

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ДОНЕЦКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

на правах рукописи

Дедух Татьяна Михайловна

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ: СТРУКТУРА,
ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ, МОДЕРНИЗАЦИЯ**

Специальность 08.00.01 – Экономическая теория

Диссертация
на соискание научной степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
доктор экономических наук, профессор
Чаусовский Александр Михайлович

Экземпляр диссертации идентичен по содержанию с другими экземплярами, которые были представлены в диссертационный совет

Ученый секретарь диссертационного совета Д 01.003.01

А.Н. Бойко

Донецк – 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ	11
1.1. Методология анализа функций и роли государства в экономике	11
1.2. Возникновение и развитие теорий финансов	31
1.2. Сущность, функции и структурная организация государственных финансов в экономической системе	49
Выводы к разделу 1	67
РАЗДЕЛ 2. РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ С ПОМОЩЬЮ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ	72
2.1. Бюджет как структурообразующий элемент государственных финансов	72
2.2. Внебюджетные фонды в структуре государственных финансов	91
2.3. Управление бюджетным дефицитом и государственным долгом ..	111
Выводы к разделу 2.....	131
РАЗДЕЛ 3. ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ УКРАИНЫ НА БАЗЕ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА.....	135
3.1. Сущность, принципы и цели бюджетного федерализма	135
3.2. Модели бюджетного федерализма	146
3.3. Проблемы построения бюджетного федерализма в Украине	163
Выводы к разделу 3.....	173
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	176
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	181
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	194

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В современных условиях происходит переосмысление сущности государственных финансов и принципов построения государственной финансовой политики. Развитие теоретических взглядов на роль государственных финансов связано с изменением государственного влияния на экономику. Отсутствие четкой и научно-обоснованной стратегии развития государственных финансов в Украине, а, следовательно, возможности определить необходимые объемы государственных финансовых ресурсов, привело к неэффективному решению многих социально-экономических проблем. Особую актуальность данные вопросы приобрели в связи с происходящими процессами глобализации и мировым финансово-экономическим кризисом 2008 года, усугубившим общественные проблемы.

Проблема совершенствования механизма государственного регулирования социально-экономического развития Украины с помощью системы государственных финансов носит комплексный характер. Актуальными являются вопросы, связанные с определением конкретных видов и объемов производства и предоставления общественных и коллективных товаров разными уровнями власти (центральными или местными органами), разработкой эффективных механизмов достижения социальных целей и взаимодействием общественных интересов, и интересов центра и регионов. В современных условиях повышается потребность в анализе способов мобилизации доходов государства, обосновании новых стратегических направлений, путей и методов повышения результативности его финансовой деятельности. Трансформация государственных финансов Украины требует применения современных концептуальных подходов к реформированию финансов государства и его финансовой политики в соответствии с национальными социально-экономическими приоритетами.

Степень научной разработки проблемы. Значительный вклад в развитие концептуальных вопросов государственных финансов внесли такие иностранные

ученые, как Э. Аткинсон, С. Браун, П. Джексон, Дж. Калис, Дж. Кейнс, Р. Масгрейв, Дж. Стиглиц, М. Фридмен. Среди российских экономистов, исследующих вопросы функционирования государственных финансов следует выделить Р. Гринберга, А. Ковальова, Л. Полозенко, В. Родионову, Б. Сабанти, Л. Якобсона, Е. Ясина. Теоретической разработкой проблем государственных финансов занимаются такие украинские ученые, как: В. Базилевич, Л. Баластрик, Г. Башнянин, О. Василик, В. Вишневский, В. Дементьев, Л. Дмитриченко, Ю. Иванов, Л. Костырко, А. Крисоватий, И. Лунина, В. Мищенко, Ю. Николенко, В. Опарин, Ю. Пасичник, С. Слухай, В. Сутормина, Л. Тарангул, В. Федосов и др.

Признавая несомненный вклад ученых-экономистов в разработку проблем государственных финансов, следует отметить, что требует дальнейшего, более детального исследования вопросы регулирования экономических процессов с помощью государственных финансов, а также механизм модернизации государственных финансов в условиях развивающихся рынков. Объективная потребность реформирования теоретических основ и практических механизмов государственных финансов Украины в рамках системной трансформации, разработка концептуальных положений и определение путей повышения эффективности государственных финансов являются актуальными, что обусловило выбор темы, цель и задачи исследования.

Связь работы с научными направлениями, планами, темами. Диссертация выполнена в соответствии с направлениями научно-исследовательской работы кафедры экономической теории Донецкого национального университета Министерства образования и науки Украины в рамках госбюджетной темы «Хозяйственный механизм современной экономики» (Г-01/б, номер государственной регистрации 0111U005889) (2011-2015), в рамках которой были исследованы проблемы реформирования государственных финансов современной Украины.

Цель и задачи исследования. Целью диссертации является развитие теоретико-методологических основ функционирования системы государственных финансов в условиях развивающихся рынков и разработка концептуальных

положений модернизации государственных финансов на базе бюджетного федерализма.

В соответствии с целью исследования были поставлены и решены следующие задачи:

- теоретический анализ функций и роли государственных финансов в экономике;
- анализ взаимосвязи между основными функциями государства и системой государственных финансов;
- исследование концептуальных подходов и теоретических воззрений на содержание, роль, функции и структуру государственных финансов;
- выявление противоречий и форм их разрешения в системе функционирования государственных финансов Украины;
- исследование содержания и особенностей механизма функционирования государственных финансов на современном этапе развития экономики;
- анализ особенностей функционирования бюджетной и налоговой систем Украины в условиях развивающихся рынков;
- анализ сущности, принципов и моделей бюджетного федерализма;
- разработка рекомендаций по совершенствованию существующего механизма организации государственных финансов.

Определенные таким образом цель и задачи исследования обусловили логику и последовательность рассмотрения отдельных проблем.

Объект исследования – экономические процессы сферы государственных финансов.

Предмет исследования – методология, концепции, механизмы регулирования государственных финансов.

Диссертационная работа выполнена в соответствии с паспортом специальности 08.00.01 – Экономическая теория: пункты 1.1 «Политическая экономия: роль и функции государства и гражданского общества в функционировании экономических систем; теория государственного сектора в

экономике; формирование экономической политики (стратегии) государства»,
1.2 «Микроэкономическая теория: теория национального счетоводства».

Научная новизна полученных результатов заключается в развитии теоретико-методологических положений, которые определяют направления совершенствования организации государственных финансов Украины.

Наиболее существенные элементы приращения научного знания состоят в следующем:

впервые:

разработана *концепция трансформации государственных финансов* Украины на базе бюджетного федерализма (однозначное разграничение и законодательное закрепление полномочий между всеми уровнями власти по расходам; наделение соответствующих уровней власти достаточными для выполнения этих полномочий доходными источниками; вертикальное и горизонтальное бюджетное выравнивание с использованием механизмов межбюджетных отношений), которая позволит оптимизировать систему государственных финансов;

усовершенствовано:

методология анализа государственных финансов рыночной экономики: эффективность государственных финансов во многом определяется качеством действующих формальных институтов и степенью независимости судебной системы, что позволяет включить в анализ государственных финансов инструменты неoinституциональной экономической теории;

механизмы бюджетно-налоговой политики в условиях кризиса и формирующихся рынков: сокращение налогов на реальный сектор экономики; нулевой вариант по налогам на малый и средний бизнес; повышение налогов на крупные доходы физических лиц; эмиссия государственных облигаций на восстановление народного хозяйства Донбасса;

получили дальнейшее развитие:

понятийно-категориальный аппарат исследования за счет уточнения категории «финансы», которая рассматривается как система денежных отношений

между субъектами, их представляющими (государство, фирмы, некоммерческие организации, домашние хозяйства), в рамках формальных и неформальных институтов, действующих в обществе для перераспределения ВВП;

теория спроса, предложения и конкуренции: внебюджетные фонды выступают инструментом преодоления «провалов» рынка в сфере производства чистых общественных благ; что позволит повысить эффективность функционирования финансовых ресурсов внебюджетных фондов, а также удовлетворить спрос населения в чистых общественных товарах коллективного пользования;

теория государственных финансов: в основу функционирования бюджетной и налоговой систем должны быть заложены механизмы гармонизации экономических интересов субъектов национальной экономики, что позволит преодолеть кризисные явления в экономике современной Украины и обеспечить стабильные темпы экономического роста;

теория бюджетной децентрализации в аспекте модернизации налоговой системы на региональном уровне на основе повышения роли системы местного налогообложения в формировании доходной базы местных бюджетов, что направлено на активизацию социально-экономического развития регионов, а также совершенствование механизмов взыскания местных налогов и сборов для обеспечения финансовой устойчивости местных бюджетов.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическое значение состоит в систематизации и углублении существующих теоретических положений относительно особенностей функционирования государственных финансов в современной экономике.

Практическое значение полученных результатов заключается в том, что разработанные рекомендации могут использоваться для обоснования социально-экономической политики в сфере государственных финансов, в частности совершенствованию бюджетной и налоговой политики в области регулирования доходов; при изучении курсов экономической теории, экономической политики, государственного регулирования экономики, экономики общественного сектора;

в законотворческой деятельности при разработке концепции долгосрочного социально-экономического развития страны в части совершенствования распределительных механизмов, что будет способствовать развитию системы государственных финансов.

Результаты исследования использованы главным управлением экономики Донецкой областной государственной администрации при разработке программ экономического и социального развития административно-территориальных единиц Донецкой области (справка № 8-393 от 1.02.2014 г.). Отдельные положения были использованы комитетом народного совета Донецкой народной Республики по социальной и жилищной политике при разработке проекта Трудового кодекса ДНР (справка № 3 от 01.02.2016 г.). Теоретические и научно-методические положения работы используются в учебном процессе Донецкого национального университета при преподавании учебных дисциплин «Макроэкономика» и «Теория общественного выбора» (справка № 40/01-27/6.10.0 от 28.01.2016 г.).

Методология и методы исследования. Теоретико-методологической основой исследования послужили положения современной экономической теории, работы отечественных и зарубежных ученых в области государственных финансов, теории общественного выбора и современного институционализма, которые исследуют сущность, содержание и структуру современных финансов, бюджетный федерализм, его формы и принципы, инструменты и механизмы достижения компромисса между социальными партнерами в процессе распределения и перераспределения валового внутреннего продукта.

В процессе исследования использованы диалектический метод познания и системный подход, также совокупность общенаучных и специальных методов исследования, а именно: научной дедукции и индукции (для уточнения сущности, функций и структурной организации государственных финансов), системного анализа и синтеза (для выявления содержания внебюджетных фондов в структуре государственных финансов), систематизации и обобщения (для обоснования роли государства в экономической системе рыночной экономики),

абстракции (для определения сущности, принципов и целей бюджетного федерализма), аналогии (для обоснования моделей бюджетного федерализма), а также специальные методы анализа: исторического и абстрактно-логического (при анализе возникновения и развития финансов), графического (для иллюстрации результатов исследования), институционального (для анализа влияния институтов на функционирование государственных финансов), системно-структурного (для определения направлений перестройки государственных финансов на основе бюджетного федерализма), статистического и экономического анализа (для анализа бюджетных доходов и расходов, дефицита и государственного долга).

Положения, выносимые на защиту:

- концептуальные положения функционирования и организации системы государственных финансов;
- институциональная основа регулирования экономических процессов с помощью механизмов государственных финансов;
- понятийно-категориальный аппарат исследования бюджетного федерализма;
- направления повышения эффективности организации государственных финансов Украины на базе бюджетного федерализма.

Степень достоверности результатов исследования. Достоверность научных выводов, рекомендаций и положений, изложенных в диссертационной работе, обусловлена тем, что они основаны на использовании фундаментальных положений экономической теории, работ ведущих отечественных и зарубежных ученых в области исследования проблем функционирования и развития системы государственных финансов, данных официальной статистической отчетности, материалов, исследований и отчетов международных организаций.

Личный вклад соискателя. Научные положения, разработки и выводы диссертационной работы являются результатом самостоятельно проведенного исследования и отображают авторский подход к решению научной задачи

развития системы государственных финансов, что отражено в научных публикациях автора.

Апробация результатов диссертации. Основные положения и результаты исследования докладывались и обсуждались на международных и всеукраинских научно-практических конференциях и семинарах: «Управление развитием социально-экономических систем: глобализация, предпринимательство, стабильный экономический рост» (г. Донецк, 2009 г.); «Экономическое и социальное развитие Украины в XXI столетии: национальная идентичность и тенденции глобализации» (г. Тернополь, 2010 г.); «Структурные реформы трансформации в промышленности: перспективы и приоритеты» (г. Донецк, 2010 г.); «Методология современных исследований в политике, экономике и социальной сфере» (г. Донецк, 2011 г.); «Наука и жизнь» (г. Николаев, 2011 г.); «Экономическая теория в условиях глобализации экономики» (г. Донецк, 2011 г.); «Теория и практика развития человеческого потенциала на современном этапе» (г. Донецк, 2012 г.); «Социально-гуманитарные и методологические основы развития культуры в современном обществе» (г. Донецк, 2013 г.); «Философия в современном социуме» (г. Донецк, 2013 г.); «Страховые интересы современного общества и их обеспечение» (г. Саратов, 2013 г.); «Актуальные вопросы финансов и страхования России на современном этапе» (г. Нижний Новгород, 2016 г.), «Механизм устойчивого социально-экономического развития Донецкой Народной Республики: междисциплинарный подход» (г. Донецк, 2017).

Публикации. По результатам исследования опубликовано 20 научных работ общим объемом 9,1 п.л., из которых автору лично принадлежит 6,5 п.л., в том числе 7 статей в рецензированных научных изданиях общим объемом 4,9 п.л., из которых автору принадлежит 3,9 п. л.

Структура и объем диссертационной работы. Работа состоит из введения, трех разделов, заключения, списка литературы, приложений. Содержание работы изложено на 180 страницах, содержит 23 таблиц на 21 страницах, 28 рисунков на 27 страницах.

РАЗДЕЛ 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

1.1. Методология анализа функций и роли государства в экономике

Проблема возникновения и существования государства, его роли в общественной и экономической жизни давно волновала ученых.

Великий древнегреческий философ Платон¹ в своих трудах «Государство» и «Законы» разработал идеальную модель государства, наделив его утопическими чертами. Платон разделил все население на три сословия. Первые два – философы, непосредственно управляющие государством, и воины, его защищающие, – составляли государственный аппарат управления. Они не имели права обладать какой – либо собственностью, а потребление должно было носить для них обобществленный характер. Собственность могли иметь только «черни», третье сословие, состоящее из землевладельцев, ремесленников и купцов. Рабов Платон не считал гражданами и оставлял вне сословий. Они вместе с мелкими производителями и купцами должны были обеспечивать неограниченное удовлетворение потребностей первых двух сословий. Таким образом, Платон, создав идеальное государство, стремился увековечить рабство.

Ученик Платона - Аристотель одним из первых предложил так называемую «патриархальную» теорию. Согласно которой государство возникло, как естественный процесс усложнения форм общественной жизни: вначале люди объединялись в семьи, затем несколько семей образовывали поселения, а на завершающей стадии этого процесса возникло государство, как форма общежития людей, использующая политическое устройство и подчиняющаяся власти закона.

¹ Платон (428– 48 до н. э.) – древнегреческий философ, ученик Сократа, учитель Аристотеля.

В средние века процесс возникновения государства рассматривался в рамках религиозного мировоззрения, как учреждение института земной власти установленной Богом.

Современный католицизм считает своим официальным учением о государстве взгляды Фомы Аквинского, который призывал людей к повиновению государственной власти, связанной с божественными законами.

В новое время возникли две модели государства в зависимости от его природы: эксплуататорская модель государства и контрактная модель. Эксплуататорская модель государства восходит к идее грабительского государства Т. Гоббса². Эксплуататорское государство – это такое государство, которое использует монополию на насилие для максимизации собственного дохода (дохода группы, контролирующей государство).

Главной целью такого государства при спецификации становится достижение такой структуры собственности, которая максимизирует ренту правителя (группы, контролирующей государство), даже если это достигается в ущерб благосостоянию общества в целом. Например, короли передавали средневековым корпорациям множество исключительных прав, тормозивших развитие ремесел и технический прогресс. Взамен короли получали от корпораций поддержку и источник устойчивых поступлений. Кроме того, эксплуататорское государство не ограничено теми рамками, которые ему отведены социальным контрактом. Государственный аппарат находится в состоянии постоянной экспансии во все новые сферы взаимодействия людей. Экспансия объясняется стремлением эксплуататорского государства увеличить свои доходы и объем ресурсов, проходящих через государственный бюджет³.

М. Олсон проводит аналогию эксплуататорского государства с «оседлым бандитом», который хотя и осуществляет поборы с проживающих на

² Гоббс Томас (1588 – 1679) – английский философ материалист, один из основателей теории общественного договора и теории государственного суверенитета. Известен идеями, получившими распространение в таких дисциплинах, как этика, теология, физика, геометрия и история.

³ Дж. Бьюкенен называет такое государство производящим, подчеркивая его стремление не ограничиваться рамками гаранта в сделках [1, с.333].

контролируемой им территории, но в тоже время знает меру и к тому же «защищает от «гастролеров», которые действуют по принципу «украл – убежал»⁴.

Контрактная (договорная) теория происхождения государства связана с политической теорией Дж. Локка и идеями Ж. – Ж. Руссо и Д. Дидро⁵. Контрактный подход рассматривает возникновение государства как некий первоначальный контракт, который означал, что права индивида на определенные ресурсы признаются другими участниками договора в обмен на его отказ от притязаний на ресурсы других лиц. Люди договорились уважать права друг друга на определенные ресурсы. Роль государства в этом подходе сводится к тому, что оно выступает как некая третейская сторона, гарантирующая соблюдение условий первоначального общественного договора⁶. По этой теории государство возникает в целях получения экономии от масштаба: создание государства дает возможность индивиду расходовать меньшее количество ресурсов на защиту своей собственности и тем самым увеличивает богатство общества⁷.

Контрактное государство – это такое государство, которое использует монополию на насилие только в рамках делегированных ему гражданами правомочий и в их интересах, а граждане рассматривают уплату налогов не как повинности, а как свою обязанность.

Предпосылки появления контрактного государства:

а) наличие четких конституционных рамок деятельности государства (в конституции оговорены те права, которые делегируются гражданам государству, и те, которые не могут быть отчуждены ни при каких условиях);

⁴ Аналогия эксплуататорского государства с «оседлым бандитом» предложена в работе: Олсон М. Рассредоточение власти и общество в переходный период // Доклад на конференции «Реформы в России: установившиеся интересы и практические альтернативы». – М., 13 – 15 апреля 1995 [2].

