків між окремими ланками бюджетної системи можлива за двох умов: конкретизації функцій органів державної влади, державного управління і місцевого самоврядування шляхом чіткого розмежування повноважень на кожному рівні управління; дотримання наукових принципів розподілу видатків, до яких запропоновано відносити принцип значимості, територіальний і відомчий принципи та принцип субсидіарності.

Державна політика стосовно формування та виконання видаткової частини бюджету країни потребує перегляду стосовно використання однакових підходів до всіх регіонів при розподілі бюджетних ресурсів, не виділяючи при цьому привілейованих, а також вирівнювання соціально-економічного розвитку, зміцнення фінансової основи та підвищення якості виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Оптимізація державного регулювання обсягів, складу і структури видатків місцевих бюджетів без порушень при цьому бюджетних прав органів місцевого самоврядування сприятиме удосконаленню складу та структури видатків зведеного бюджету України та реалізації стратегічних завдань бюджетної політики.

Вирішальне значення у процесі бюджетного планування має оптимізація та реструктуризація видаткової частини бюджету. До основних заходів цього напрямку можна віднести такі: бюджетні кошти, які спрямовані на розвиток економіки доцільно використовувати не на фінансування невігідних суспільству об'єктів, програм і заходів, а концентрувати на напрямках, що вирішують завдання структурної перебудови економіки, визначають науково-технічний прогрес, приносять прибуток, або мають вирішальне значення в суспільному виробництві чи споживанні (літакобудування, космічну, чорну і кольорову металургію, вугільну, нафтогазову, АПК, туристичну та інші); обґрунтовану розробку окремих бюджетних програм з урахуванням можливості використання для їхнього фінансування власних надходжень; удосконалення механізму планування і фінансування видатків з урахуванням науково-обґрунтованих фінансових нормативів бюджетного забезпечення, фінансових норм, які доцільно розробити найближчим часом; скорочення та оптимізація непродуктивних видатків (на оборону, управління тощо); ліквідацію необґрунтованих економічних і соціальних пільг; коректування трансфертної політики, зменшення трансфертних виплат реальному сектору економіки; підвищення ефективності трансфертних платежів; запровадження жорсткого режиму економії.

Важливою складовою бюджетного планування є бюджетне прогнозування, яке в бюджетному процесі станом на сьогоднішній день знаходиться на початковій стадії свого розвитку, що є причиною необґрунтованості і нереальності більшості показників бюджету. Основною особливістю бюджетного прогнозування є чітко визначена сфера його застосування – бюджет і бюджетна система держави. Бюджетні прогнози мають охоплювати ті розподільчі процеси, які пов'язані з формуванням і використанням коштів бюджетного фонду держави, організацією міжбюджетних відносин та впливом бюджету на розвиток економіки, соціальної сфери, добробут його членів. З огляду на це під терміном бюджетне прогнозування доцільно розуміти систему аргументованих наукових уявлень та пропозицій щодо найважливіших напрямів розвитку бюджету держави і бюджетної системи на перспективу. Процес розробки бюджетних прогнозів має базуватись на ґрунтовному вивченні економічних законів та закономірностей розвитку економічних явищ і процесів, виявляти ймовірні та альтернативні шляхи розвитку бюджету держави і бути основою для вибору й мотивації бюджетної політики.

Перевага бюджетного прогнозування полягає в тому, що воно не обмежується конкретними фінансовими, економічними чи політичними рішеннями, а має попередній, варіантний характер. У цих прогнозах можна повноцінно розкрити можливості різних варіантів розвитку бюджету та бюджетної системи держави, їх проаналізувати й обґрунтувати. Бюджетні прогнози дають можливість розглянути способи практичної реалізації різних принципів бюджетної політики, взаємоузгодження об'єктивних та суб'єктивних, внутрішніх та зовнішніх чинників. Прогнозні показники можуть бути щорічною базою для розробки концепцій розвитку у плановому періоді при формуванні показників доходів і видатків бюджету держави.

У фінансовій теорії і практиці бюджетне прогнозування доцільно розглядати як безперервний процес, котрий базується на особливій методиці та вимагає систематичних уточнень, обумовлених нагромадженням практичних і

формулюванням нових даних. В основу методології бюджетного прогнозування має бути покладена фінансова теорія, наукові методи з урахуванням особливості дії об'єктивних економічних законів і закономірностей розвитку суспільства. Серед сукупності методів найбільш прийнятними вважаємо генетичний, нормативний, інтуїтивний (експертної оцінки), економетричного моделювання, побудови імітаційних моделей, економіко-статистичного моделювання, написання сценарію тощо. Рекомендуємо при розробці бюджетних прогнозів використовувати всі методи, при необхідності їх комбінуючи.