⁵ Локк Джон (1632 – 1704) – английский философ и политический мыслитель, разработал эмпирическую теорию познания и идейно – политическую доктрину либерализма. Руссо Жан – Жак (1712 – 1778) – французский философ, писатель, мыслитель. Разработал прямую демократию правления народа государством – прямую демократию, которая используется и по сей день, например в Швейцарии. Дидро Дени (1713 – 1784) – французский писатель, философ – просветитель и драматург, основавший «Энциклопедию, или Толковый словарь наук, искусств и ремесел» (1751).

⁶ Впервые трактовка государства как результата договора между людьми была выдвинута древнегреческим мыслителем Эпикуром.

⁷ Экономист–неоклассик Джон Амбек проиллюстрировал эту теорию на уникальном историческом материале – «золотой лихорадке» в Калифорнии в середине XIX века.

б) существуют реальные механизмы участия граждан в деятельности государства (к политическим механизмам участия граждан в деятельности государства относятся процедуры демократии);

в) существование института рынка, как главного альтернативного механизма распределения прав собственности. Государство ориентируется на достижения такого распределения прав собственности, которое могло бы быть достигнуто на рынке совершенной конкуренции при нулевых транзакционных издержках. Поэтому государство не может функционировать, периодически не сверяясь с рынком.

г) наличие альтернативных механизмов спецификации и защиты прав собственности. В качестве альтернативных механизмов могут выступать другие государства, оппозиция контролирующей государство группе, мафия.

С этой точки зрения, миграционные потоки между государствами можно рассматривать как желание людей «проголосовать ногами» против неэффективного аппарата государства (сопоставление двух идеальных моделей государства приведено в таблице 1.1).

Таблица 1.1 – Сопоставление двух идеальных моделей государства

Критерий	Контрактное государство	Эксплуататорское государство
Цель	Максимизация совокупного дохода (ВВП) членов общества	Максимизация доходов группы, контролирующей государственный аппарат
Задачи	Гарант в ряде сделок между индивидами, спецификация и защита прав собственности	Активное вмешательство в экономические и социальные взаимодействия, не ограничиваемые ролью гаранта
Использование монополии на насилие	Ограничивается социальными договоренностями и конституционными рамками	Зависит от политической воли группы, контролирующей государство
Бюджетное ограничение	Жесткое, ограниченное демократической процедурой утверждение бюджета	Мягкое
Основные статьи расходов	Юстиция, правоохранительная деятельность	Оборона, государственное управление, правоохранительная деятельность
Основные способы покрытия бюджетного дефицита	Займы на внешнем рынке	Кредиты центрального банка правительству, займы на внутреннем рынке, возможен отказ от выполнения обязательств, как вид конфискационного налога

После возникновения политической экономии как науки вопрос о роли и функциях государства стал рассматриваться учеными – экономистами.

Меркантилисты⁸ призывали к активному вмешательству государства в экономику. Государственная экономическая политика должна быть направлена на защиту национальной экономики от конкуренции со стороны других государств путем введения высоких таможенных пошлин.

Представители классической политэкономии утверждали, что свободная игра рыночных сил создает гармоничное устройство, поэтому экономисты-классики выступали с обоснованием минимальной роли государства ограничивая осуществлением жизненно важных общественных работ, поддержанием законности и правопорядка, обороны страны. С их точки зрения, правительство должно гарантировать права собственности и незыблемость контрактов, защищать экономические и политические свободы граждан. Все это может считаться основной деятельностью государства. Адам Смит в своем главном труде «Исследование о природе и причинах богатства народов» так очертил круг основных обязанностей государя (государства):

1) ограждать общество от насилия и вторжения других независимых обществ;

2) ограждать, по мере возможности, каждого члена общества от несправедливости и угнетения со стороны других его членов или установить хорошее отправление правосудия;

3) создать и содержать определенные общественные сооружения и общественные учреждения, создание и содержание которых не может быть в интересах отдельных лиц или небольших групп, потому что прибыль от них не сможет никогда оплатить издержки отдельным лицам, или небольшой группе, хотя и сможет, часто с излишком, оплатить их большому обществу [3, с. 231].

Марксистская теория рассматривает государство как политическую организацию экономически господствующего класса, для подавления

⁸ Меркантилизм – первая школа буржуазной политэкономии, выражающая интересы торговой буржуазии эпохи первоначального накопления капитала.

сопротивления его классовых противников. По мнению Маркса, защищая устои эксплуататорского строя, обеспечивая внешние и внутренние условия его существования, буржуазное государство действует как «комитет, управляющий общими делами всего класса буржуазии» [4, с. 426]. Согласно марксистскому экономическому детерминизму, государство возникает на определенном уровне развития производительных сил, когда общественное разделение труда приводит к возникновению частной собственности, имущественному неравенству людей и расколу общества на антагонистические классы.

Со второй половины XIX столетия экономическая ситуация в промышленных странах существенно меняется: крупные предприятия постепенно захватывают все большую долю рынков. Бурное развитие производства, связанное с быстрым ростом капиталоемких отраслей тяжелой промышленности, железнодорожным строительством, переходом к использованию электрической энергии, привело к образованию крупных и сверхкрупных по масштабам XIX в. предприятий. Об усилении концентрации производства на рубеже XIX–XX вв. свидетельствуют следующие данные. В Германии крупные предприятия (с числом рабочих более 50) составляли в 1882 г. 0,3 % всех предприятий, на них было сосредоточено 22 % рабочих страны; в 1925 г. на долю крупных предприятий приходилось уже 1,2 % общего числа предприятий и 48 % общего количества рабочих. В американской промышленности в 1904 г. крупнейшие предприятия с объемом производства в 1 млн. долларов составляли 0,9 % от общего числа, на них было занято 25,6 % рабочих. В 1909 г. таких предприятий насчитывалось 1,1 % от общего числа и на них было занято 30,5 % всех рабочих, которые производили 43,8 % всей промышленной продукции страны [5, с. 5]. Эти процессы привели к изменению конкурентной борьбы на рынках. Наряду со свободной, совершенной конкуренцией появились ее новые виды, и, прежде всего, конкуренция несовершенная⁹, делающая необходимым расширение аппарата и

⁹ Большой вклад в анализ рынка несовершенной конкуренции внесли такие экономисты, как А. Курно, Э. Чемберлин, Дж. Робинсон, Дж. Хикс и др.

функций государства (антитрестовские законы, законы по защите конкуренции, поддержка малого предпринимательства и т. д.).

Марксистские и социалистические концепции, делающие акцент на выравнивании доходов, события 1917 г. в России существенно повлияли на то, что в странах с рыночной экономикой правительства начали играть важную роль в перераспределении доходов. Перераспределение доходов, то есть снижение доходов богатых и повышение благосостояния бедных, стало рассматриваться как одна из основных задач экономической политики. Получили распространение налогообложение дохода по резко прогрессивной шкале, субсидирование товаров первой необходимости, социальные пособия. В прошлом такой политики не было, или она проводилась лишь в редких случаях. Рост государственных расходов на образование и здравоохранение также обосновывался необходимостью перераспределения доходов.

В 1929 году разразился мировой экономический кризис. Уровень промышленного производства был отброшен к уровню начала XX века, т. е. на 30 лет. В индустриальных странах с развитой рыночной экономикой насчитывалось около 30 млн. безработных, многие оказались за чертой бедности. Реакцией на «Великую депрессию» был выход в свет книги английского экономиста Дж. Кейнса «Общая теория занятости, процента и денег» [6], где Дж. Кейнс показал:

1) рыночная экономика, представленная сама себе, обречена пребывать или в условиях инфляционного разрыва, или в условиях дефляционного разрыва, т.е. в состоянии депрессии, безработицы и спада деловой активности.

2) рыночная экономика самостоятельно не может решить проблему полноты использования производственных ресурсов и экономического роста.

3) следовательно, не только микроэкономика, но и макроэкономика нуждается в регулировании.

Главная идея Дж. Кейнса состояла в том, что государство должно взять на себя ответственность за уровень производства и при недостаточном совокупном спросе компенсировать его расходами из государственного бюджета. Для этого предлагались программы общественных работ и система пособий по безработице,

расширение государственного сектора, использование гибких налоговых систем. Во многих странах были введены государственные пенсионные системы и различные формы помощи малоимущим слоям населения. Экономический кризис 30-х годов и торжество кейнсианской доктрины стимулировали рост государства и расширение его функций.

Расширению экономической роли государства способствовали крупные технологические изменения в экономике, ставшие особенно очевидными после второй мировой войны. Выдвинутая П. Самуэльсоном и Р. Масгрэйвом концепция «общественных благ»¹⁰ доказывала, что государство должно отвечать за предложение товаров и услуг, невыраженных в спросе, но важных для экономики и общества в целом. Показав качественную неоднородность результатов экономической деятельности (что сто лет назад было бы воспринято, вероятно, с недоумением), концепция общественных благ породила многочисленные теоретические ответвления и дала ясные критерии разделения рынка и государства.

Для 50–60-х годов, ставших периодом расцвета государственного вмешательства в экономику¹¹, был характерен ряд наивных политических идей относительно роли государства в экономике. Предполагалось, что государственные решения принимаются на основе рациональности и взвешенности. Поэтому невозможны противоречия между различными направлениями экономической политики, которая отличается последовательностью как в пространственном, так и во временном аспектах.

Широкое распространение получила патерналистская политика, при которой предпочтения потребителей заменяются предпочтениями государства, которое определяет структуру жизненно важных товаров. Считалось, что деятельность государственных структур направлена исключительно на реализацию и гармонизацию общественных интересов и нет фактов своекорыстного, рентоориентированного поведения государственных чиновников.

¹⁰ Первоначальные представления об общественных товарах содержались в работах экономистов кембриджской школы.

¹¹ Удельный вес государственных расходов в этот период увеличился в ведущих индустриальных странах до 30 % ВВП [7]

Однако хозяйственная практика очень скоро показала, что идеалистический взгляд на государство далек от реальной жизни. Во-первых, фактом является то, что государство далеко не монолитно, а характеризуется множественностью центров выработки политики, каждый из которых руководствуется своими представлениями об общественных интересах. Во-вторых, экономическая политика не всегда отличается научной взвешенностью и последовательностью. В-третьих, принимаемые решения могут определяться корыстью государственных чиновников и группами давления. Осмысление всего этого в последние годы привело к определенному пессимизму относительно роли государства в экономике и большему вниманию к рынку. Произошел радикальный пересмотр идей, которые раньше способствовали возрастанию государственного вмешательства в экономику.

В начале 70-х годов экономика промышленно развитых стран столкнулась с глубоким циклическим кризисом, который сопровождался рядом структурных кризисов: энергетическим, сырьевым, экологическим, валютно-финансовым.

Кейнсианская модель могла быть устойчивой только в условиях высоких темпов экономического роста. Высокие темпы роста валового внутреннего продукта создавали возможность перераспределения без ущерба накоплению капитала. Однако в 70-е годы условия воспроизводства резко ухудшились. Был опровергнут закон Филлипса, согласно которому безработица и инфляция не могут расти одновременно. Кейнсианские пути выхода из кризиса только раскручивали инфляционную спираль, которая приняла острые формы, а в отдельных странах стала перерастать в гиперинфляцию.

Возрождение глубоких кризисных спадов означало дискредитацию инструментов кейнсианства и неокейнсианства (теории экономического роста, концепции цикла и антициклического регулирования). В итоге кейнсианство утратило роль ведущего направления экономической теории Запада, наступил теоретический реванш неоклассики, сложилась новая, неоконсервативная модель, теоретической основой которой послужили концепции неоклассического направления. Кризисные события 70-х годов неоконсерваторы объясняли подрывом старых ценностей. Поэтому был взят курс на восстановление этих

ценностей в новых условиях: крепкая моногамная семья, религия, патриотизм, нередко граничащий с национализмом. В собственно экономической сфере неоконсерваторы настаивают на восстановлении в полном объеме таких ценностей, как: минимальный сбалансированный бюджет, экономическая свобода, частная собственность, рыночное саморегулирование, система свободного предпринимательства, сокращение масштабов государственного вмешательства в экономику. Масштабы государственного вмешательства в экономику конкретизируются двумя показателями: объемом и удельным весом государственной собственности, а также долей валового внутреннего продукта, перераспределяемого через государственный бюджет.

Особенности новой модели государственного регулирования экономики заключалось в отказе от воздействия на воспроизводство через спрос, а вместо этого – использование косвенных мер воздействия на предложение. Сторонники экономики предложения считали необходимым воссоздать классический механизм накопления и возродить свободу частного предпринимательства. Экономический рост рассматривался как функция от накопления капитала, которое осуществляется из двух источников: за счет собственных средств, т. е. капитализации части прибыли; за счет заемных средств (кредитов). Поэтому государство должно обеспечить условия для процесса накопления капитала и повышения производительности труда. Главные преграды на этом пути – высокие налоги и инфляция. Высокие налоги ограничивают рост капиталовложений, а инфляция удорожает кредит и тем самым использование заемных средств для накопления. Поэтому неоконсерваторы предложили осуществление антиинфляционных мероприятий на базе рекомендаций монетаристов и предоставление налоговых льгот предпринимателям. Сокращение налоговых ставок сократит и доходы государственного бюджета, и увеличит его дефицит, что осложнит борьбу с инфляцией. Следовательно, следующим шагом станет сокращение государственных расходов, отказ от использования бюджета для поддержания спроса и осуществления широкомасштабных социальных программ. Сюда можно отнести политику приватизации государственной собственности.

Следующий комплекс мер – реализация политики дерегулирования. Это означает ликвидацию регламентаций по ценам и заработной плате, либерализацию (смягчение) антитрестовского законодательства, дерегулирование рынка рабочей силы и др. Таким образом, в неоконсервативной модели государство может лишь косвенно влиять на экономику. Главная же роль в реализации экономического развития страны отводится рыночным силам (передаточный механизм неоконсервативных рецептов стабилизации кризисной экономики представлен на рис. 1.1).

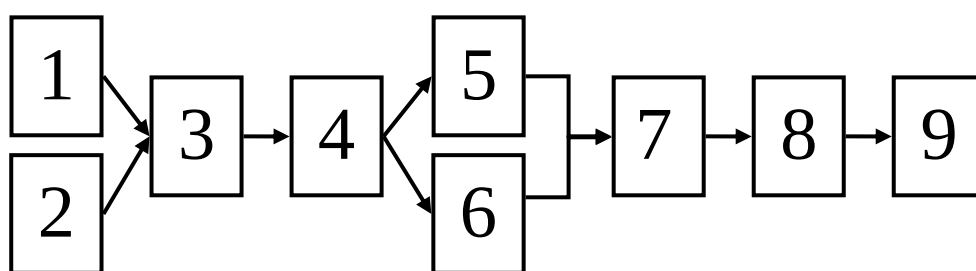


Рисунок 1.1 – Передаточный механизм неоконсервативных рецептов стабилизации кризисной экономики

(1 – рост уровня процентной ставки; 2 – сокращение бюджетного дефицита; 3 – сокращение совокупного спроса в экономике; 4 – спад производства и банкротство неэффективных предприятий; 5 – формирование рыночных ниш от разорившихся производителей; 6 – сохранение на рынке сильных предприятий; 7 – сокращение ставок налогов; 8 – рост инвестиций; 9 – рост объемов производства и занятости).

Под влиянием экономического кризиса, идей неоконсерваторов (прежде всего М. Фридмена), а также прихода к власти ключевых фигур 80-х годов – Р. Рейган, М. Тетчер, папы Иоанна Павла II¹² произошла серьёзная переоценка роли государства в политической и экономической жизни. Результатом стало постепенное уменьшение государственного вмешательства в экономику и большее доверие к распределительным возможностям рынка. В функциях правительства произошёл сдвиг от замещения рынка к его поддержке и дополнению, а также возврат к своим базисным функциям, таким как обеспечение

¹² Рональд Рейган – 40-й президент США (1981 – 1988 гг.), Маргарет Тетчер – премьер-министр Великобритании в 1979 – 1994 гг., Иоанн Павел II – римский папа с 1978 по 2005 г.

законности и порядка, оборона, гарантия прав собственности и выполнение контрактов, проведение определённых общественных работ. Вместе с тем, как показало время, не все положения неоконсерватизма оказались пригодными для воплощения на практике. В частности, вопреки требованиям многих консерваторов был сохранён смешанный характер экономики развитых капиталистических стран, где наряду с регуляторами рынка весьма активно используются регуляторы государства, в том числе кейнсианские методы. Во многих странах значительную, хотя и меньшую, чем раньше, роль продолжает играть государственная собственность. Система социальной защиты, социальных гарантий также остаётся конституирующим элементом современного капитализма, хотя неоконсерваторам и удалось добиться приостановки роста социальных расходов.

С позиции современного неoinституционализма, государство представляет собой одну из многих организаций, формирующихся и действующих в процессе хозяйствования [8, с. 183]. Индивиды делегируют часть прав по контролю своей деятельности государству, ожидая, что на основе своей монополии на осуществление насилия оно сможет более эффективно реализовать ряд функций по обеспечению взаимодействий.

Даже систему свободной конкуренции можно считать регулируемой экономикой. Она не работает без государства, которое берет на себя осуществление таких функций¹³:

1. Спецификация и защита прав собственности путем создания и поддержания системы формальных правил (в условиях не нулевых транзакционных издержек государство вмешивается в процесс спецификации, ориентируясь на оптимальное распределение прав собственности, которое могло бы быть достигнуто на рынке при нулевых транзакционных издержках).

¹³ Современный неoinституционализм видит обоснование экономического интервенционализма в «провалах» рынка. «Провалами», или фиаско, рынка называют случаи, когда рынок оказывается не в состоянии обеспечить эффективное использование ресурсов [9, с. 433]

2. Создание каналов обмена информацией: равновесная цена формируется на базе развитой информационной инфраструктуры рынка, позволяющей его участникам обмениваться информацией с минимальным искажением.

3. Разработка стандартов мер и весов. Деятельность государства в этом направлении позволяет снизить издержки измерения качества обмениваемых товаров и услуг. В более широком смысле, к разработке универсальных мер относится и организация государством денежного обращения, ведь именно деньги в одной из своих функций являются наиболее универсальной мерой обмена. Поэтому государство должно снабдить экономику нужным количеством денег и правильно организовать денежное обращение.

4. Создание каналов и механизмов физического обмена на деньги товаров и услуг (например, транспортная сеть, организация мест для торговли).

5. Правоохранительная деятельность и выполнение роли третьей стороны в конфликтах (возникновение непредвиденных обстоятельств при исполнении контрактов требует вмешательства третьей стороны для создания гарантий от оппортунистического поведения сторон в условиях указанных обстоятельств).

6. Система свободного рынка не в состоянии удовлетворить потребность в товарах и услугах, не выраженных в спросе. Различают чисто частные блага и чисто общественные блага. Чисто частное благо – это такое благо, каждая единица которого может быть продана за отдельную плату.

Чисто общественное благо – благо, которое потребляется коллективно, всеми гражданами, независимо от того, платят люди за него или нет. Чисто общественные блага характеризуются двумя свойствами: 1) неисключительность в потреблении (общественные блага не может быть предоставлено исключительно тем членам общества, которые принимали участие в финансировании его производства, напротив, будучи произведенным, такое благо доступно для потребления всем членам общества); 2) неконкурентоспособность в потреблении (потребление общественного блага одним индивидом, не снижает уровня полезности, получаемого от потребления того же блага другим индивидом).

Чисто общественные товары связывают, с одной стороны коллективные потребности, а с другой стороны бюджетно-налоговую политику государства.

Из концепции чисто общественных товаров экономистами были сделаны следующие выводы для экономической политики государства:

- поскольку граждане страны покупают общественный товар по цене равной налогу, то необходимо поддержание равновесия между доходами бюджета, формируемыми из налогов и его расходами;
- структура бюджетных расходов должна соответствовать структуре спроса на общественные товары;
- с ростом или сокращением спектра общественных товаров должен соответственно расти или сокращаться государственный бюджет.

Поскольку потребители получают выгоду от чисто общественных благ независимо от того, платят они за него или нет, то возникает желание обойтись без лишних выплат, получить это благо даром. Такая ситуация названа проблемой «безбилетника» или «зайца». Данная проблема чаще возникает в больших группах потребителей, так как там труднее получить необходимую информацию о положении плательщиков. В результате существования проблемы «зайца» производство чисто общественных благ бывает ниже эффективного, что требует использования государством принуждения для финансирования их производства.

7. Система свободной конкуренции, функционирующая в автоматическом режиме, не в состоянии исключить внешние эффекты (экстерналии). Внешние эффекты (экстерналии) – это издержки или выгоды от рыночных сделок, не получившие отражение в ценах (они называются «внешними» так как касаются не только участвующих в данной операции экономических агентов, но и третьих лиц). Внешние эффекты возникают в результате как производства, так и потребления товаров и услуг; делятся на отрицательные и положительные [10, с. 120].

Отрицательные внешние эффекты возникают в случае, когда хозяйственная деятельность одного экономического агента вызывает издержки других.

Положительные внешние эффекты возникают в том случае, когда хозяйственная деятельность одного экономического агента приносит выгоду другим.

Поэтому государство осуществляет регулирование внешних эффектов – подавляет отрицательные и стимулирует положительные.

Обозначенные выше функции – это максимум того, что должно делать государство в условиях свободного рынка. Одновременно это – минимум того, что ему следует заниматься в реальной рыночной экономике. Выходит, что если обратиться к действительности, то обнаруживаются новые области экономической жизни, где механизмы рынка не дают нужных обществу эффектов, а, следовательно, новые мотивы участия государства в хозяйственных процессах. Поэтому к выше названным функциям добавляется немало других [11, с. 94]:

1) рынок не в состоянии предотвратить противоречивое и неравномерное распределение доходов, которое ведет к материальному неравенству. Распределение дохода, справедливое с точки зрения законов товарного производства и свободного рынка, явно несправедливо с точки зрения гуманизма. Однако необходимо иметь в виду, что любое перераспределение сокращает уровни доходов, извлекаемых собственниками факторов производства и ослабляет мотивы к труду и инвестированию. Следовательно, есть максимально допустимая глубина погружения государства в процесс перераспределения, ниже которой начинается опасное для общества падение эффективности;

2) цены подавляющего большинства товаров могут быть сколь угодно малыми, низкими. К живому человеку, выходящему на рынок труда, это отнести нельзя, поэтому на данном рынке ценообразование должно корректироваться государством;

3) рыночная экономика не в состоянии обеспечить решение региональных проблем исторического, национального и демографического характера. Для их решения требуется вмешательство государства и региональная политика;

4) рыночный механизм не в состоянии осуществить стратегические прорывы в области науки и техники, глубокие структурные преобразования производства и крупномасштабные проекты с длительными сроками окупаемости. В таких ситуациях бизнес нуждается в поддержке государства. Участие государства воплощается в стимулировании НТП, инвестиционной и структурной политике;

5) рыночная экономика не способна самостоятельно справиться с тремя тяжелыми болезнями: монополизм, инфляция, спады деловой активности. Поэтому современное рыночное хозяйство немыслимо без антимонопольного и антиинфляционного регулирования, политики краткосрочной стабилизации;

6) рыночная экономика не в состоянии исключить массовую безработицу в различных формах. Поэтому государство должно обеспечить снижение уровня и продолжительности вынужденной безработицы, материальное обеспечение людей не по своей воле расставшихся с рабочими местами и не сумевших их найти.

Таковы максимально допустимые границы государственного вмешательства в экономику. Если же государство пытается делать больше, чем ему отмерено рыночной экономикой, тогда рано или поздно становится необходимым разгосударствление – избавление ее от чрезмерной государственной активности.

Однако деятельность государства, направленная на борьбу с провалами рынка, часто оказывается далекой от совершенства. К фиаско рынка добавляется фиаско государства. Провалы государства – это случаи, когда государство (правительство) не в состоянии обеспечить эффективное распределение и использование ресурсов. Наличие провалов государства обусловлено рядом факторов, к которым относятся:

1. Ограниченность необходимой для принятия решений информации. Подобно тому, как на рынке возможно существование асимметричной информации, так и правительственные решения могут приниматься часто при отсутствии надежной статистики. Более того, наличие мощных групп с особыми интересами, активного лобби, мощного бюрократического аппарата приводит к значительному искажению даже имеющейся информации. Это ведет к высокой вероятности достижения результатов, отличных от поставленных.

2. Ограниченность контроля над бюрократией. Стремительный рост государственного аппарата создает все новые и новые проблемы в этой области.

3. Несоответствие доходов и расходов, которое проявляется в отсутствии жестких финансовых ограничений деятельности государства, поскольку государство имеет различные возможности избежать бюджетных ограничений.

4. Отсутствие четких критериев эффективности в деятельности государства. В отсутствие четких критериев эффективности, каким является прибыль для фирмы, государственные структуры подменяют их самостоятельно разработанными стандартами, и тогда деятельность государства оценивается по задаваемым им самим критериям (росту бюджетных поступлений и т. д.).

5. Несовершенство политического процесса. Поведение политических актеров сводится исключительно к преследованию личных целей. Поэтому имеют место такие явления как манипулирование голосами вследствие несовершенства регламента, лоббизм, логрولлинг, бюрократизм, поиск политической ренты¹⁴.

6. Отсутствие четких критериев справедливости распределения ресурсов. При распределении прав собственности на ресурсы государство может использовать разные стандарты справедливости. В числе этих стандартов: оптимум по Парето (благосостояние общества достигает максимума, а распределение ресурсов становится оптимальным, если любое изменение этого распределения ухудшает благосостояние хотя бы одного субъекта экономической системы); правило Калдора (изменение в распределении ресурсов допускается, если выигрывающая в его результате сторона способна компенсировать потери проигравшей стороне); правило Ролза (справедливое распределение ресурсов возможно в случае, если оно улучшает положение наименее обеспеченных) и другие. Поэтому выбирать приходится не между двумя идеальными ситуациями: распределение прав собственности на основе функционирующего без издержек рыночного обмена с частными гарантиями исполнения контракта и передачей контроля над обменом правомочиями государству, действующему в интересах обеих сторон при нулевых трансакционных издержках, а между двумя несовершенными альтернативами. Реальные варианты отличаются тем, что трансакционные издержки в обоих случаях отличны от нуля, кроме этого рыночный обмен сопровождается эскалацией насилия, государственная монополия приводит к систематическим искажениям в распределении правомочий. В связи с

¹⁴ Представители неоинституционализма принцип рационального эгоизма проецируют на сферу политики. Впервые эта идея была сформулирована в работе шведского экономиста К.Викселя «Исследования по теории финансов», опубликованной в 1896 г. Дальнейшее развитие она получила в работах Нобелевского лауреата Дж.Бьюкенена.

этим О. Уильямсон предлагает оценивать эффективность того или иного варианта распределения прав собственности, сравнивая его не с гипотетическим идеалом, а с реально осуществимыми альтернативами. «Вариант распределения, для которого нельзя предложить альтернативу, которую можно описать и внедрить с большим чистым выигрышем, следует считать оптимальным [12, с. 1]. В такой перспективе многие примеры распределения прав собственности, ранее считавшиеся неэффективными, оказываются с учетом реальных альтернатив оптимальными. В частности, часто используемая в качестве иллюстрации пагубности для экономики государственного вмешательства «угольная программа» (поддержание национального производства угля вместо его более дешевого импорта) правительства в действительности является единственной, отвечающей всем экономическим, социальным и политическим реалиям.

Имея в виду провалы государства, необходимо строго следить за последствиями его деятельности и корректировать ее в зависимости от социально-экономической и политической конъюнктуры. Экономические методы должны применяться так, чтобы они не подменяли действия рыночных сил. Применяя те или иные регуляторы, правительство должно следить за негативными эффектами и заблаговременно предпринимать меры по ликвидации негативных последствий. Подводя итоги обсуждению провалов государства, можно сделать выводы: 1) провалы государства, как правило, не менее легко идентифицируемы, описываемы и предсказуемы, чем провалы рынка; 2) провалы государства неотъемлемы от всех видов нерыночной продукции государства; 3) выбор между рынком и государством не есть выбор между несовершенством и совершенством, скорее это выбор между несовершенными альтернативами.

Государство выполняет свои функции, применяя разнообразные методы воздействия на экономику. Прежде всего различают экономические (косвенные) и административные (прямые) методы управления. При использовании первых государство непосредственно не вмешивается в процесс принятия решений субъектами экономики. Оно лишь создает условия, предпосылки к тому, чтобы при

самостоятельном выборе, субъекты склонялись к тем вариантам, которые соответствуют целям государственной экономической политики.

Преимущества экономических методов регулирования очевидны, однако есть и недостатки, суть которых состоит в следующем: при использовании экономических методов возникает временной лаг между моментом принятия государством мер, реакции на них экономики и реальными результатами.

Экономическими регуляторами следует пользоваться предельно осторожно, не ослабляя, а тем более не заменяя рыночные стимулы. Если государство игнорирует это требование и запускает регуляторы, не думая о том, как их действие отразится на функционировании рынка, то последний дает сбой. Так, например, в конце 70-х годов XX столетия во многих промышленно развитых странах государство, утратив чувство меры в использовании экономических методов регулирования, вызвало серьезную деформацию рыночных процессов. Платой за неосмотрительность стали: переплетение безработицы с неконтролируемой инфляцией, расстройство денежной системы и государственных финансов.

Среди экономических регуляторов нет ни одного идеального, любой из них, принося положительный результат в одном секторе экономики, непременно дает отрицательные эффекты в других. В сущности, речь идет об ответственности государства за отрицательные последствия собственных решений и действий. Тогда получается, что государство при использовании экономических инструментов должно осуществлять постоянный контроль над такими эффектами и своевременно их гасить. Так, осуществляя антиинфляционное регулирование, государство стремится ограничить прирост денежной массы в обращении. Эта мера, безусловно эффективная с точки зрения сопротивления инфляции, обычно оборачивается удорожанием кредита. А если процентные ставки идут вверх, то падают инвестиции и происходит торможение экономического развития. Именно такая ситуация сложилась в Украине в годы реформ. И тут дело не столько в правительстве, сколько в объективной противоречивости денежных регуляторов.

Административные методы вынуждают субъектов экономики принимать решения, основанные на предписаниях государства (например, юридические

предписания по амортизационным отчислениям, бюджетные процедуры по государственным инвестициям и др.). Эти методы существенно ограничивают свободу экономического выбора, но имеют высокую эффективность вследствие оперативного достижения экономического результата. В рыночной экономике существуют области, где применение административных методов эффективно и не противоречит рыночному механизму:

- 1) жесткий государственный контроль монопольных рынков;
- 2) регулирование внешних эффектов;
- 3) разработка национальных экологических стандартов, гарантирующих населению экологически безопасную жизнь, а также контроль за их соблюдением;
- 4) определение и поддержание минимально допустимых параметров благосостояния населения (пособие по безработице, минимальный уровень заработной платы и другие элементы);
- 5) защита национальных интересов в системе мирового хозяйства (например, лицензирование экспорта или государственный контроль над импортом).

В промышленно-развитых странах административные методы давно превратились в обязательный элемент хозяйственного механизма и нигде не ставится задача заменить их чем-то другим. Администрирование опасно не само по себе, а когда не имеет экономического обоснования.

В целом жесткое разграничение экономических и административных методов несостоятельно. С одной стороны, элементы администрирования несет в себе любой регулятор. Например, денежное обращение ощутит влияние изменения ставки по кредитам центрального банка только после принятия административного решения о ее повышении или понижении. С другой стороны, в каждом административном регуляторе есть нечто экономическое. Он косвенно влияет на поведение участников экономического процесса. Например, осуществляя прямой контроль над ценами, государство создает для производителей особый экономический режим, вынуждая их пересматривать производственные программы, искать источники финансирования инвестиций.

1.2 Возникновение и развитие теорий финансов

Термин «финансы» этимологически берет свое начало от французского слова «finances» – денежные средства, от старофранцузского «finer» – платить; позднелатинского «financia» – платеж. Финансы существовали не всегда. К причинам, которые породили финансовые отношения, ученые относят: возникновение государства, развитие товарно-денежных отношений, появление налогов в денежной форме.

Впервые термин «financia», что означает денежный платеж, стал применяться XII–XV вв. в Италии, некоторые города которой – Флоренция, Венеция, Генуя – являлись в то время крупными центрами торговли, денежных расчетов и банковского дела. В дальнейшем термин стал употребляться как понятие, связанное с системой денежных отношений, образованием денежных ресурсов, мобилизуемых государством для выполнения своих функций.

В конце XV в. появляются труды ученых-меркантилистов о финансах и финансовом хозяйстве. В частности, итальянский ученый Д. Карафа делил расходы государства на три группы: расходы на оборону, расходы на содержание государства, расходы по удовлетворению чрезвычайных потребностей. Как представитель торговой буржуазии он настоятельно рекомендовал отменить обложение вывоза товаров пошлинами. Карафа считал, что основой государственных доходов должны быть домены. Домены – государственное имущество, которое должно приносить доход казне, а именно: 1) культивируемые земли; 2) леса; 3) права на пользование частным имуществом; 4) капиталы, принадлежащие правительству.

В XV в. из-за недостатка доходов от доменов государство перешло к использованию в качестве источников дохода регалии. Регалии – это такие виды государственной монополии, где не допускалась либо существенно ограничивалась частная конкуренция: казённые фабрики, железные дороги, почтовая регалия, телеграфная, горная, монетная, соляная, табачная, винная и т.д.

Ярким представителем меркантилистов и финансовой науки в целом является французский экономист Ж. Боден, который включает в свою финансовую систему семь источников доходов государства: домены, военная добыча, подарки дружественных государств, сборы с союзников, доходы от торговли, пошлины с вывоза и ввоза, дань с некоренных народов. Среди этих источников отсутствовали налоги, к которым, по мнению Ж. Бодена, необходимо прибегать в исключительных случаях, поскольку они ссорят короля с его подданными, побуждают к восстаниям. Что касается расходов, он указывает, что их необходимо тратить на содержание королевского двора, благотворительность, содержание армии, строительство крепостей, городов, общественных зданий.

В XVII веке потребность государств Европы в налогах как наиболее надежных источниках активизировало поиски их разумного обоснования. Британские философы и экономисты Т. Гоббс и Д. Локк внесли значительный вклад в развитие финансовой науки. Т. Гоббс писал об абсолютном праве государя облагать подданных налогами, но убеждал в необходимости соблюдать умеренность, равномерность в распределении налогов, отдавая предпочтение косвенным налогам. Д. Локк был приверженцем прямых налогов.

В XVIII веке развитие финансовой науки связано с идеями физиократов. Подвергнув критике меркантилизм, физиократы считали, что внимание правительства должно быть обращено не на развитие торговли и накопление денег, а на создание условий для развития сельского хозяйства. В этом, по их мнению, заключается подлинное благоденствие нации. Физиократы перенесли исследование о происхождении прибавочного продукта из сферы обращения в сферу производства и этим заложили основу для анализа капиталистического производства. Однако, они ограничивали производство только сферой земледелия, считая промышленность непроизводительной отраслью национальной экономики. «... Прибыли или доходы, извлекаемые землевладельцами из их земельных владений, – писал Ф. Кенэ, – представляют собой истинные богатства нации, богатства государя, богатства подданных, богатства, служащие потребностям государства, т. е. богатства, за счет которых

оплачиваются налоги, устанавливаемые для того, чтобы правительство могло производить необходимые ему расходы и оборонять государство» [13, с. 224]. К. Маркс писал о физиократах: «Эта школа своим *laissez faire, laissez aller* отвергает кольтертизм и вообще всякое вмешательство правительства в деятельность гражданского общества. Она позволяет государству жить только в порах этого общества, подобно тому, как по учению Эпикура, боги обитают в порах вселенной» [14, с. 352].

Французские ученые Ф. Кенэ, А. Тюрго, О. Мирабо оказали серьезное влияние на теорию и практику финансов и финансовой политики. Выбор и постановка проблем о справедливости налогообложения, источников доходов, размерах участия каждого гражданина в расходах государства стали существенным продвижением вперед. По мнению физиократов – только земля дает чистый доход (торговля и мануфактура никаких новых ценностей не создают), поэтому единственный допустимый способ получения доходов – это поземельный налог.

Важнейший этап развития и политэкономии, и финансовой науки связан с именем А. Смита и его фундаментальным трудом «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1766 г.). В отличие от физиократов А. Смит выделяет не один, а три источника богатства или три фактора производства – землю, труд и капитал, которые обеспечивают государство финансовыми ресурсами. Государственные расходы А. Смит делит на имеющие общее значение (оборона и содержание королевской власти), которые оплачиваются за счет доходов общества, и расходы, в которых заинтересованы отдельные лица (к ним он относит расходы по отправлению правосудия, расходы на образование). Эти мысли навели его на идею разделения государственного и местного хозяйства.