На нашу думку, до Бюджетного кодексу України доцільно внести доповнення стосовно запровадження в державі бюджетного прогнозування та реалізації його результатів. Бюджетне прогнозування має бути обов'язковим елементом бюджетного процесу, тісно пов'язаним з бюджетною стратегією держави та стратегією соціально-економічного розвитку суспільства. Показники бюджетних прогнозів повинні бути динамічними, враховувати внутрішні та зовнішні чинники. За станом розробки, реальності, дотриманням бюджетних прогнозів доцільно організувати дієвий контроль на державному рівні з використанням фінансових стимулів і санкцій.

Удосконалення бюджетного планування в умовах демократичних перетворень вимагає нових теоретичних, організаційно-правових та методологічних підходів, зокрема уточнення змісту бюджетного планування його специфічних ознак, стратегічних і тактичних завдань, принципів забезпечення узгоджених дій законодавчої та виконавчої влади, дотримання бюджетних процедур і чинного законодавства; приведення чинних законів та підзаконних актів у відповідність до вимог демократичної держави; розробки нових науково-обґрунтованих методик розрахунків доходів, видатків, міжбюджетних трансфертів, фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. Вирішення проблем бюджетного планування частково може бути забезпечене за умови розробки і застосування відповідних нових технологій, зокрема програмно-цільового методу, який дасть можливість забезпечити ефективний розподіл та використання бюджетних коштів.

Основною метою удосконалення бюджетного планування є забезпечення стабільної фінансової бази соціально-економічного розвитку країни, досягнення збалансованості всіх фінансових планів, визначення фінансових пріоритетів країни, створення умов для прискорення науково-технічного прогресу, забезпечення якісного зростання економіки, посилення соціального захисту населення. Підвищення ролі бюджету держави в системі фінансових планів можливе за умов перебудови бюджетного планування на основі системи стабільних довготривалих, науково обґрунтованих економічних нормативів і фінансових норм, які б відповідали економічним інтересам усіх членів суспільства. У сучасних умовах удосконалення бюджетного планування, у першу чергу, пов'язане з переходом на перспективне (трьохрічне, п'ятирічне) планування бюджетних показників та модернізацію методики планування та планово-бюджетної роботи на всіх рівнях управління з таким розрахунком, щоб, з одного боку, зміцнити, удосконалити і розвинути централізовані начала, а з іншого – забезпечити розширення економічної самостійності органів місцевого самоврядування та посилити їхню відповідальність за кінцеві результати роботи.

Демократизація бюджетного планування та зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування можливі за умови істотного збільшення власних доходів місцевих бюджетів і зведення до мінімуму міжбюджетних трансфертів. Для цього пропонуємо передати з державного бюджету місцевим частину державних податків, які мобілізуються на території відповідних органів місцевого самоврядування в повному обсязі, а іншу частину (податки на споживання; ПДВ, акцизний податок, мито) розділити у пропорціях між державним і місцевими бюджетами. Удосконалення територіального бюджетного планування пов'язано з вирішенням органами місцевого самоврядування проблем фінансового забезпечення регіонів. Вважаємо доцільним, щоб усі суб'єкти господарювання, розташовані на території відповідних місцевих рад, брали участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, які призначені для фінансування розвитку інфраструктури і

благоустрою території. З метою зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування та переходу до економічних методів управління фінансами регіонів рекомендуємо розширити використання укрупнених довготривалих економічних нормативів при плануванні бюджетних доходів і видатків для визначення обсягів коштів, спрямованих на економічний і соціальний розвиток відповідних територій, у тому числі на будівництво та утримання доріг, розвиток комунального господарства й інші потреби.

Роль бюджетного нормування в умовах трансформаційних процесів зростатиме, а нормування виступатиме стимулятором функціонування бюджетної системи. З метою удосконалення бюджетного нормування доцільно забезпечити науково-обгрунтоване визначення і використання в бюджетному процесі трьохрівневих груп норм та нормативів: третій рівень (бюджетні установи та конкретні види видатків) – індивідуальних норм; другий рівень (галузевий) – комбінованих та укрупнених норм; перший рівень (територіальний) – фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. На базовому (третьому) рівні з боку держави доцільно переглянути найближчим часом всі індивідуальні норми видатків і привести їх у відповідність до сучасних вимог. На територіальному (першому) рівні державі доцільно розробити методологію та запровадити методику, яка б дала можливість науково обгрунтовувати та коригувати фінансові нормативи бюджетної забезпеченості з урахуванням всіх чинників, які впливають на обсяги і вартість соціальних послуг та сприятимуть досягненню якісного кінцевого результату.

Методологія визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості повинна базуватися на формулюванні принципів підходів до нормування: чіткому визначенні сфери застосування нормативу; обгрунтуванні розрахункового показника, на який встановлюється норматив; визначенні розрахункової бази для нормативу; розробці методики розрахунку нормативу; встановленні порядку уточнення нормативу залежно від чинників, які впливають на його величину; визначенні переліку конкретних виконавців, на які покладається відповідальність за об'єктивність встановлення нормативів, та

міри відповідальності; розробці стабільної нормативної бази, яка б регулювала порядок визначення та коригування фінансових нормативів.

Методологічні підходи до визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості повинні базуватися на уточненні сфери застосування нормативу; обґрунтуванні розрахункового показника, на який рекомендується встановлювати норматив; визначенні розрахункової бази для нормативу; розробці методики розрахунку нормативу; встановленні порядку уточнення нормативу залежно від усіх чинників, які впливають на його величину; визначенні переліку конкретних виконавців, на які покладена відповідальність за об'єктивність встановлення нормативів, та міри відповідальності; розробці стабільної нормативної бази, яка б регулювала порядок визначення та коригування фінансових нормативів бюджетного забезпечення. Сферою застосування фінансових нормативів бюджетного забезпечення мають бути делеговані повноваження і поточні видатки. Такі нормативи розраховувати недоцільно по капітальних видатках, оскільки ці нормативи не можуть бути об'єктивними і враховувати конкретні умови бюджетного забезпечення відповідних розпорядників коштів. Встановлення обсягів капітальних видатків теж доцільно здійснювати в індивідуальному порядку.

Важливою складовою бюджетного планування є бюджетне регулювання, яке доцільно розглядати в широкому і вузькому значенні. У широкому розумінні – це один з економічних методів регулювання соціально-економічного розвитку суспільства, який полягає у використанні бюджету як інструменту економічного зростання, покращення добробуту громадян, вирішення внутрішніх і зовнішніх проблем держави. У вузькому розумінні – це перерозподіл бюджетних коштів між різними ланками бюджетної системи (з бюджетів одного рівня до бюджетів іншого рівня) з метою збалансування всіх видів бюджетів та забезпечення фінансового вирівнювання регіонів і адміністративно-територіальних одиниць.

Позитивне вирішення питань модернізації бюджетного регулювання можливе за умови розв'язання таких проблем: удосконалення розподілу

повноважень між органами державної влади, державного управління та місцевого самоврядування (в умовах адміністративно-територіальної реформи це пов'язано з розширенням функцій, прав та обов'язків органів місцевого самоврядування і зміцненням їхньої фінансової бази); обґрунтованого розмежування доходів і видатків між усіма рівнями бюджетної системи, зміни статусу окремих державних податків і зборів на місцеві; вибору ефективних важливих регулювань, які б забезпечували органам місцевого самоврядування гарантії отримання доходів без обмеження бюджетних прав та збільшення залежності від центральної влади, зокрема, запровадження методу відсоткових відрахувань від регулюючих доходів (у частині ПДВ, акцизного податку і мита); вирішення практичних питань у процесі виконання бюджетів, які пов'язані з організацією міжбюджетних відносин та їх ефективним функціонуванням.

Залежно від терміну бюджетне регулювання пропонуємо ділити на стратегічне і тактичне. Стратегічне регулювання рекомендуємо використовувати при вирішенні стратегічних завдань, а тактичне – тактичних. Тактичне регулювання доцільно ділити на два види: бюджетне регулювання у процесі складання, розгляду і затвердження бюджету (бюджетного планування) і бюджетне регулювання у процесі виконання бюджету. Це дасть можливість конкретизувати та оптимізувати механізми й інструменти цього регулювання.

Процес розгляду і затвердження бюджету держави як завершальна складова бюджетного планування є дуже складним явищем, що вивчають економічна, юридична, політична науки, філософія, соціологія, етика, естетика тощо. Переплетіння наукових інтересів різного спрямування обумовлює виділення тих аспектів, які стосуються засад саме економічної, а у її складі і фінансової науки. До таких аспектів доцільно віднести: економічні передумови розробки та прийняття бюджетних рішень; наявність економічних та політичних інтересів різних депутатів, політичних партій та фінансово-промислових груп, їхнє врахування в обсягах бюджетного фонду і спрямуванні видатків: бюджетні процедури, їхній зміст, послідовність проведення.