Доходы А. Смит делит на доходы от капитала, предприятий и имущества государства, т.е. на налоговые и неналоговые.

Д. Рикардо в «Началах политической экономии и налогового обложения» создает новую теорию налогов, связав ее с теорией ренты и заработной платы. Суть такой теории в следующем: любые налоги на товары и зарплату приведут к

росту заработной платы и вызовут понижение прибыли, хотя и в разной степени. Вывод – налоги в целом являются «великим злом» – с ростом налогообложения или увеличением правительственных расходов снижается уровень потребления, что обязательно отразится на производстве, поэтому задача правительства – всячески поощрять накопление капитала.

Таким образом, благодаря идеям классиков политэкономии в конце XVIII и начале XIX века финансовая политика передовых стран, выражая интересы нового класса – буржуазии, провозгласила принцип невмешательства государства в хозяйственную жизнь. Следствием этого стало некоторое ограничение государственных расходов и налогообложения прибыли.

Жесточайший и самый глубокий в мировой истории кризис 1929–1933 гг., который вызвал паралич всей экономической системы, наглядно продемонстрировал неспособность рынка свободной конкуренции достигать самонастроенности и саморегулирования. Необходимость включения дополнительных регуляторов рынка для ликвидации разрушительных последствий кризиса стала очевидной. Идейным вождем, основоположником теории и практики государственного регулирования экономики с помощью государственных финансов стал британский экономист Дж. Кейнс.

Важным достижением Кейнса стало доказательство того, что совокупный выпуск определяется совокупным спросом. До Кейнса макроэкономический анализ исходил из закона Сэя о примате предложения ресурсов над спросом, что доказывало бессмысленность управления спросом. В этом случае роль государства сводится исключительно к созданию среды для деятельности предприятий, которые и будут определять уровень выпуска продукции и занятости. Однако благодаря «кейнсианской революции», доказавшей необходимость управления совокупным спросом, стала очевидной активная роль государства в рыночной экономике. Кейнс выдвинул проблему «эффективного спроса» и его компонентов. Основными причинами неэффективного спроса в рыночной экономике являются: прогрессивное сокращение предельной склонности к потреблению; понижение предельной эффективности капитала;

чрезмерное предпочтение ликвидации. Способом решения экономических проблем Кейнс считал активную государственную политику, состоящую из четырех компонентов: денежно-кредитной политики, расходов государственного бюджета, перераспределения доходов, протекционизма.

При макроэкономическом подходе к государственным финансам первостепенное значение приобретают государственные расходы, структура которых отражает активную роль государства в обеспечении устойчивого экономического роста, высокой занятости, сохранении социальной и территориальной стабильности, недопущении резкой имущественной и доходной дифференциации. Такая методология принципиально по-новому трактует роль бюджетного дефицита, рассматривая его как фактор активизации, стимулирования совокупного спроса.

По утверждению Дж. Кейнса государственный спрос, который обеспечивается налогами и займами, может активизировать предпринимательскую деятельность, инвестиции, что приводит к росту национального дохода, темпы роста которого определяются предельной склонностью к потреблению и инвестициям. Приращение совокупного спроса равно приращению инвестиций, умноженному на мультипликатор, зависящий от предельной склонности к потреблению. Рост государственных расходов, обеспеченный налогами и займами, оживляет предпринимательскую деятельность, напрямую воздействует на основные компоненты спроса, т. е. личное и инвестиционное потребление. Соответствие спроса и предложения может достигаться с помощью налоговой политики, направленной на изъятие лишних сбережений. В период подъема налоги сдерживают экономический рост и рост инвестиций, в период спада снижение дохода ведет к сокращению налогов, и большая часть доходов пойдет на производственное и личное потребление.

Денежно-кредитное регулирование государство должно осуществлять с помощью варьирования процентной ставкой. Для противодействия пагубному снижению частных инвестиций необходимо увеличивать государственные капиталовложения. Дж. Кейнс писал: «Я рассчитываю, что государство, которое в

состоянии взвесить предельную эффективность капитальных благ с точки зрения длительных перспектив и на основе общих социальных выгод, будет брать на себя все большую ответственность за прямую организацию инвестиций» [6, с. 229].

Практика свидетельствует о неразрывной связи и взаимозависимости денежно-кредитной и фискальной политики. Наиболее известной макроэкономической моделью, позволяющей найти компромисс в использовании фискальной и денежно-кредитной политики в стабилизационных целях, стала модель «IS-LM», разработанная на базе кейнсианской теории английским экономистом Дж. Хиксом¹⁵.

В модели «AD-AS» и модели кейнсианской крест процентная ставка является внешней переменной и устанавливается на денежном рынке относительно независимо от равновесия товарного рынка. Основной целью анализа экономики с помощью модели «IS-LM» является объединение товарного и денежного рынка в единую систему. В результате рыночная ставка процента превращается во внутреннюю переменную, а ее равновесная величина отражает динамику экономических процессов, происходящих не только на денежном, но и на товарном рынках.

Модель «IS-LM» - это модель товарно-денежного равновесия, позволяющая выявить экономические факторы, определяющие функцию совокупного спроса. Модель позволяет найти такие сочетания процентной ставки и дохода, при которых одновременно достигается равновесие на товарном и денежном рынках. Поэтому модель «IS-LM» является конкретизацией модели «AD-AS».

Рассмотрение модели «IS-LM» возможно в краткосрочном и долгосрочном периоде. В краткосрочном периоде, когда экономика находится вне состояния полной занятости ресурсов, уровень цен (P) фиксирован, а величины процентной ставки (R) и совокупного дохода (γ) подвижны. Поскольку $P = \text{const}$, постольку номинальные и реальные значения всех переменных совпадают. В долгосрочном

¹⁵ Модель была впервые предложена Дж. Хиксом в 1937 г. в статье «Мистер Кейнс и классики» для иллюстрации макроэкономической концепции Дж. Кейнса, широкое распространение получила после выхода в свет книги А. Хансена «Денежная теория и фискальная политика» (1949г).

же периоде, когда экономика находится в состоянии полной занятости ресурсов, уровень цен (P) подвижен. В этом случае переменная M_s (предложение денег) является номинальной величиной, а остальные переменные модели – реальными.

Товарный (реальный) рынок находится в равновесии, когда $I=S$ ¹⁶. Этот важный вывод, сделанный ещё представителями классической и неоклассической школ, означал достижение фундаментального уровня в развитии макроэкономической теории.

Равновесие $AD=AS$ оказалось сведенным к равенству между совокупными сбережениями и совокупными инвестициями, что конкретизировало механизм макроэкономического равновесия. Рыночная экономика попадает в одну из форм макроэкономического неравновесия товарного рынка, когда в ней ощущается нехватка сбережений и предложение последних не полностью покрывает потребности производства, инвестиционный спрос.

Для расширения производства товаров требуются инвестиции. Получение инвестиций возможно из нескольких источников:

1) предприниматель вправе использовать для этих целей часть прибыли. Однако на принятие им такого решения будет влиять процентная ставка. Если процентная ставка окажется больше ожидаемой нормы прибыли, то инвестиции не будут осуществлены;

2) предприниматель может взять кредит в банке. В этом случае связь инвестиций с нормой процентной ставки становится более очевидной. По мере удорожания кредита и роста нормы процента инвестиции оказываются все менее выгодными. Следовательно, высокая норма процента по банковским кредитам заставляет предпринимателя воздерживаться от инвестиций и снижает инвестиционный спрос;

3) предприниматель может попытаться привлечь капиталы путем выпуска облигаций своего предприятия. Однако, чем выше инвестиционный спрос

¹⁶ Это простое тождество вытекает из того, что: 1) ВВП по расходам равно $C + I$; 2) ВВП по доходам равно $C+S$. Поскольку расходы на ВВП и доходы, полученные в результате производства ВВП равны, то приравняв первые части уравнений имеем $C + I = C + S$ или $I = S$. Это простое тождество усложняется с введением в анализ государства и внешнего мира.

предприятия, реализуемый в предложении облигаций, тем ниже процентная ставка по облигациям;

4) на уровень инвестиций самое прямое воздействие оказывает уровень налогообложения. Высокие налоги ведут к сокращению инвестиций и наоборот.

Таким образом, при любых вариантах финансирования, чем выше процентная ставка, тем ниже инвестиционный спрос (рис. 1.2).

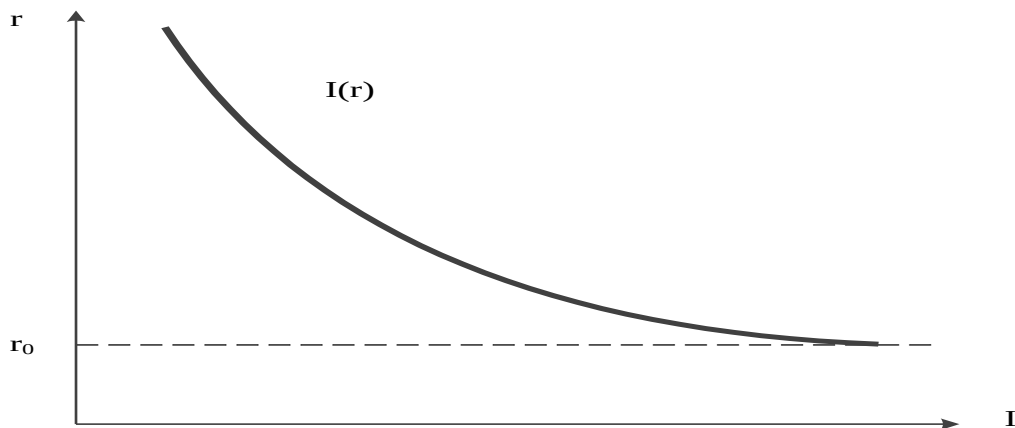


Рисунок 1.2 – Функция инвестиций (r – процентная ставка, I – инвестиции, r_0 – min процентная ставка по банковским ссудам).

Другая составляющая макроэкономического равновесия товарного рынка – предложение сбережений. На сбережения оказывают влияние многие факторы: уровень цен, процентная ставка и др. Но определяющим фактором является доход. Ведь функция сбережения имеет вид $S(\gamma)$. Поскольку $I(r)$, а $S(\gamma)$, то, очевидно, что существует какая-то функциональная связь между процентной ставкой и доходом при условии равенства инвестиций и сбережений.

Для выявления зависимости $\gamma(r)$ необходимо решить систему уравнений. Практически эту процедуру можно свести к графическому построению кривой $\gamma(r)$, которую называют IS. Термин IS отражает равенство инвестиций и сбережений (рис. 1.3).

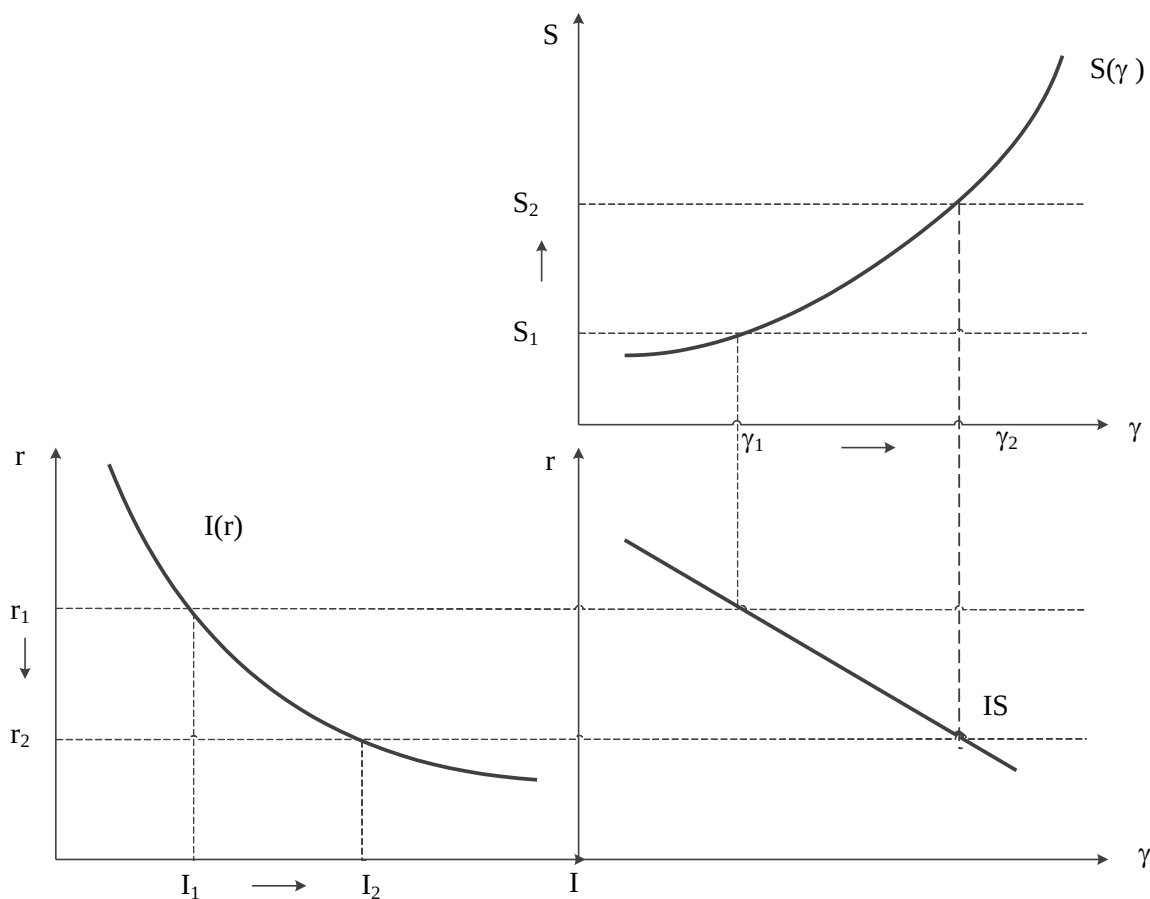


Рисунок 1.3 – Построение кривой IS

Функция сбережений показывает, что с ростом дохода от γ_1 до γ_2 сбережения увеличиваются с S_1 до S_2 . Рост сбережений сокращает процентную ставку с r_1 до r_2 и увеличивает инвестиции с I_1 до I_2 . При этом $I_1 = S_1$, $I_2 = S_2$. Кривая IS показывает взаимную связь между процентной ставкой и валовым внутренним продуктом при равновесии между сбережениями и инвестициями.

В производственном секторе экономики условием равновесия является равенство между инвестициями и сбережениями, отсюда IS. Кривая IS соединяет множество точек, представляющих собой комбинации процентных ставок и уровня реального дохода, при которых рынок товаров находится в равновесии.

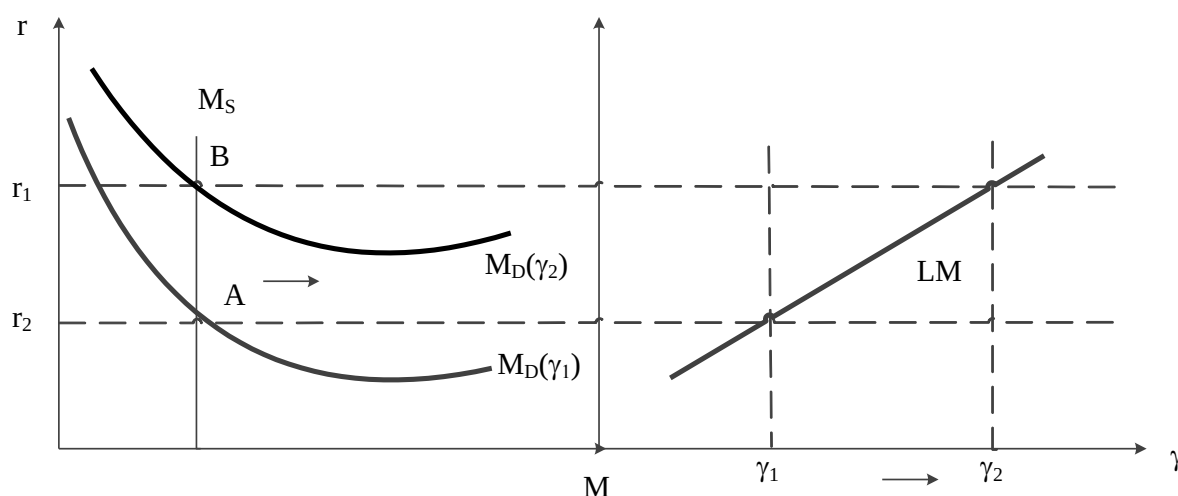
Кривая IS разбивает экономическое пространство на две области: а) во всех точках, лежащих выше кривой IS предложение выше спроса ($AS > AD$); б) во всех точках ниже кривой IS наблюдается дефицит на товарном рынке, т.е. $AD > AS$.

Аналогичные выводы могут быть получены с использованием модели кейнсианского креста.

В денежном секторе экономики условием равновесия является равенство между спросом на ликвидность и денежной массой – отсюда название LM.

Условие равновесия на рынке денег выглядит $M_D = M_S$ или $M_D^1(\gamma) + M_D^2(r) = M_S$ [2].

Множество пар (γ, r) , удовлетворяющих соотношению [2], называют LM-линией. Логика построения кривой LM значительно проще построения IS-линии (рис. 1.4).



а) рынок денег

б) кривая LM

Рисунок 1.4 – Построение LM-линии (M_S – фиксированный уровень предложения денег; $M_D(\gamma_1)$ – спрос на деньги при ВВП = γ_1 ; $M_D(\gamma_2)$ – спрос на деньги при ВВП = γ_2 ; A, B – точки равновесия денежного рынка; r_1 и r_2 – равновесные процентные ставки).

В первом квадранте A показано, что рост дохода с γ_1 до γ_2 увеличивает спрос на деньги. В этом случае процентная ставка растет с r_1 до r_2 , а кривая спроса на деньги сдвигается вправо.

В квадранте Б изображена кривая LM, которая характеризует множество состояний равновесия на денежном рынке при различном сочетании процентной ставки и уровня дохода (ВВП).