засмозв'язок між різними гілками влади у формуванні та розподілі коштів бюджетного фонду країни.

Другою складовою бюджетного менеджменту є організація виконання бюджету. Під виконанням бюджету, на нашу думку, доцільно вважати організований процес мобілізації доходів бюджетів та здійснення видатків відповідно до закону про державний бюджет й рішень органів місцевого самоврядування про місцеві бюджети. Процес виконання бюджетів знаходиться під впливом різноманітних чинників об'єктивного та суб'єктивного походження. До об'єктивних чинників запропоновано відносити форс-мажорні обставини, пов'язані з погіршенням міжнародної обстановки, стихійні лиха, епідемії тощо, які незалежно від позитивних рішень держави негативно впливають на процес наповнення доходної частини бюджетів та фінансування видатків. Всі інші чинники, які обумовлені некваліфікованим прийняттям управлінських рішень, рекомендовано відносити до суб'єктивних.

У процесі виконання бюджетів пропонуємо використовувати новітні методи регулювання потоків бюджетних ресурсів, зокрема, в частині стимулювання виконання планових надходжень і приросту дохідної частини всіх бюджетів з урахуванням можливостей оптимального задоволення економічних інтересів усіх суб'єктів бюджетних відносин; створення реальних умов для стимулювання раціонального, ефективного й економного використання бюджетних коштів усіма розпорядниками та отримувачами; застосування сучасних технологій організації й управління бюджетними коштами; оптимізацію обсягів бюджетних коштів, пов'язаних з обслуговуванням державного боргу; реформування державного фінансового контролю відповідно до євростандартів; формування засад фінансової деонтології і використання її засад на всіх стадіях бюджетного процесу кожним його учасником.

Підвищення ефективності виконання бюджету в Україні можливе за умов чіткого розмежування повноважень та закріплення доходів на їх виконання, а також відповідальності за виконання бюджету між розпорядниками й

отримувачами коштів та державними органами; концентрації державних коштів на фінансування основних функцій держави, недопущення розпорошення ресурсів, обмеження кількості державних цільових фондів, розширення інформації щодо їхніх доходів та видатків; підвищення ефективності механізмів управління грошовими коштами бюджету; збільшення кількості платників податків, обмеження спрощеної системи оподаткування та податкових пільг; зростання обсягів виробництва вітчизняних товарів; покращення фінансування цілого ряду програм, розробка належного порядку у використанні коштів за бюджетними програмами; повне забезпечення органів місцевого самоврядування коштами на виплату заробітної плати; усунення ризиків розбалансування бюджетних ресурсів у зв'язку з недоліками пенсійного забезпечення та соціальних гарантій населення; запровадження ефективного бюджетного кредитування та оздоровлення ситуації з поверненням раніше виданих кредитів; покращення системи управління зобов'язаннями розпорядників та отримувачів коштів бюджету; відмова від ручного управління бюджетними коштами на всіх його рівнях; спрощення системи державних закупівель; організація належної узгодженості бюджетних процедур між учасниками бюджетного процесу; скорочення функціонального навантаження на працівників органів Державної казначейської служби України, яке не дає фізичної можливості здійснювати контроль за спрямуванням і використанням бюджетних коштів; запровадження у фінансовому апараті держави належної системи матеріального стимулювання, скорочення відтоку із системи висококваліфікованих кадрів; розробка дієвої системи відповідальності за невиконання бюджету, особливо стосовно його видаткової частини.

Пропонуємо переглянути практичні підходи до організації виконання бюджетів, логічний взаємозв'язок його найважливіших стадій, які б відповідали ринковим засадам господарювання в умовах демократичного суспільства. На рівні держави рекомендуємо розробити дієвий механізм поєднання ринкових і державних важелів управління бюджетними коштами, які б забезпечували оптимальне поєднання економічних інтересів усіх учасників бюджетних

відносин у процесі наповнення дохідної частини бюджетів та використання бюджетних коштів. З цією метою всі функції, обов'язки, права і відповідальність за виконання бюджету доцільно передати Міністерству фінансів України, обмеживши при цьому повноваження інших органів державної виконавчої влади та центральних установ.