Модель «IS=LM» возникает в результате совмещения на одном графике кривых IS и LM. (рис. 1.5)

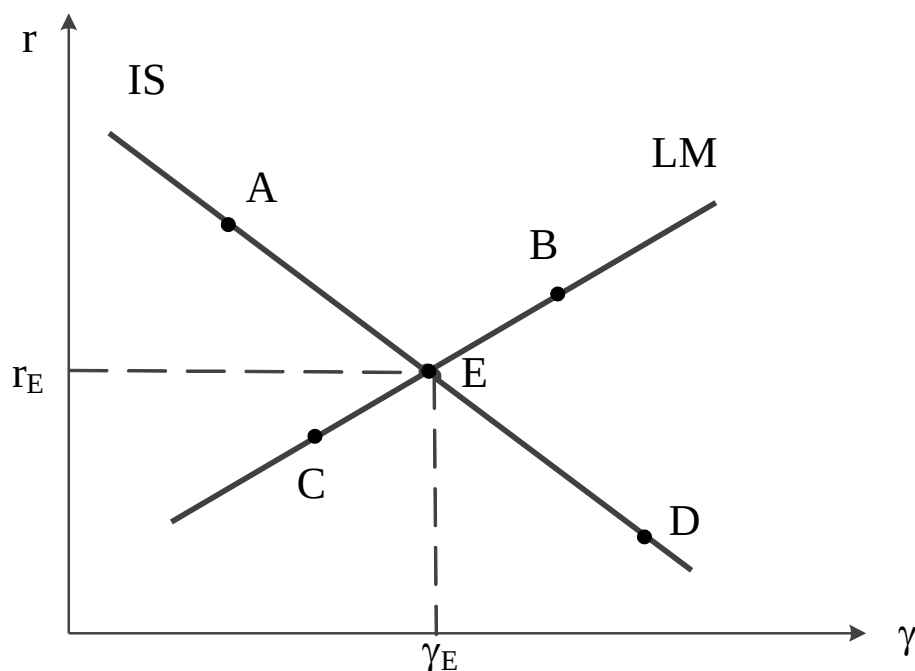


Рисунок 1.5 – Модель «IS=LM»

Величина совокупного спроса, соответствующая совместному равновесию на рынках товаров, денег и ценных бумаг, называется эффективным спросом. Модель «IS=LM» используется для иллюстрации воздействия на национальный доход фискальной и денежно-кредитной политики.

Точка E_1 является точкой общего экономического равновесия, в которой:

- 1) нет излишка и дефицита денежных средств в обращении;
- 2) все свободные деньги связаны и активно инвестируются.

В точках A, B, C, D речь может идти только о состоянии частичного экономического равновесия, которое достигается или на товарном, или на денежном рынке.

Суть предложений кейнсианства заключается в том, что правительство может повлиять на положение кривых IS и LM с целью обеспечения полной занятости.

1. Правительство может осуществить инвестиции, что приведет к сдвигу кривой IS вправо, равновесие перемещается из точки A в точку B, в результате ставка процента возрастет r_1 до r_2 , а доход увеличивается с γ_1 до γ_2 (рис. 1.6).

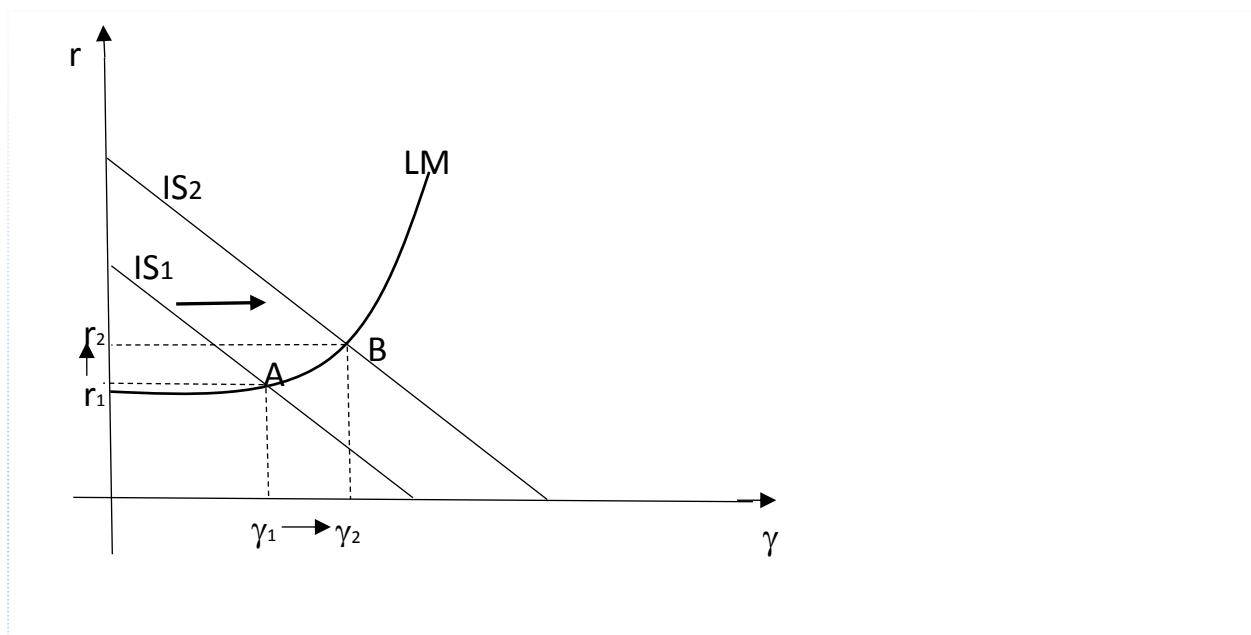


Рисунок 1.6 – Последствия фискальной политики

2. Правительство может действовать через денежный рынок – увеличить через центральный банк количество денежной массы. Это приведет к сдвигу вправо кривой LM, равновесие перемещается из точки A в точку B, в результате ставка процента понижается r_1 до r_2 , а уровень ВВП увеличивается с γ_1 до γ_2 (рис. 1.7).

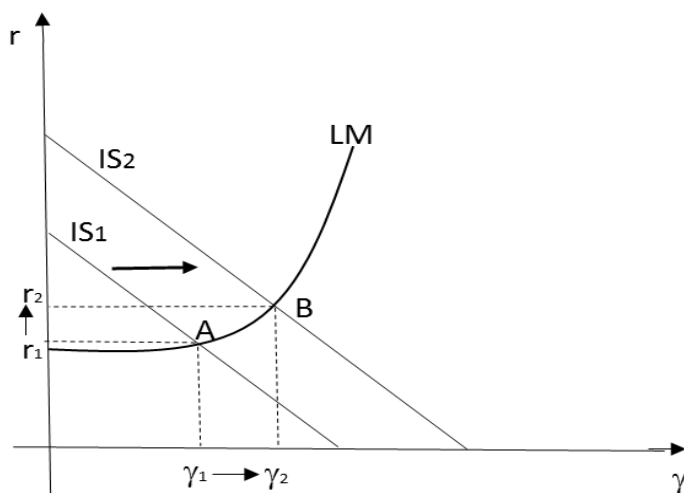


Рисунок 1.7 – Последствия денежно-кредитной политики

Модель «IS – LM» позволяет сделать следующие выводы:

- 1) в конечном счете, макроэкономическое равновесие сводится к взаимодействию двух рынков – товаров и денег;
- 2) связь рынка денег с рынком товаров осуществляется через спрос на деньги. Кривая LM показывает зависимость процентной ставки от дохода при условии равенства спроса и предложения денег;
- 3) воздействие на рынок товаров со стороны рынка денег происходит через изменение процентной ставки. Кривая IS показывает зависимость дохода от процентной ставки при условии равенства инвестиций и сбережений;
- 4) макроэкономическое равновесие товарного рынка весьма неустойчиво. При равенстве I и S требуется вмешательство государства для его поддержания. Современное рыночное хозяйство нуждается в системе аккумуляции сбережений, в проведении государством денежной и антиинфляционной политики, в устранении дефицита бюджета;
- 5) современное макроэкономическое равновесие рынков товаров и денег (модель IS и LM) дает равновесную процентную ставку. Рыночная система располагает механизмом краткосрочного действия, который в состоянии довольно эффективно регулировать инвестиции, производство, сбережения, процентные ставки и др.

При практической реализации фискальной политики возникает так называемый эффект вытеснения. Увеличение государственных расходов приводит к появлению и увеличению бюджетного дефицита, для финансирования которого правительство выходит на денежный рынок. Рост спроса на деньги на финансовом рынке приводит к повышению процентной ставки, что влечет за собой снижение спроса на инвестиции в реальный сектор экономики.

Попробуем применить модель IS – LM для обозначения проблем современной украинской экономики.

Во-первых, разрыв между I и S значителен, но главное состоит в том, что поток инвестиционных средств и кредитов направляется в спекулятивный сектор, а реальные капиталовложения, формирующие экономический рост, невелики.

Во-вторых, для современной денежно-финансовой системы Украины характерно пренебрежение к инвестиционным возможностям индивидуального клиента банка. Личные сбережения граждан не только не старались привлечь, но зачастую действовали наоборот. Между тем во всем мире главный инвестор – это не Рокфеллер и не Ротшильд, а рядовой гражданин. Украина же в этом смысле уникальная страна – у населения сегодня по карманам и чулкам рассовано, по разным оценкам, 15–20 млрд. долларов, а правительство страны просит очередной кредит в МВФ. Причина одна – полное недоверие людей и к государству, и к банкам. Чтобы восстановить доверие людей, мобилизовать эти деньги, необходима огромная и политическая, и юридическая, и экономическая, и пропагандистская работа, законы о банковских гарантиях.

В-третьих, кривые IS и LM приближаются к вертикали, поскольку высокий уровень процентной ставки не влечет за собой повышения реальных инвестиций и, соответственно, заметного увеличения ВВП. Между тем, как мы знаем, условием эффективной экономики является инвестиционная активность.

В-четвертых, поскольку реальный ВВП практически не возрастает, то отсутствует, говоря теоретически, необходимость в увеличении денежного предложения. Между тем, как низкий коэффициент монетизации¹⁷ (дань прошлому), выражающий диспропорцию между спросом на ликвидность и предложением денег (L и M), стимулирует острый кризис неплатежей.

В-пятых, стимулятором инвестиций в реальный сектор является испытанная практика ускоренных амортизационных списаний, а также ограничение импорта, хотя эти нормативные действия не свободны от эффекта повышения потребительских цен.

Дальнейшее проведение монетарной политики в Украине должно предусматривать проведение следующих мероприятий. В настоящее время центральной задачей руководства страны является восстановление утраченного

¹⁷ Определяется в виде отношения совокупной денежной массы к ВВП.

доверия людей к власти. Это, конечно, не умаляет значимости и ценности таких мер, как реструктуризация экономики, выстраивание системы национальных приоритетов, развитие инфраструктуры рынка и его институтов, трансформация аграрных отношений, повышение жизненного уровня и социальной защищенности населения [15, с. 114]. Но залогом успеха всех нынешних и грядущих преобразований остается одно – доверие человека к руководству страны. Или, выражаясь по денежному, доверие к гривне, где бы человек ее не держал – в кармане, банках, акциях или в пенсионном фонде. Без восстановления этого доверия нельзя рассчитывать на подъем экономики Украины, на создание в стране обстановки, благоприятной для дальнейших реформ. Слишком много в XX веке власть грабила и обманывала советского человека, чтобы ожидать самопроизвольного и быстрого изменения психологического (и соответственно инвестиционного) климата в стране. Складывается, однако, впечатление, что пока украинское руководство все еще не осознало в должной мере масштаб и значение проблемы доверия.

Не затрагивая чисто политическую сторону проблемы доверия людей, можно было бы, к примеру, указать, что такое доверие нельзя восстановить, если власть не найдет в себе силы принять ответственность за конфискацию средств населения в 1990-е годы и если она не предоставит какие-то публичные и даже законодательные гарантии от возможных повторений подобных акций в будущем. Государство должно преодолеть саботаж украинского банковского сообщества против страхования вкладов населения в банки. В банковской системе страны во главе со Сбербанком следует наконец установить реально положительную ставку процента по вкладам, компенсирующую «усыхание» денег в результате инфляции, пойти на амнистию незаконно вывезенных капиталов, развивать налоговые стимулы и более привлекательный режим перемещения через границу как эмигрировавших украинцев, так и чисто иностранных денег, имея в виду в первую очередь «длинные», а не «горячие» деньги.

Государство должно также пересмотреть свою эмиссионную политику, которая вплоть до сегодняшнего дня базируется, по существу, на «золотодевизном» стандарте (давно уже устаревшем), когда эмиссия гривен жестко ограничивается размерами

валютных поступлений и резервов государства. Нет никаких оснований отказываться от общепринятой в мире практики использования авторитета государства в качестве обеспечения эмиссии. Денежная эмиссия через кредиты Национального банка правительству и другим экономическим агентам – это тоже норма, а не какое-то чрезвычайное и потому временное средство повышения уровня монетизации экономики, то есть расширения денежного обращения. Весь вопрос в том, чтобы она была достаточно сдержанной и носила преимущественно целевой («точечный») характер. Необходимо обеспечить дальнейшее развитие денежно-кредитной и банковской системы страны. Важными в этой области задачами являются:

- повышение роли Национального банка в регулировании денежных потоков и денежного рынка (денежно-кредитная политика не может быть эффективной, когда вне банков обращается 50 % денежной массы);
- повышение эффективности дисконтной политики; механизм учетной ставки не выполняет пока регулятивной функции;
- установить механизмы стимулирования украинских банков-инвесторов (например, предоставить банкам, вкладывающим в экономику более 5 % кредитов всех банков, статус национальных инвесторов и снизить им налоговую нагрузку);
- создание по примеру многих индустриальных стран (особенно на начальных стадиях их подъема) системы льготного, а то и вообще беспроцентного государственного кредита малому и среднему бизнесу как в городе, так и в деревне;
- законодательное признание того, что кредит является собственностью банка; невозвращение кредита – это нарушение права собственности, за что виновные должны нести уголовную ответственность;
- денежно-кредитная политика не может быть эффективной в условиях существующей долларизации, когда гривна лишь частично выполняет функцию накопления и меры стоимости; иностранная валюта, и в довольно больших объемах, остается основным товаром на рынке денег;

- форсированное развитие чекового и вексельного обращения как эффективного средства расширения денежного оборота и соответственно отечественного рынка;

- программа деятельности правительства в аспекте прогнозируемых макромонетарных параметров должна включать рост уровня монетизации экономики.

Успешная реализация выше названных рекомендаций в первую очередь зависит от того, насколько быстро будут приняты Верховной Радой законы: «О банковском кредите», «О стимулировании национальных инвесторов», «Об организации денежно-кредитного рынка».

Известно, что деньги не могут действовать в полную силу, в том числе выполнять свою важнейшую функцию объективного ориентира в движении материальных и трудовых ресурсов, если основные ценовые пропорции в экономике резко деформированы. В наибольшей мере, по сравнению с мировым уровнем, занижена цена главного товара во всякой рыночной экономике – цена рабочей силы. Труд в Украине с учетом его квалификации недооценен в несколько, а то и в десятки раз. Принципиальные возможности решения данной проблемы есть даже при существующем уровне производительности труда.

Неудивительно, что украинское общество с недоверием встречает все попытки проведения так называемых социальных реформ, будь то пенсионная реформа, жилищно-коммунальная или реформа образования и здравоохранения (вне зависимости от того, «адресные» они или «безадресные»). И вряд ли это неприятие будет преодолено, пока общество не почувствует более или менее заметного повышения доли труда в общем распределении вновь созданной стоимости между государством, капиталом и трудом. Поэтому торопливость с проведением даже правильных, но при нынешней нищете населения чрезвычайно болезненных реформ может иметь тяжелые социальные последствия. Именно в этой среде «монетизация» социально-экономической жизни страны не является безусловным и бесспорным приоритетом, что подтверждает и европейский опыт.

Торопливость может дать совершенно обратный ожидаемому эффект и при дальнейшем ускоренном открытии украинской экономики, а именно – Соглашение об

Ассоциации Украина – ЕС. Заметное снижение импортных тарифов, сокращение или даже прекращение субсидирования многих важных отраслей украинской экономики, включая сельское хозяйство, заставляют сомневаться в том, выдержит ли Украина на своем внутреннем рынке такую конкуренцию, к которой она сегодня просто не готова в большинстве потенциально уязвимых отраслей. Поэтому рассматривая последствия ассоциации, надо прогнозировать снижение (возможно, полное прекращение) производства отдельных видов товаров.

Не отрицая благотворной мобилизующей роли международных правил и стандартов, не следовало бы закрывать глаза на то, что это тоже требует какого-то периода адаптации. Для окончательного открытия внутреннего рынка перед иностранной конкуренцией фундаментальное значение имеет тот факт, что в рейтинге конкурентоспособности стран мира Украина в 2015 г. заняла предпоследнее 60-е место [16].

За прошедшее десятилетие слово «монетаризм» превратилось в Украине, к сожалению, в какое-то пугало. Думается, что это своего рода историческое недоразумение. Монетаризм может быть столь же полезен и столь же вреден, как и любая другая теория и любой другой набор инструментов, – все зависит от того, как и что делается. С одной стороны, очевидно, что экономика современной Украины недостаточно монетизирована, если говорить о таких важных ее областях, как бюджет, денежное обращение, кредит, банковская сфера, фондовый рынок, положение бизнеса в целом. С другой – все еще делаются излишне ускоренные попытки монетизировать отдельные сферы ее вне всякой связи с реальным положением дел в стране в целом. Это касается в частности цен в монополизированных отраслях, всей социальной сферы, чрезмерной открытости украинской экономики, непрекращающегося бегства капитала из страны т.д. Истина, как известно, всегда - посередине, в том числе, и в будущей экономической политике страны.

1.3 Сущность, функции и структурная организация государственных финансов в экономической системе

Возникновение государственных финансов было тесно связано с развитием государства и его потребностей в ресурсах. Величина государственных финансов определяется функциями и ролью государства в обществе. Поэтому государственные финансы каждой страны отражают особенности и специфику определенного государства, его устройства, роли и функций¹⁸. Так, например, в феодальной Франции финансы государства являлись финансами короля. На свое содержание король Генрих IV расходовал около половины доходов. А расходы короля Людовика XIV достигли такого уровня, что он запретил о них говорить, сделав их государственной тайной. С отделением государственной казны от собственности монарха возникают понятия: государственные финансы, государственный бюджет, государственный кредит.

Категорию «финансы» следует рассматривать в широком и узком смысле. В широком смысле финансы – это совокупность денежных отношений между субъектами (государство, фирмы, некоммерческие организации, домашние хозяйства), в рамках формальных и неформальных институтов, возникающие в связи с образованием, распределением и использованием фондов денежных средств в процессе перераспределения ВВП [17, с. 8]. В узком смысле финансы – это денежные средства, имеющиеся в наличии у частного лица, организации, государства. Структура финансов представлена на рис. 1.8.