Виконання дохідної частини бюджету пов'язане з мобілізацією податкових і неподаткових надходжень визначеними законодавством методами. Податкові надходження справляються до бюджету за допомогою податкового механізму, який доцільно розглядати в широкому і вузькому розумінні. У широкому значенні податковий механізм – це сукупність прийомів і методів, за допомогою яких держава, використовуючи податки, регулює соціально-економічний розвиток суспільства. У вузькому розумінні – це сукупність податкових методів, важелів, інструментів, стимулів і санкцій, комплекс заходів і послідовність їх виконання платниками податків та органами стягнення щодо справляння та внесення податків і зборів до бюджетів усіх рівнів або державних цільових фондів. Податковий механізм має власну структуру, яка передбачає наявність окремих взаємопов'язаних між собою елементів (підсистем, методів, важелів, інструментів, стимулів і санкцій). У складі податкового механізму залежно від завдань, набору інструментів, наявності суб'єктів та способу дій можна виділити дві підсистеми: механізм справляння податків платниками та механізм контролю і забезпечення сплати податків.

Вітчизняну систему оподаткування, яка визначає характер спрямування податкового механізму, доцільно формувати після вирішення державою таких питань: якою має бути форма взаємовідносин між платником податків та державою переважаюча (пряме і непряме оподаткування) і в яких співвідношеннях; яким має бути співвідношення між суб'єктами оподаткування, а саме, хто має платити більше податків, а хто – менше, і в яких пропорціях (багаті, середні, бідні; юридичні особи, фізичні особи); яким має бути співвідношення між об'єктами оподаткування (виробництвом, доходами.

прибутком, майном, капіталом, землею, ресурсами тощо); яким має бути співвідношення між державними і місцевими податками.

Визначившись концептуально з моделлю оподаткування та місцем у розподільчих процесах, необхідно сформулювати її основні фундаментальні принципи. До таких принципів пропонуємо віднести принцип множини податків; системність та внутрішня цілісність оподаткування; платоспроможність (податкоспроможність); рівнонапруженість; розумна достатність; стабільність; гнучкість; ефективність; рівномірність сплати; компетенція; недопущення податкової дискримінації.

Теоретична модель системи оподаткування має пройти наукову експертизу, задовольняти інтереси всіх суб'єктів розподільчих процесів, бути апробованою, після чого впровадженою в практику. Без теоретичного обґрунтування недоцільно вносити жодних змін у систему оподаткування. Тільки після цього формувати податковий механізм, який забезпечував би її належне функціонування.

До основних напрямів розвитку податкового механізму можна віднести: оптимізацію пропорцій у процесі розподілу і перерозподілу ВВП; визначення оптимального співвідношення між ліберальними ринковими та державними методами податкового регулювання економіки; реформування податкової системи та податкового механізму відповідно до об'єктивних законів і закономірностей; переорієнтацію податкової політики на забезпечення глибших і якісних змін у податковій системі країни; формування нового інституціонального середовища оподаткування; уточнення переліку національних економічних пріоритетів та визначення елементів податкового механізму для їх реалізації; внесення змін у структуру системи оподаткування; раціоналізацію системи податкових пільг; підвищення ефективності боротьби з податковими правопорушеннями; удосконалення важелів та інструментів податкового механізму.

Під неподатковими надходженнями доцільно розуміти сукупність розподільчих відносин, пов'язаних з формуванням централізованого фонду

грошових коштів держави шляхом непримусового відчуження частини грошових доходів і нагромаджень юридичних і фізичних осіб.

Неподатковим механізмом мобілізації доходів бюджету пропонуємо вважати сукупність методів, інструментів та важелів, за допомогою яких забезпечується спрямування конкретного виду неподаткових надходжень до бюджету. Методами неподаткового механізму рекомендуємо вважати планування, оперативне управління і контроль, важелями – окремі їхні види (дивіденди, ренту, адміністративні збори та платежі, державне мито, митні збори, інші збори, штрафи, фінансові санкції, власні надходження бюджетних установ тощо), а інструментами – ставки, норми, ціни, тарифи і т.д. У зв'язку з значною часткою неподаткових надходжень у доходах бюджету України, роль неподаткового механізму в забезпеченні перерозподільчих процесів є суттєвою та в найближчій перспективі не знижуватиметься. У сучасних умовах з метою забезпечення ефективного функціонування неподаткового механізму доцільно активізувати використання всіх його складових, спрямованих, у першу чергу, на мобілізацію доходів від власності та підприємницької діяльності, власних надходжень бюджетних установ та інших неподаткових надходжень, які займають найбільшу частку у доходах бюджетів усіх рівнів.

Виконання видаткової частини бюджету здійснюється за допомогою таких форм, як бюджетне фінансування, бюджетне кредитування та бюджетне резервування.