Сущность государственных и муниципальных финансов состоит в том, что они охватывают ту часть денежных отношений по поводу распределения и перераспределения стоимости созданного совокупного продукта, которая в установленном размере аккумулируется в руках органов государственной власти

¹⁸ На отдельных этапах развития государство может аккумулировать до 50-60% всех доходов общества, на других - ограничиться 10-15%. В одних странах государство кроме политических функций непосредственно организует экономическое развитие страны, в других - вмешивается в экономику эпизодически, в исключительных случаях. Очевидно, что в первом случае государство должно обладать значительно большими финансами.

и местного самоуправления для покрытия расходов, необходимых для выполнения государством и местными органами власти своих функций [18, с. 30].



Рисунок 1.8 – Структура финансов

Французский ученый-финансист П. Н. Годме указывает: «государственные финансы – это общественное богатство в форме денег и кредита, который находится в распоряжении органов государства» [19, с. 50]. По мнению российских ученых А. А. Володина, Н. Ф. Самсонова, государственные финансы – объективная категория, где в роли организатора выступает государство [20, с. 39]. Российские ученые М. В. Романовский, Б. М. Сабанти, О. В. Врублевская подчеркивают, что государственные финансы – система денежных отношений, имеющих императивный характер и выражающий процесс перераспределения доходов и фондов участников воспроизводства в соответствии с социальной политикой государства [21, с. 80]. Украинский ученый С. Мочерный определял финансы государства как систему денежных фондов, которые сосредоточены у государства и предназначены для финансового обеспечения выполняемых государством функций, и совокупность форм и методов, с помощью которых эти фонды формируются [22, с. 800]. Украинский

ученый А. Длугопольский считает, что общественные финансы охватывают доходы и расходы центрального и местных правительств, а также структурные взаимосвязи между ними, определение которых осуществляется в окружении представительской власти [23, с. 222]. По мнению украинского ученого В. Опарина, государственные финансы – совокупность распределительно-перераспределительных отношений, возникающих в процессе формирования, использования централизованных фондов денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения выполнения государством возложенных на него функций [24, с. 39].

Если исторически при рассмотрении финансов обращалось внимание на формирование государственной казны и не делалось отличий между понятиями финансы и государственные финансы, то в современном мире государственные финансы являются частью финансов, важнейшим звеном финансовой системы. Эффективность их функционирования во многом определяется качеством действующих формальных институтов и степенью независимости судебной системы.

Финансовую систему принято рассматривать с двух сторон: по внутреннему строению и организационной структуре. По внутреннему строению финансовая система – это совокупность финансовых отношений, отражающих специфические формы и методы распределения и перераспределения ВВП. Финансовая система по организационной структуре – совокупность финансовых органов и институтов, управляющих денежными потоками. Структура современной финансовой системы, адаптированная к международным стандартам, состоит из таких элементов, как:

1) государственные финансы включают: общегосударственные и муниципальные финансы (бюджет, государственный кредит, государственные внебюджетные социально-страховые фонды, местные бюджеты, внебюджетные фонды органов местного самоуправления);

2) финансы предприятий и корпораций (финансы негосударственных коммерческих организаций), финансы государственных и муниципальных унитарных предприятий;

3) финансы домашних хозяйств [25, с. 233].

Признаками государственных финансов являются: создание доходов государством принудительным изъятием и нацеленность государственных финансов на покрытие потребностей, а не на производство [26, с. 68]. Они не ориентированы на прибыльную работу, т.е. на превышение доходов над своими расходами. Успех их функционирования определяется: по степени выполнения финансового плана или путем определения того, достигнуты ли намеченные цели с помощью вложенных средств и сделано ли это наиболее рационально.

Государственные финансы служат основным средством перераспределения ВВП. С помощью государственных финансов происходит регулирование масштабов общественного производства в отраслевом и территориальном аспектах, стимулирование внедрения научно-технических достижений, защита окружающей среды, развития внешнеэкономических отношений и удовлетворение других общественных (социальных) потребностей. Государственные финансы включают в себя механизм мобилизации ресурсов и их сосредоточение в распоряжении государства, поэтому как барометр отражают состояние экономики.

Сущность государственных финансов как особой сферы распределительных отношений проявляется, прежде всего, с помощью их функций. Вопрос о функциях государственных финансов относится к числу дискуссионных. Существует несколько основных позиций (табл. 1.2).

Многие экономисты, поддерживая марксистскую трактовку, считают, что государственные финансы выполняют две функции – распределительную и контрольную. Хотя можно найти в литературе, что финансам, помимо этих двух функций, присущи и другие: производственная, стимулирующая, регулирующая и т. д. Но при этом вопрос о функциях финансов подменяется вопросом об их роли в общественном воспроизводстве. Финансы играют важную роль в общественном воспроизводстве, с их помощью может стимулироваться эффективное использование факторов производства, регулироваться стоимостные пропорции. Однако отождествлять эти результаты, достигаемые благодаря функционированию финансов, с их функциями неправомерно.

¹⁹ В англо-американском пространстве используется термин «публичные финансы» или «общественные финансы» (public finance), который в русском языке переводят как «государственные финансы». Термин «общественный» касается всего, что не служит объектом частной собственности и находится вне сферы действия частного сектора. В русскоязычном пространстве термин «частный, приватный» противопоставлялся понятию «государственный», поскольку в экономике преобладала государственная собственность, с незначительными вкраплениями колхозно-кооперативной собственности и общественных организаций.

бюджетных средств учреждений непроеизводственной сферы; 3) перераспределение доходов между различными социальными группами населения; 4) перераспределение доходов между различными территориальными образованиями.

Распределительную функцию финансов признают не все экономисты, полагая, что она не выражает их специфику, поскольку процессы стоимостного распределения обслуживаются разными экономическими категориями. Называя вместо распределительной функции – функцию формирования денежных фондов (доходов) и использования денежных фондов. Однако хотя фонды реально существуют, но эти так называемые «функции» больше напоминают механизм реализации распределительной функции, чем самостоятельный способ действия категории финансов. Сторонники распределительной функции не считают, что она порождена самим фактом функционирования финансов на второй стадии воспроизводственного процесса, они связывают ее со специфическим общественным назначением финансов.

Государственные финансы также выполняют контрольную функцию. Пронизывая все сферы и подразделения общественного производства, они выступают универсальным орудием контроля со стороны общества за производством и распределением совокупного общественного продукта. Контрольная функция²⁰ государственных финансов позволяет узнать о пропорциях в распределении денежных средств, о своевременности поступления финансовых средств с помощью финансовой информации из бухгалтерской, статистической и оперативной отчетности.

Таким образом, государственные финансы выполняют две основные функции - распределительную и контрольную.

Структурную организацию государственных финансов можно рассмотреть с двух точек зрения. Во-первых, государственные финансы могут быть рассмотрены с точки зрения преемственности к тем или иным органам

²⁰ Реализация контрольной функции во многом определяется состоянием финансовой дисциплины, т.е. обязательным для всех предприятий, организаций, учреждений и должностных лиц порядком ведения финансового хозяйства, соблюдения установленных норм и правил, выполнения финансовых обязательств.

государственной власти и, во-вторых, с позиции разделения государственных финансов на бюджетные и не бюджетные фонды.

С точки зрения структуры государственной власти группировка финансовых отношений внутри звеньев государственных финансов осуществляется в соответствии с уровнем государственного управления: для федеративного государства – три уровня (федеральный, субъектов федерации, местный); для унитарного государства – два уровня (общегосударственный, местный). Рассматривая государственные финансы с точки зрения распределения средств по фондам различной направленности, следует отметить, что данные фонды одинаковы по своей сущности на любом уровне. Здесь можно выделить бюджет, внебюджетные фонды, государственный кредит, финансы унитарных предприятий. На основе анализа структуры государственных финансов по звеньям и уровням органов государственной власти и управления для унитарного государства, которым является Украина, можно предложить их группировку в виде логико-структурной схемы (рис. 1.9).

Одним из главных звеньев государственных финансов является государственный бюджет. Бюджет тесно связан с другими звеньями финансовой системы, выступает координирующим центром и оказывает им помощь в форме бюджетных дотаций, субсидий, субвенций, обеспечивая функционирование остальных звеньев финансовой системы.

В структуре государственных финансов важное место занимают местные финансы. Центральную роль на этом уровне играют местные бюджеты, которые не входят в состав государственного бюджета и имеют определенную самостоятельность. Местные органы самоуправления могут использовать бюджетные рычаги для решения социально-экономических задач: влиять на размещение предприятий различных отраслей, развивать социальную инфраструктуру и др. Местные бюджеты служат проводником социальной политики. Обычно за местными бюджетами закреплены второстепенные налоги (например, ресурсные налоги), поэтому местные бюджеты чаще всего дефицитные.



Рисунок 1.9 – Логико-структурная схема организации системы государственных финансов Украины

Необходимо отметить специфику местных бюджетов как экономического метода управления. Они характеризуются, во-первых, широкой сферой влияния, так как бюджетные отношения пронизывают все стороны территориального воспроизводственного процесса; во-вторых, высокой степенью действенности, обусловленной перераспределительным характером бюджетных отношений; в-третьих, гибкостью, так как система бюджетных методов управления представляет собой динамическую, развивающуюся совокупность, которая изменяется в соответствии с целями и задачами регионального развития. Ни одна из других финансовых категорий не участвует в таком многовидовом и многоуровневом перераспределении финансов, как местные бюджеты. Через их систему перераспределяются средства между отраслями, территориями, производственной и непроизводственной сферами, слоями населения.

С помощью государственных финансов осуществляется государственная финансовая политика. Современные экономисты по-разному определяют сущность финансовой политики. Так, например, по мнению российских экономистов Сабанти Б. М., М. Романовского и др., финансовая политика государства является лишь средством осуществления его экономической и социальной политики, т. е. выполняет вспомогательную роль [21, с. 114]. Украинский экономист О. Василик считает, что финансовая политика – это сфера деятельности законодательной и исполнительной власти государства, которая включает мероприятия, методы и формы организации и использования финансов для обеспечения экономического и социального развития [28, с. 56]. О. Василик отмечает, что она включает «бюджетную, налоговую, кредитную, денежную, валютную, инвестиционную политику, и определенные направления в отрасли страхования, государственного долга, фондового рынка, сотрудничества с международными финансовыми организациями и др.» [28, с. 57].

Согласно терминологии, принятой МВФ, финансовая политика – это направление экономической политики, связанной с регулированием, надзором, контролем за финансовыми и платежными системами, включая рынки и организации, в целях содействия финансовой стабильности, эффективности рынков и защиты активов клиентов и интересов потребителей [29, с. 444].

По нашему мнению, финансовая политика – это совокупность государственных мероприятий по мобилизации финансовых ресурсов, их распределению и использованию для осуществления государством его функций. Практическое воплощение финансовая политика находит в финансовых мероприятиях государства. Применение инструментария финансовой политики должно обеспечить минимизацию и сдерживание роли субъективного фактора, а также возможностей ручного изъятия финансовых ресурсов.

Особого внимания заслуживают теоретические аспекты совершенствования инструментария государственной финансовой политики, в частности налоговой политики, с помощью применения инструментария которой осуществляется воздействие на социально-экономическое развитие общества. Существуют разные

определения налогов и налоговой политики. Так, например, налоговая политика представляет собой деятельность, проводимую государством в сфере установления, правового регламентирования и организации взимания налогов и сборов (обязательных платежей) в централизованные фонды денежных ресурсов [30, с. 52]. Налоговая политика включает в себя введение, правовое регламентирование и организацию взимания налогов, налоговых платежей в централизованные фонды государства. Налоговая политика направлена, прежде всего, на формирование максимально возможного объема доходов бюджета, так как они являются основой, материальной базой существования государства. Налоги обеспечивают 80-90 % всех доходов государства. В то же время налоговая политика должна учитывать интересы всех слоев и групп общества.

Налоги – это обязательные платежи физических и юридических лиц в центральный и местный бюджеты, осуществляемые в порядке и на условиях, которые определяются законодательными актами той или иной страны. «В Германии налог понимается как поддержка, которую граждане предоставляют государству; в Великобритании налог имеет содержание обязанности перед государством, в США налог определяется как такса, во Франции – обязательная плата, в Украине определяется как принудительный платеж» [31, с. 33]. В соответствии с ст. 6 Налогового кодекса Украины, налогом является обязательный, безусловный платеж в соответствующий бюджет, который взимается с плательщиков налога [32, с. 4].

Законодательно каждый налог должен быть признанным. Еще А. Смит в своей книге «Исследование о природе и причинах богатства народов» писал: «Налог, который обязывается уплачивать каждое отдельное лицо, должен быть точно определен, а не произволен. Срок уплаты, способ платежа, сумма платежа – все это должно быть ясно и определено для плательщика и для всякого другого лица» [3, с. 21]. Считаем ошибочным мнение, что цель не является признаком налогов. Без целевого назначения налог превращается в форму произвольного лишения собственника части его собственности. Общественное предназначение налогов предопределяет основные принципы налогообложения и вводит его в

конституционные рамки. Без указания цели изъятия закон может как использоваться в интересах общества, так и подавлять его.

Конкретными формами проявления категории налога являются виды налоговых платежей, устанавливаемых законодательными органами власти. Совокупность разных видов налогов, в построении и методах исчисления которых реализуются определенные принципы, образуют налоговую систему страны.

Существует три основные налоговые системы: 1) пропорциональная (сумма налога пропорциональна доходу); 2) регрессивная (в процентном отношении налог тем ниже, чем выше доход работника); 3) прогрессивная (при этом налоговая ставка увеличивается по мере роста размеров номинального дохода).

Концептуальные модели налоговых систем менялись в зависимости от экономической политики государства. Теоретическое обоснование практики налогообложения нашло свое отражение в налоговых теориях, эволюция которых происходила с развитием направлений экономической мысли.

Классики считали экономику саморегулирующейся системой, где налоги играли роль источников дохода бюджета. Полемика велась вокруг принципов справедливого их взимания (равномерного или прогрессивного).

Согласно кейнсианской теории налоги действуют в экономике как «встроенные механизмы гибкости». Высокие прогрессивные налоги, по мнению Дж. М. Кейнса, играют положительную роль: во время экономического подъема облагаемые доходы растут медленнее, чем налоговые доходы, а при кризисе налог уменьшается быстрее, чем падают доходы. Тем самым достигается относительно стабильное социальное положение в обществе. Изменения в налогообложении и процентной ставке - два мощных инструмента регулирования поведения субъектов рыночной экономики. Налоги определяют размер реального личного дохода, а процентная ставка, влияя на величину сбережений, определяет размер «потребляемой» части дохода и, тем самым, величину «эффективного» спроса.

Теория монетаризма предлагает ограничить роль государства регулированием денежной массы в обращении. Государство может изъять излишнее количество денег с помощью займов или с помощью налогов. Налогам

отводилась второстепенная роль как одному из инструментов воздействия на денежное обращение.

В теории экономики предложения наоборот, налоговая политика занимает одно из ведущих положений. В то время как в кейнсианской теории снижение налоговой нагрузки сопровождается ростом бюджетного дефицита, согласно экономике предложения «правильное» налоговое регулирование приводит к стимулированию производства, что, в свою очередь, увеличит налоговые поступления в бюджет и сбалансирует его. Снижение налогов приведет к росту располагаемого дохода и, следовательно, увеличению предложения на рынках труда и капитала, росту инвестиций. Результатом станет экономический подъем. И наоборот, высокие налоги отрицательно влияют на предпринимательскую активность и приводят к уменьшению налоговых поступлений в бюджет. Поэтому предлагалось снизить налоговые ставки и предоставить льготы предприятиям.

Американский экономист А. Лаффер исследовал зависимость между налоговыми ставками R и объемом налоговых поступлений Q и выступил с идеей установления предельной ставки подоходного налога (рис. 1.10).

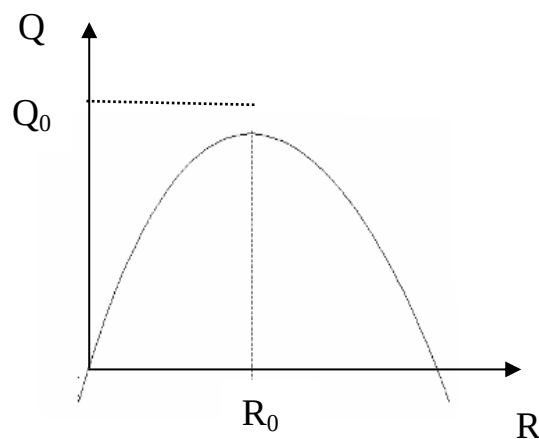


Рисунок 1.10 – Кривая Лаффера

Согласно кривой Лаффера по мере возрастания ставки налога увеличиваются налоговые поступления до некоторой ставки R_0 , при которой сумма налоговых поступлений максимальна – Q_0 . Согласно кривой Лаффера по мере возрастания ставки налога увеличиваются налоговые поступления до

некоторой ставки R_0 , при которой сумма налоговых поступлений максимальна – Q_0 . Дальнейшее увеличение налоговой ставки будет сопровождаться уменьшением налоговых поступлений. Предельной ставкой для налогового изъятия в бюджет А. Лаффер считает 30 % суммы доходов. При повышении ставки налогов сокращаются сбережения населения, что влечет за собой сокращение инвестиций и налоговых поступлений, снижается предпринимательская активность, сокращаются стимулы к расширению производства, увеличивается легальное и нелегальное уклонение от налогов, при котором часть дохода не декларируется. Таким образом, изменение объемов теневой экономики связано с системой налогообложения.

Сторонники теории предложения предлагают следующие меры по реструктуризации систем налогообложения: снижение налоговой ставки до предельного уровня; снижение ставок на высокие доходы, т. е. превращение налогов в менее прогрессивные; поощрение роста предложения товаров и услуг посредством повышения эффективности факторов производства. Эти рекомендации стали основой новой фискальной политики и масштабных налоговых реформ 1980-90-х гг. во многих странах мира. В ходе этих реформ сложился единый подход к налоговой политике и приоритетные направления использования налогов в качестве макроэкономических регуляторов. Во многих странах существует взаимодействие трех основных концепций: кейнсианство с различными вариациями, теория экономики предложения и монетаризм.

Английский экономист Дж. Мирлиз в работе «Исследование по теории оптимального налогообложения дохода» (1971 г.) сделал вывод, что вместо прогрессивного подоходного налога с целью минимизации искажающего воздействия налогообложения необходимо вводить регрессивный налог с доходов населения [33, с. 178]. И хотя это утверждение противоречит одному из классических принципов налогообложения, оно стало применяться в налоговой политике. В ходе налоговых реформ в 80-х гг. XX в. в Великобритании и США произошло уменьшение налоговой нагрузки на доходы населения за счет снижения прогрессивности подоходного налога. Во многих странах происходила

налоговая конкуренция в процессе борьбы за капитал, за квалифицированные трудовые ресурсы. Американский экономист Дж. Шлемрод считает, что тенденция к налоговой конвергенции и эффект «гонки вниз» являются следствиями не только налоговой конкуренции, а и глобализации, а также влияния факторов, определяющих уровень налогообложения [34, с. 1169].

Факторами, вызывающие изменения в системах налогообложения разных стран, являются: демографические тенденции, глобализация, экономическая интеграция, экономический кризис. Украинский экономист К. Швабий выделяет две группы факторов, обуславливающих необходимость проведения налоговых реформ в странах мира: объективные (экономическая эволюция и социально-экономическое развитие, глобализация и международные интеграционные процессы) и субъективные (наука и новые знания, влияющие на формирование представлений об эффективной системе налогообложения, желание стран совершенствоваться и повышать свою конкурентоспособность) [35, с. 44]. Таким образом, можно сделать вывод, что выбор системы налогообложения обусловлен определенными налоговыми традициями, эффектом следования опыту других стран, глобализационными процессами, а также социально-экономическими условиями и уровнем развития хозяйственных отношений в стране.

Велико значение налогов как инструмента государственного регулирования благодаря выполняемым функциям налогов. Налоги выполняют три основные функции: фискальная, социальная, регулирующая (рис. 1.11).

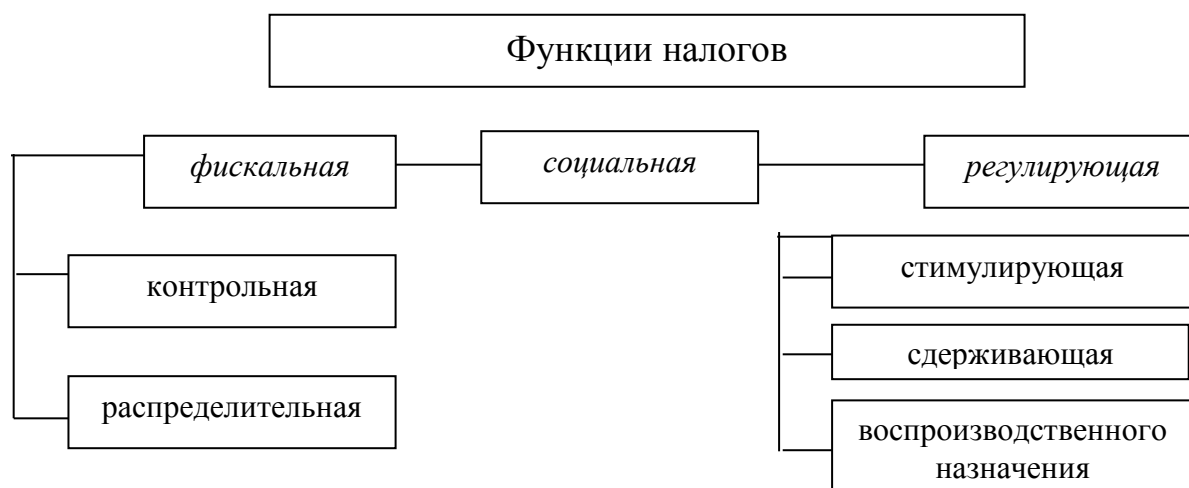


Рисунок 1.11 – Функции налогов

С помощью фискальной функции происходит формирование финансовых ресурсов государства, аккумулируемых в бюджетной системе и внебюджетных фондах и необходимых для осуществления функций государства. В рамках фискальной функции выделяют две подфункции – контрольную и распределительную. Благодаря контрольной подфункции налогов оценивается целесообразность и эффективность каждого налогового платежа и налоговой системы в целом путем учета количества налогов и фиксирования размера каждого из них. Выполнение этой функции предусматривает не только осуществление контроля над уплатой налогов, но и применение различных штрафных санкций к нарушителям. Выполнение распределительной подфункции связано с взысканием налогов и полнотой наполнения бюджета, который будет потом распределен. При выполнении этой функции государство должно собирать постоянные, стабильные и равномерные налоги.

Социальная функция подразумевает поддержание социального равновесия путем изменения соотношения между доходами отдельных социальных групп с целью сглаживания неравенства между ними. Исходя из стремления равномерного и справедливого распределения налогового бремени возникли различные ставки налогов и системы налогообложения

Реализуя регулирующую функцию, государство влияет на воспроизводство, стимулируя или сдерживая его развитие, на накопление капитала, расширяя или уменьшая платежеспособный спрос населения. Эта функция проявляется через: изменение системы налогообложения; дифференциации налоговых ставок; предоставление налоговых льгот. Например, изменяя налоговые ставки на прибыль, государство может создать или уменьшить дополнительные стимулы для капиталовложений, а изменяя косвенные налоги – воздействовать на фонд потребления в целом, на уровень цен. В составе регулирующей функции налогов можно выделить стимулирующую и сдерживающую подфункции, а также подфункцию воспроизводственного назначения.

Сдерживающая подфункция налогов, например, может проявляться через введение акцизов на табачные и алкогольные изделия, увеличивающие их

продажную цену, и призвана сдерживать рост потребления этих изделий. Сдерживающее направление налогов используется и тогда, когда государство хочет защитить внутреннего производителя.

Стимулирующая подфункция налогов реализуется через систему налоговых льгот²¹, исключений, преференций и проявляется в изменении объекта налогообложения, уменьшении налогооблагаемой базы, понижении налоговой ставки.

Подфункцию воспроизводственного назначения несут в себе плата за воду, потребляемую промышленными предприятиями, платежи за пользование природными ресурсами, отчисления в дорожные фонды, на воспроизводство минерально-сырьевой базы и лесного фонда.

Для постсоветских стран проблемой является поиск практического согласования между фискальной и регулирующей функциями налогов. С одной стороны, граждане желают повышения социальных стандартов, с другой стороны, предприниматели требуют налоговой либерализации для усиления своих конкурентных позиций. Возникает соблазн установления высоких социальных стандартов при сокращении экономических расходов государства. Например, в 2003 г. только Чехия удерживала расходы бюджета на экономическую деятельность на уровне 11,7 % ВВП, а в среднем по десяти новым странам ЕС (кроме Болгарии и Румынии) этот показатель составлял 5,7 % ВВП [36, с. 71]. Небольшим и несколько обделенным факторами производства странам приходится использовать налоговую либерализацию, чтобы привлечь иностранных инвесторов, тогда как для стран, являющихся центрами региональной экономической активности, имеющих инфраструктуру и излишки ресурсов, налоговый фактор не будет доминировать [37, с. 732].

²¹ Налоговая льгота - полное или частичное освобождение от налога, например: необлагаемый налогом минимум доходов граждан; скидки с исчисляемой суммы налога; вычеты из облагаемого дохода; освобождение от начисления налогового обязательства.

Реализация налоговой политики предусматривает совокупность определенных форм, методов и способов, обеспечивающих процесс налогообложения, т.е. налоговый механизм (рис. 1.12).

НАЛОГОВЫЙ МЕХАНИЗМ	Организационные формы			
	<i>Налогообложение</i>	<i>Налоговая система</i>	<i>Налоговое право</i>	<i>Налоговый менеджмент</i>
	– система налогов и сборов (обязательных платежей); – механизмы и способы начисления и уплаты налогов и сборов	– администрирование налогов и сборов и контроль за их уплатой; – ответственность за нарушения налогового законодательства	– законодательное обеспечение; – нормативное обеспечение	– налоговое планирование и прогнозирование; – налоговое регулирование; – налоговый контроль
	Методы			
	– глобальная и шедулярная формы начисления и взимания налогов; – кумулятивный и некумулятивный приемы начисления и взимания налогов			
	способы взимания налогов			
	кадастровый, изъятие у источника выплаты дохода, декларационный, изъятие в момент расходования доходов при совершении покупок, изъятие в процессе потребления; административный способ			
	Рычаги			
	налоговая база, льготы, санкции, ставки, нормативы, лимиты, тарифы			

Рисунок 1.12 – Структура налогового механизма

На практике сложился ряд способов взимания налогов:

– кадастровый – на основе реестра (кадастра), содержащего перечень типичных объектов (земля, доходы), классифицируемых по внешним признакам (размер участка земли). Применяется при слабом развитии налогового аппарата или для экономии;

– изъятие у источника выплаты дохода – изъятие налога до получения субъектом дохода. Например, исчисление и удержание налога бухгалтерией того юридического лица, которое выплачивает доход (заработную плату) субъекту налога. Достоинство этого способа заключается в практической невозможности уклонения от уплаты налога;

– декларационный – изъятие налога после получения дохода субъектов и представления последним декларации обо всех полученных годовых доходах;

– изъятие в момент расходования доходов при совершении покупок (налог с продаж, налог на добавленную стоимость, акцизы непосредственно оплачиваются покупателями, становящимися носителями налога);

– изъятие в процессе потребления (дорожные сборы с владельцев автотранспортных средств);

– административный способ, при котором налоговые органы определяют вероятный размер ожидаемого дохода и вычисляют подлежащий к уплате налог.

Различают следующие виды налоговой политики:

- политика максимальных налогов;
- политика экономического развития;
- политика разумных налогов.

При проведении политики максимальных налогов государство применяет высокие налоговые ставки, уменьшает налоговые льготы и вводит новые налоги. При политике экономического развития в максимально возможных размерах налоговой нагрузки учитываются не только фискальные интересы, но и экономические интересы налогоплательщиков. Основная цель такой политики – увеличение экономического роста путем повышения инвестиционной активности.

Политика разумных налогов состоит в установлении такого уровня налогообложения, который бы максимально обеспечил фискальные интересы государства и одновременно не подрывал экономических интересов налогоплательщиков. В условиях кризиса и формирующихся рынков: сокращение налогов на реальный сектор экономики; нулевой вариант по налогам на малый и средний бизнес; повышение налогов на крупные доходы физических лиц; эмиссия государственных облигаций на восстановление народного хозяйства Донбасса.

Выводы к разделу 1

Исследование сущности и теоретико-методологических основ государственных финансов, методологии анализа функций и роли государства в экономике позволило сделать следующие выводы:

1. С позиции современного неoinституционализма, государство — это организация со сравнительными преимуществами в осуществлении насилия, распространяющимися на географический район, границы которого устанавливаются его способностью облагать налогом подданных, использующая эти преимущества для предоставления общественных благ.

2. Минимально необходимые границы регулирования реального рынка определяются необходимостью спецификации и защиты прав собственности, созданием каналов обмена информации, разработкой стандартов мер и весов (в т. ч. организация денежного обращения), созданием каналов и механизмов физического обмена товаров и услуг, правоохранительной деятельностью и выполнением роли третьей стороны в конфликтах, производством общественных товаров и устранением внешних эффектов. Максимально допустимые границы вмешательства государства в экономику определяются перераспределением доходов, обеспечением некоторого уровня занятости, противодействием монополизму и инфляции, развитием фундаментальных исследований, проведением региональной политики, реализацией национальных интересов в мировой экономике.

3. Выход государства за очерченные максимальные границы делает необходимым разгосударствление экономики. Проблема особенно актуальна для стран, переходящих от тотального огосударствления экономики к рынку.

4. В условиях экономики развивающихся рынков большое значение приобретает системообразующая роль государства, которая связана с выполнением следующих целевых функций: перестройка отношений собственности, их спецификация и защита; создание и изменение правил и норм, по которым действуют экономические агенты; формирование конкурентной среды; содействие в формировании инфраструктуры рыночного хозяйства.

5. Экономическая мысль меркантилистов была направлена в первую очередь на то, как увеличить богатство государства и особенно монаршего (королевского, царского) двора. По мнению меркантилистов: страна тем богаче, чем больше в ней золота и серебра; поэтому нужно, чтобы приток в страну денег превышал их отток; для этого должен быть обеспечен активный торговый баланс, т. е. экспорт должен превышать импорт; добиться такого положительного торгового баланса можно, если государство будет развивать в стране промышленное производство, помогать отечественным производителям и торговцам-экспортерам; с другой стороны, государство должно ограничить импорт посредством обложения пошлинами иностранных товаров. В целом рекомендации меркантилистов способствовали ускорению экономического роста и повышению благосостояния их стран.

По мнению физиократов – только земля дает чистый доход (торговля и мануфактура никаких новых ценностей не создают), поэтому единственный допустимый способ получения доходов – это поземельный налог.

А. Смит выделяет не один (земля), а три источника богатства или три фактора производства – землю, труд и капитал, которые обеспечивают государство финансовыми ресурсами. Выражая интересы нового класса – буржуазии, классическая политэкономия провозгласила принцип невмешательства государства в хозяйственную жизнь. Следствием этого стало некоторое ограничение государственных расходов и налогообложения прибыли.

Идейным вождем, основоположником теории и практики государственного регулирования экономики с помощью государственных финансов стал британский экономист Дж. Кейнс. По утверждению Дж. Кейнса государственный спрос, который обеспечивается налогами и займами, может активизировать предпринимательскую деятельность, инвестиции, что приводит к росту национального дохода, темпы роста которого определяются предельной склонностью к потреблению и инвестициям. Приращение совокупного спроса равно приращению инвестиций, умноженному на мультипликатор, зависящий от предельной склонности к потреблению. Рост государственных расходов, обеспеченный налогами и займами, оживляет предпринимательскую деятельность,

напрямую воздействует на основные компоненты спроса, т.е. личное и инвестиционное потребление.

6. Рынок не в состоянии предотвратить противоречивое и неравномерное распределение доходов, которое ведет к материальному неравенству. Распределение дохода, справедливое с точки зрения законов рынка, явно несправедливо в общечеловеческом смысле. Поэтому государство вмешивается в перераспределение доходов с помощью системы государственных финансов. Однако необходимо иметь в виду, что любое перераспределение сокращает уровни доходов, извлекаемых собственниками факторов производства, и ослабляет мотивы к труду и инвестированию. Следовательно, имеется максимально допустимая глубина погружения государства в процесс перераспределения, ниже которой начинается опасное для общества падение эффективности.

7. Масштабы государственного вмешательства в экономику конкретизируются двумя основными показателями: объемом и удельным весом государственной собственности; долей валового внутреннего продукта, перераспределяемой через совокупный бюджет и внебюджетные фонды.

8. В широком смысле финансы как экономическая категория представляет собой совокупность денежных отношений между субъектами (государство, фирмы, некоммерческие организации, домашние хозяйства), в рамках формальных и неформальных институтов, возникающие в связи с образованием, распределением и использованием фондов денежных средств в процессе перераспределения ВВП. В узком смысле финансы – это денежные средства, имеющиеся в наличии у частного лица, организации, государства.

9. Финансовая система по внутреннему строению – это совокупность относительно отдельных взаимосвязанных финансовых отношений, отражающих специфические формы и методы распределения и перераспределения валового внутреннего продукта. Финансовая система по организационной структуре – совокупность финансовых органов и институтов, управляющих денежными потоками. Структура современной финансовой системы состоит из следующих

элементов: государственные финансы (общегосударственные и муниципальные финансы), финансы предприятий и корпораций, финансы домашних хозяйств.

Государственные финансы – это система денежных отношений, связанная с образованием централизованных денежных ресурсов, мобилизуемых государством для выполнения своих функций. Государственные финансы являются главным звеном финансовой системы. Величина государственных финансов определяется функциями и ролью государства в обществе. Изменение размеров государственных финансов обуславливается экономической или политической целесообразностью. Государственные финансы каждой страны отражают особенности и специфику определенного государства, его устройства, роли и функций.

Финансовая политика – это совокупность государственных мероприятий по мобилизации финансовых ресурсов, их распределению и использованию для осуществления государством его функций. Основой формирования финансовой политики служит четкое определение экономических функций государства. Содержание финансовой политики составляет выработка основных направлений использования финансов, исходя из стоящих перед обществом социальных и экономических задач на различных этапах его развития.

Главными ориентирами финансовой политики в современной Украине должны стать экономические, региональные и социальные интересы, а также контроль за целевым, эффективным использованием средств. Инструментарий финансовой политики должен обеспечить минимизацию и сдерживание роли субъективного фактора, а также возможностей ручного изъятия финансовых ресурсов. Воздействие государства на экономику наиболее ощутимо через налогообложение и государственные расходы.

Значение налогов как инструмента регулирования, используемого государством, велико благодаря выполняемым функциям налогов. Выбор системы налогообложения обусловлен определенными налоговыми традициями, эффектом следования опыту других стран, глобализационными процессами, а также социально-экономическими условиями и уровнем развития хозяйственных отношений в стране. В сфере налогообложения доходов населения европейских

стран наблюдалась тенденция к интеграции системы социальных сборов и взносов в систему налогообложения, ее реформирование в связи с демографическими тенденциями.

9. Выбор налоговой системы должен предполагать учёт не только опыта развитых стран с рыночной экономикой, но и существующие в обществе обычаи, традиции, ментальность. Только развитие на основе собственной идентичности способно быстро и эффективно вывести Украину на траекторию социально-экономического прогресса.

10. Дальнейшее развитие денежно-кредитной и банковской системы Украины должно предполагать: повышение роли Национального банка в регулировании денежных потоков и денежного рынка; повышение эффективности дисконтной политики; установление механизмов стимулирования украинских банков-инвесторов (например, предоставить право банкам, вкладывающим в экономику более 5 % кредитов всех банков, статус национальных инвесторов и снизить для них налоговую нагрузку); создание по примеру многих стран системы льготного, а то и вообще беспроцентного государственного кредита малому и среднему бизнесу; участие населения страны в финансировании инвестиционных проектов; законодательное признание того, что кредит является собственностью банка; невозвращение кредита – это нарушение права собственности, за что виновные должны нести уголовную ответственность; форсированное развитие чекового и вексельного обращения как эффективного средства расширения денежного оборота и соответственно отечественного рынка.

11. Демократия – это результат многовекового развития человеческого общества. В постсоветских республиках демократию необходимо начинать с просвещения, образования и медицины. У необразованного населения демократии не может быть по определению. Поэтому государственные финансы и, в частности, государственный бюджет, должны обеспечить приоритетное развитие этих секторов национальной экономики.