Бюджетне фінансування доцільно розглядати, з одного боку, як об'єктивне економічне поняття, а з іншого – як матеріальне вираження цього поняття. Бюджетне фінансування – це сукупність грошових відносин, пов'язаних з розподілом і використанням коштів централізованого грошового фонду держави, які реалізуються шляхом безповоротного і безоплатного надання бюджетних коштів юридичним і фізичним особам на проведення заходів, передбачених бюджетом. Бюджетному фінансуванню будуть властиві такі ознаки: воно є однією з найважливіших форм фінансування видатків бюджету; його зміст виявляється у безповоротному наданні бюджетних коштів

юридичним і фізичним особам; надання цих коштів здійснюється на проведення заходів, передбачених бюджетом; перелік цих заходів відповідає функціям держави; бюджетне фінансування з боку держави є формою бюджетного механізму, а з боку суб'єктів господарювання – однією з форм фінансового забезпечення. На практиці бюджетне фінансування виступає як процес, дія, елемент бюджетного механізму, форма фінансового забезпечення.

Враховуючи сутність бюджетного фінансування, його внутрішні якісні характеристики, до принципів цього фінансування пропонуємо віднести безповоротність; безоплатність; безстроковість; плановість; цільовий характер фінансування не за планом, а по мірі виконання плану за виробничими показниками, мережею, штатами і контингентами; ефективне використання коштів; фінансування по мірі надходження доходів; оптимальне поєднання всіх джерел фінансування; дотримання режиму економії; повнота; справедливість і неупередженість; публічність та прозорість; контрольованість. При формулюванні цих принципів і їхньому трактуванні доцільно опиратися на принципи бюджетної політики.

У теорії та практиці бюджетного фінансування важливе значення має правильний вибір й обґрунтування відповідних його форм. Під формами бюджетного фінансування слід розуміти способи надання бюджетних коштів на заходи, передбачені у бюджеті відповідно до наукових принципів. За наведеними критеріями доцільно виділити три найважливіші форми бюджетного фінансування: кошторисне фінансування, бюджетне інвестування та державні трансферти. Потреби в розробці та вдосконаленні цих форм пов'язані з цілями бюджетної політики держави, сформульовані бюджетною доктриною. Серед них можна виділити дві групи – загальні і спеціальні.

Під кошторисним фінансуванням пропонуємо вважати виділення державою бюджетних коштів відповідно до затверджених бюджетів та бюджетних розписів суб'єктам господарювання (бюджетним установам) на цілі, передбачені їхніми основними фінансовими планами – кошторисами. У даному визначенні вказується джерело коштів (затверджений бюджет).

документ, який регулює розподіл коштів (бюджетний розпис), отримувачі коштів (суб'єкти господарювання, які належать до бюджетних установ, включаючи різні галузі виробничої сфери та сфери послуг) та основний документ, що відображає цілі, на які виділяються кошти (кошторис бюджетної установи).

Розширення функцій держави в умовах ринкових трансформацій пов'язано зі збільшенням обсягів надання державних трансфертів шляхом державного субсидювання та допомоги населенню. У процесі розвитку державного субсидювання доцільно довести обсяг дотації до оптимальної величини, не стимулюючи при цьому безгосподарності та марнотратства. Зважаючи на те, що субвенції в даний час використовуються для фінансування певних цільових проєктів, програм та заходів, які мають загальнодержавне, регіональне чи місцеве значення, їхня роль у бюджетному фінансуванні зростатиме. Стосовно субсидій та державних допомог населенню рекомендуємо проводити державну політику, спрямовану на їхнє поступове скорочення за рахунок розробки заходів, що сприятимуть пошуку інших ефективних джерел фінансування окремих потреб відповідних суб'єктів, котрим ці субсидії виділяються.

Третя складова бюджетного менеджменту охоплює процес формування бюджетної інформації, організації бюджетного обліку та звітності. Бюджетна інформація є основою формування та реалізації бюджетної політики держави. З огляду на це така інформація повинна формуватися з урахуванням таких принципових вимог: достовірність; реальність; повнота; системність; достатність; своєчасність; доступність; зрозумілість; оптимальне поєднання конфіденційності, прозорості і наочності; єдність; раціональність; спадкоємність; безперервність оновлення; зіставлення; надійність; узгодженість; адекватність явищам і процесам, що вивчаються, та інші. Визначення і перелік цих підходів має ґрунтуватися на засадах економічної теорії та фінансової науки з урахуванням найважливіших цілей бюджетної політики держави. До найважливіших форм інформаційного забезпечення бюджетної політики пропонуємо відносити бухгалтерський облік і звітність, статистику, обстеження, засоби масової інформації, фінансову науку, Інтернет,

які удосконалюються з розвитком суспільства, нагромаджуючи при цьому як позитивні, так і негативні якості.

З метою вдосконалення інформаційного забезпечення бюджетної політики рекомендуємо розпочати роботу по створенню інтелектуальної системи обліку; запровадити в Україні практику використання фінансової інформації за міжнародними стандартами бухгалтерського обліку, розробити нові національні стандарти обліку, максимально наближені до міжнародних. і ліквідувати податковий облік, що не відповідає принципу єдиної інформації; скоротити обсяги звітної інформації (податкової, бюджетної, статистичної) до оптимальних розмірів, вилучивши з неї зайву інформацію; розробити та узгодити на загальнодержавному рівні єдині підходи та методики розрахунку найважливіших статистичних, особливо макроекономічних показників, створити ефективну систему моніторингу та звітування щодо бюджетів усіх рівнів; створити при Міністерстві фінансів України підрозділ, працівники якого могли б сформувати і систематично поповнювати банк наукових розробок і пропозицій, що стосуються організації та вдосконалення фінансової системи, аналізувати ці пропозиції і рекомендувати їх до впровадження.

Під бюджетною звітністю пропонуємо вважати сукупність упорядкованих взаємопов'язаних між собою показників, які характеризують кількісні та якісні результати виконання бюджетів усіх рівнів. Бюджетну звітність рекомендуємо класифікувати за одинадцятьма ознаками: суб'єктами, призначенням, місцем використання, рівнем узагальнення показників, рівнем використання в управлінських цілях, змістом звітних даних, обсягом показників, терміном складання і подання, способом відправлення, способом складання, способом подання, періодом охоплення. Форму № 1 кдб "Звіт про фінансовий стан Державного бюджету України (баланс)" назвати "Баланс виконання Державного бюджету України", що повною мірою відповідатиме змісту її показників. У процесі складання бюджетної звітності необхідно забезпечувати дотримання всіх принципів, включаючи ті, які сьогодні порушуються, зокрема, доступності, сталості, зіставності, реальності і гласності

З метою забезпечення якісного аналізу виконання бюджетів, ефективної аналітичної роботи пропонуємо доповнити чинні показники річної звітності даними про мережу, штати і контингенти бюджетних установ і виробничими показниками суб'єктів господарювання, галузей, адміністративно-територіальних одиниць, які пов'язані з використанням бюджетних коштів. Це дасть можливість отримати всі необхідні звітні дані, які потрібні для конкретних аналітичних розрахунків.

Четвертою складовою бюджетного менеджменту є бюджетний контроль. Пропонуємо сутність бюджетного контролю розглядати, виходячи із вчення про бюджет держави та економічний контроль. Зважаючи, що сутність бюджету полягає в сукупності грошових відносин з метою формування і використання основного централізованого фонду грошових коштів держави та проявляється за допомогою розподільчої й контрольної функцій, під бюджетним контролем доцільно вважати матеріальне вираження контрольної функції бюджету. Одночасно бюджетний контроль є складовою фінансового контролю і базується на категорії контролю як функції системи управління суспільними процесами. Враховуючи особливості бюджетного контролю, сферу його застосування, можна вважати, що він є об'єктивно обумовленою складовою процесу економічної діяльності суспільства, однією з функцій управління бюджетною системою країни й використовується там, де існують бюджетні відносини.

Бюджетний контроль, будучи матеріальним вираженням контрольної функції бюджету, має свої об'єкт, суб'єкти, предмет та методи. Під видами бюджетного контролю доцільно розглядати державний, муніципальний, громадський контроль та аудит. З розвитком ринкових засад господарювання в Україні перспективним напрямом розвитку бюджетного контролю можна вважати ширше застосування бюджетного аудиту (аудиту фінансової діяльності, аудиту ефективності виконання бюджетних програм).

Пропонуємо сформувати мережу спеціальних контролюючих органів (ними можуть бути територіальні підрозділи Рахункової палати), які могли б

координувати організацію бюджетного контролю та безпосередньо займатися бюджетним аудитом. В умовах нестачі бюджетних ресурсів та розширення функцій органів місцевого самоврядування рекомендуємо практикувати такий прогресивний метод бюджетного контролю як моніторинг бюджетних потоків та процесу виконання бюджетів.

Розширення сфери розподільчих процесів та обсягів державного регулювання соціально-економічного розвитку суспільства вимагає удосконалення нормативно-правового регулювання бюджетного контролю. З огляду на це доцільно оновити законодавство про бюджетний контроль, прийняти Закон України “Про фінансовий контроль”, положення чинного закону “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” привести у відповідність до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю, вимог ЄС стосовно управління державними фінансами, базових документів INTOSAI. З метою підвищення якості бюджетного контролю обмежити завантаження внутрішніх аудиторів органів державного і комунального сектору, контролерів-ревізорів додатковими завданнями, зміцнювати матеріально-технічну базу органів зовнішнього та внутрішнього державного фінансового контролю, створити правову базу, при якій можна було домогтися стовідсоткового відшкодування нанесених відповідальними особами збитків, забезпечити наукову організацію праці осіб, які займаються бюджетним контролем, належний рівень їхніх гарантій, незалежності й соціального захисту.

Необхідність реформування бюджетного аудиту в системі фінансового контролю обумовлена потребою його адаптації до вимог Єврокомісії у зв'язку з обранням Україною стратегічного курсу, спрямованого на вступ до ЄС. З огляду на це під бюджетним аудитом у широкому розумінні доцільно вважати форму бюджетного контролю, що забезпечує вивчення процедур прийняття і виконання управлінських рішень суб'єктами бюджетного процесу відповідно до поставлених завдань з метою досягнення певних цілей. З урахуванням сучасних умов розвитку України та норм і правил ЄС пропонуємо розробити

нові теоретичні і практичні засади організації бюджетного контролю, а у його складі бюджетного аудиту, які б дали можливість реалізувати засади бюджетної стратегії країни та підвищити ефективність використання бюджетних коштів.

У процесі реформування державного фінансового контролю та розвитку у його системі бюджетного аудиту на рівні держави постає необхідність вирішити такі найважливіші завдання: змінити ідеологію та визначити нові концептуальні засади організації системи державного внутрішнього фінансового контролю, невід'ємною складовою якого є внутрішній контроль та внутрішній аудит; створити єдине правове поле для розвитку системи державного внутрішнього фінансового контролю; визначити Міністерство фінансів України органом, уповноваженим здійснювати нагляд за станом реформування системи державного внутрішнього контролю, спрямовувати та координувати централізований внутрішній аудит, а Державну фінансову інспекцію України – органом гармонізації системи внутрішнього аудиту і внутрішнього контролю; створити служби внутрішнього аудиту в усіх органах державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствах, організаціях, установах державної та комунальної форм власності; розробити стандарти внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, у яких деталізувати та уніфікувати контрольні процедури, затвердити положення етики внутрішнього аудитора; удосконалити кадрове забезпечення служб внутрішнього аудиту, покращити матеріально-технічне та фінансове забезпечення функціонування внутрішнього аудиту.

Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю до 2015 року вимагає перегляду підходів до структури органів зовнішнього та внутрішнього контролю та організації їхньої діяльності. З метою розвитку централізованого внутрішнього аудиту Держфінінспекції України доцільно реорганізувати структуру свого апарату й територіальних органів, передбачивши у них створення відповідних підрозділів, розробити стандарти аудиту, упорядкувати порядок планування, формування системи накопичення необхідної інформації. Модернізація інспектування потребує перегляду та

внесення змін у чинні нормативно-правові акти, запровадження практики проведення ревізій за ризиками ймовірності допущення фактів шахрайства. Гармонізація внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту має бути пов'язана з розробкою відповідного нормативного забезпечення на базі концептуально нових засад здійснення контрольної-ревізійної роботи в системі органів державної виконавчої влади, відомчого контролю, створення необхідних структурних підрозділів, визначення порядку взаємодії між ними.

1.5.2. Проблеми та перспективи управління бюджетними коштами в охороні здоров'я

Процес економічних трансформацій в Україні, що здійснюється після набуття незалежності, супроводжується як рядом позитивних змін (впровадженням ринкових відносин), так і негативними явищами (соціальною нестабільністю, зниженням рівня життя більшості населення).

Ринковий механізм господарювання зумовлює необхідність формування адекватної системи соціальних гарантій населенню та змінює акценти у витрачаннях державних коштів. Соціальна орієнтація ринкової економіки передбачає спрямування більшої частини бюджетних коштів на задоволення потреб населення та забезпечення конституційних гарантій і норм соціального захисту. Тут зауважимо, що в державній формі власності України є значна кількість підприємств, установ, які потребують фінансової підтримки. Державний сектор економіки і бюджетне фінансування, як свідчить досвід розвинутих країн світу, необхідний, так як у кожній демократичній державі з ринковим механізмом бюджет є її невід'ємним атрибутом, що відображає соціально-економічний стан та є фінансовою базою для виконання державою своїх функцій. Обсяг державної власності повинен відповідати межам, які відзначаються специфікою певного історичного стану розвитку суспільства, станом економіки, завданнями, що виконує держава, та її фінансовими можливостями.