РАЗДЕЛ 2

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ С ПОМОЩЬЮ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

2.1 Бюджет как структурообразующий элемент государственных финансов

Бюджетные отношения характеризуются многообразием, поскольку опосредуют разные направления распределительного процесса (между секторами и отраслями экономики, сферами общественной деятельности, территориями страны) и охватывают все уровни хозяйствования. Бюджетным отношениям присущ объективный характер. Он обусловлен тем, что у государства ежегодно должна концентрироваться определенная доля национального дохода, необходимая для удовлетворения социальных потребностей граждан, обороны страны, покрытия общих издержек государственного управления. В процессе функционирования бюджетные отношения получают соответствующее материально-вещественное воплощение; материализуются в бюджетном фонде страны. Бюджет составляет основу государственных финансов любой страны.

Термин «бюджет» произошел от нормандского слова *bougette* – «сумка», «мешок» [38, с.46]. Происхождение термина объясняется тем, что в Англии, где впервые возник бюджет и бюджетный процесс, все акты, которые касались государственной росписи доходов и расходов, вносили в Парламент в особом мешке. Название мешка (сумки) перешло на документ.

В научной литературе под термином «бюджет» понимают следующее:

– форма образования и использования централизованного (в пределах государства или определенной местности) фонда денежных средств, необходимых для обеспечения функционирования государства и его органов [39, с. 37], [40, с. 68], [41, с. 48];

– смета, роспись, план денежных доходов и расходов государства, административно-территориальных образований, предприятий, которая должна быть согласована по срокам поступления и использования средств [42];

– денежное выражение сбалансированной росписи доходов и расходов государства, административно – территориальной единицы (области, района, города, села), предприятия, учреждения за определенный период [43, с. 27]

– ежегодный баланс поступлений и расходов, который разрабатывают государственные органы для активного влияния на экономический процесс и повышение его эффективности [44, с. 156].

По мнению российского экономиста С. Ф. Федуловой, бюджет представляет собой систему денежных отношений по поводу распределения и перераспределения общественного продукта с целью образования и расходования централизованного фонда денежных средств, используемого на выполнение общегосударственных задач и утверждаемого законодательно в форме финансового плана, состоящего из доходной и расходной частей [45, с. 26]. Такие современные российские экономисты, как: А. М. Годин, В. П. Горегляд, И. В. Подпорина понимают под бюджетом систему финансовых отношений, включающих не только отношения по поводу формирования, распределения и расходования денежных ресурсов, предназначенных для финансирования функций органов государственной власти и местного самоуправления по предоставлению ими государственных услуг населению страны, но и отношения, связанные с реализацией взаимосвязей между элементами бюджетной системы, организацией бюджетного устройства и бюджетного процесса [46, с. 156].

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления [47].

Рассмотрение многих значений термина «бюджет» показывает, что в современных условиях этот термин охватывает широкий спектр понятий. Поскольку бюджет государства является сложным и многогранным явлением, то

под бюджетом как экономической категорией можно понимать совокупность экономических отношений между государством и юридическими и физическими лицами по поводу распределения и перераспределения валового внутреннего продукта с целью формирования и использования централизованного фонда денежных средств, предназначенного для обеспечения выполнения государством своих функций.

Проект государственного бюджета как годового плана государственных расходов и источников их финансового покрытия ежегодно обсуждается и принимается законодательным органом. По завершении финансового года полномочные представители исполнительной власти отчитываются о своей деятельности по мобилизации доходов и осуществлению расходов в соответствии с принятым в предыдущем году законом о бюджете.

Бюджет является самостоятельной экономической категорией и, являясь частью финансов, характеризуется теми же чертами, которые присущи финансам в целом; но одновременно имеет особенности, отличающие его от других сфер и звеньев финансовых отношений (рис. 2.1).

Значительна роль государственного бюджета в общественном развитии, поскольку он является одним из главных институтов экономического суверенитета страны, финансовой основой реализации функций государства, с помощью которого оно активно влияет на экономические, социальные, национальные процессы в обществе.

Сущность государственного бюджета как экономической категории реализуется через распределительную (перераспределительную) и контрольную функции. Благодаря распределительной функции бюджета происходит концентрация денежных средств у государства и их использование с целью удовлетворения общегосударственных потребностей. Контрольная функция позволяет узнать, насколько своевременно и полно финансовые ресурсы поступают в распоряжение государства, как фактически складываются пропорции в распределении бюджетных средств, эффективно ли они используются,

соответствует ли размер централизуемых ресурсов государства объему его потребностей и т.д.

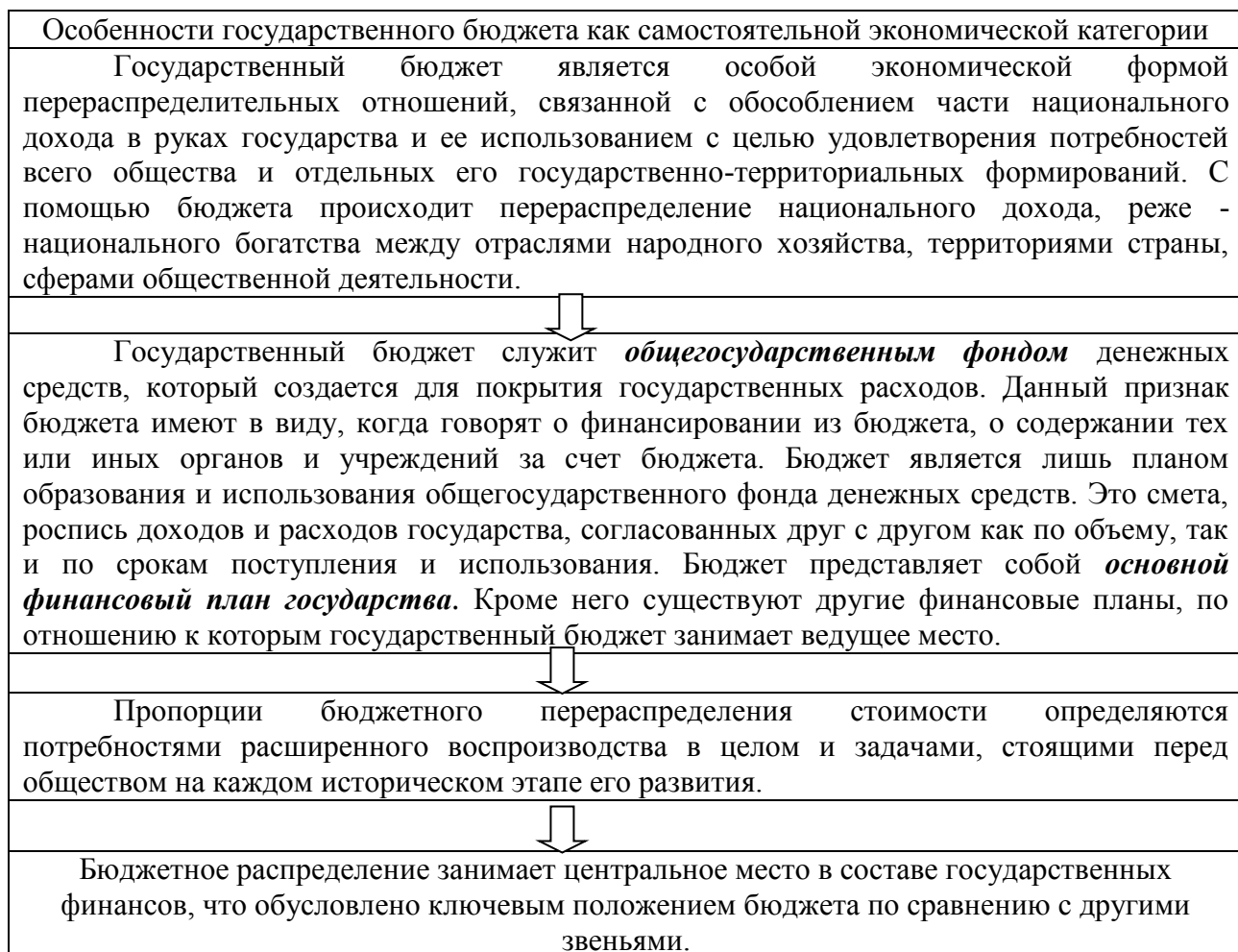


Рисунок 2.1 – Особенности государственного бюджета как самостоятельной экономической категории

Социально-экономическое содержание, структура доходов и расходов государственного бюджета любой страны определяется ее социально-экономическим строем, природой, задачами и функциями государства.

Величина бюджетного фонда, отражающая степень централизации финансовых ресурсов в руках государства, зависит от ряда факторов: уровня развития экономики; методов хозяйствования на предприятиях, организациях, учреждениях; решаемых обществом экономических и социальных задач и т.п.

Государственный бюджет всегда представляет собой компромисс между основными группами носителей социально-экономических интересов. Это

компромисс между собственниками и наемными работниками по поводу налогообложения собственности, доходов и заработной платы; а также по размерам и видам социальных расходов бюджета; компромисс между общегосударственными и местными интересами; между промышленными и сельскохозяйственными районами в отношении распределения налогов и бюджетных дотаций, ориентиров государственной структурной политики; между отраслями и предприятиями по поводу налогов и субсидий, льготных кредитов и государственных заказов. Такие компромиссы сопровождаются политической, предвыборной борьбой. Главные направления развития экономики конкретизируются в бюджетной политике, основной целью которой является оптимальное распределение ресурсов, аккумулирующихся в бюджете государства, между сферами экономики, территориями, социальными группами населения. Существуют разные точки зрения по поводу понятия бюджетной политики как экономической категории и ее составляющих элементов (Приложение А).

Анализируя определения бюджетной политики, можно заметить, что А. Брезвин опирается на понимание политики в целом, приводя в пример толкование данное В. Тертичка: политика – сравнительно стабильная, организованная и целенаправленная деятельность (бездеятельность) государственных институций, осуществляемая ими непосредственно или опосредованно по определенной проблеме или совокупности проблем, которая влияет на жизнь общества [58, с. 82–83]. Но А. Брезвин дает определение бюджетной политики через перечисление функций государственных органов, которые заняты в бюджетном процессе. Определение бюджетной политики С. Мацурой И. В. Усковым дается через управление бюджетным процессом, однако в этом случае требует уточнения, что понимается под бюджетным процессом. Определение, данное А. Ю. Казанской, сводится к перечислению форм ее выражения. По мнению А. Ю. Казанской, в составе бюджетной политики реализуются следующие виды политического воздействия: налоговая политика; инвестиционная политика; политика управления государственным долгом и

бюджетного федерализма [57, с. 58]. Вызывает сомнения правомерность выделения в составе бюджетной политики инвестиционной политики, поскольку инвестиционная политика – это самостоятельный вид скорее финансовой политики.

Учитывая вышеизложенные толкования бюджетной политики, ее можно определить следующим образом: бюджетная политика – это совокупность мероприятий государства по регулированию бюджетных процессов, направленных на достижение бюджетного равновесия, а также эффективности в мобилизации, перераспределении и использовании финансовых ресурсов.

Бюджетной политике, как и в целом политике, присущи характерные особенности: универсальность – ее всеохватывающий характер и способность влиять на любые стороны общественной жизни, большая способность к проникновению и атрибутивность, под которой понимается объединение с неполитическими отношениями и сферами.

Государственный бюджет – главное звено бюджетной системы. Бюджетная система для федеративных государств имеет, как правило, трехуровневую структуру, которая включает:

- 1 уровень – государственный бюджет (федеральный бюджет или бюджет центрального правительства);
- 2 уровень – бюджеты членов федерации (территориальные бюджеты);
- 3 уровень – местные бюджеты.

Украина является унитарным государством, поэтому ее бюджетную систему составляют два уровня: государственный бюджет и местные бюджеты. Все бюджеты являются самостоятельными. Самостоятельность бюджетов обеспечивается наличием собственных доходных источников и правом определения направлений их использования согласно действующему законодательству. Государственное устройство и административно-территориальное деление Украины является основой для формирования бюджетного устройства. Бюджетное устройство предусматривает организацию, принципы построения, структуру и взаимосвязь звеньев бюджетной системы.

В основу бюджетной системы Украины положены принципы: единства бюджетной системы Украины; сбалансированности; самостоятельности; полноты; обоснованности; эффективности и результативности; субсидиарности; целевого использования бюджетных средств, справедливости и беспристрастности; публичности и прозрачности [59].

Среди принципов отсутствует принцип ответственности участников бюджетного процесса. Вместо этого в Разделе 5 Бюджетного кодекса Украины определены полномочия участников бюджетного процесса по контролю за соблюдением бюджетного законодательства. Кроме того, в западных странах существует обязывающий порядок разработки проектов бюджетов и их утверждения. Этим занимается, в основном, правительственная администрация, прежде всего министерство финансов. На анализ проекта и внесение поправок парламентам отводится обычно два-три месяца. В Украине нередко представление проектов бюджета осуществлялось уже после начала бюджетного года, но тогда принятие бюджета затягивается, и первый квартал бюджетного года практически выводится из-под парламентского контроля.

Бюджетный процесс — это регламентированный бюджетным законодательством процесс составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, отчета об их исполнении, а также контроля за соблюдением бюджетного законодательства [59].

По материальному содержанию государственный бюджет можно охарактеризовать в соответствии с законом о государственном бюджете на конкретный год.

К основным показателям государственного бюджета относятся:

- доходы;
- официальные трансферты;
- расходы;
- кредитование минус погашение (чистое кредитование);
- превышение доходов над расходами (профицит) или превышение расходов над доходами (дефицит).

Рассмотрим каждый из этих показателей.

Доходы бюджета выражают экономические отношения, возникающие у государства с предприятиями, организациями и гражданами в процессе формирования бюджетного фонда страны. Формой проявления этих экономических отношений служат различные виды платежей предприятий, организаций и населения в государственный бюджет, а их материально-вещественным воплощением - денежные средства, мобилизуемые в бюджетный фонд. Доходы бюджета – это обязательные безвозвратные платежи, поступающие в бюджет. Доходы бюджета в соответствии с методом привлечения средств включают: 1) налоговые поступления, 2) неналоговые поступления, 3) доходы от операций с капиталом, 4) трансферты.

Налоговыми поступлениями считаются установленные законами о налогообложении общегосударственные налоги и сборы (обязательные платежи) и местные налоги и сборы (обязательные платежи).

Неналоговыми поступлениями признаются: 1) доходы от собственности и предпринимательской деятельности, 2) административные сборы и платежи, доходы от некоммерческой хозяйственной деятельности, 3) другие неналоговые поступления.

Отдельно выделяются поступления бюджета – доходы бюджета, возврат кредитов в бюджет, средства от государственных (местных) займов, средства от приватизации государственного имущества (по государственному бюджету), возврат бюджетных средств с депозитов, поступления вследствие продажи/предъявления ценных бумаг.

Доходы подразделяются на текущие и капитальные. Капитальные доходы бюджета - поступления от продаж капитальных активов и капитальные трансферты из негосударственных источников. К текущим доходам относятся налоговые и неналоговые поступления.

Сводный бюджет Украины является совокупностью показателей бюджетов, которые используются для анализа и прогнозирования экономического и социального развития государства. Структура доходов сводного бюджета и

структура доходов государственного бюджета Украины за 2009–2015 гг. представлена в Приложении Б ([60, с. 35], [61, с. 29]).

Анализ доходов сводного бюджета Украины в динамике за 2009–2014 гг. показывает, что удельный вес налоговых поступлений с 2009 года возрос с 72,1 % до 84 % в 2011 году, а затем несколько уменьшился до 80,6 % в 2014 году.

Наибольшую долю налоговых поступлений в доходах сводного бюджета Украины за рассматриваемый период приносил налог на добавленную стоимость (около 29–32 %). Второе место в структуре налоговых поступлений сводного бюджета занимал налог с доходов физических лиц (15–16 %). Доля неналоговых поступлений за эти годы уменьшилась с 25,6 % до 17,6 %. Доходы от операций с капиталом занимали незначительную долю, которая снизилась с 1,3 % в 2009 году до 0,5 % в 2014 году.

В структуре доходов государственного бюджета Украины за 2009–2015 гг. наибольший удельный вес занимали налоговые поступления (минимальная в 2009 году составляла 68,4 %, а максимальная 83,95 – в 2011 году). Однако доля налоговых поступлений в структуре доходов государственного бюджета чуть ниже, чем в структуре доходов сводного бюджета Украины.

Анализ доходов государственного бюджета Украины в 2016 году в структуре доходов государственного бюджета Украины по статьям доходов (Приложение В [62]) показывает, что наибольшую долю в них также занимают налоговые поступления (88,1 %). Доля неналоговых поступлений в доходах государственного бюджета Украины в 2016 году составляет 10,87 %.

Между бюджетами существуют довольно сложные отношения, связанные с разделением источников бюджетных доходов, финансированием местных бюджетов из центрального бюджета путем перераспределения средств в масштабе страны и др. С учетом юридического и экономического аспектов распределения доходов между звеньями бюджетной системы доходы бюджета можно подразделить на три крупные группы:

1. Закрепленные, т.е. предписаны к тому или иному уровню бюджета.
2. Регулирующие или отчисления по регулирующим доходным источникам.

Ежегодно расписывается процентное соотношение распределения тех или иных налогов по уровням бюджетов.

3. Дополнительные источники, устанавливаемые самостоятельно территориальными органами власти, плюс дотации и субвенции (строго целевые дотации), которые поступают в нижестоящие бюджеты из вышестоящих.

Следующим показателем государственного бюджета являются официальные трансферты – это безвозмездные, невозвратные, необязательные поступления (имеющие нерегулярный, единовременный, добровольный характер в виде субвенций, дарений, репарации), полученные от других учреждений государственного управления (отечественных и зарубежных) или международных организаций. Поступления безвозмездных, невозвратных, необязательных платежей из негосударственных источников включаются в категорию доходов (например, средства частных организаций, направляемых на строительство больниц). Необходимо иметь в виду, что при исчислении дефицита (или профицита) Международный валютный фонд рекомендует объединять полученные официальные трансферты с категорией «доходы» и рассматривать их как операции, которые сокращают, а не финансируют дефицит.

Важным показателем государственного бюджета являются бюджетные расходы. Расходы – это все невозвратные платежи независимо оттого, являются ли они возмездными или безвозмездными и для каких целей осуществляются. Традиционные и приоритетные для конкретного исторического этапа направления бюджетных расходов вытекают из основных функций государства.

В соответствии с международными рекомендациями бюджетные расходы распределяются в бюджетной классификации по функциональному, экономическому и ведомственному принципам группировки расходов.

Функциональная классификация является группировкой расходов бюджетов, отражающей выполнение основных функций государства (государственное управление, обеспечение внутренней и внешней безопасности, международная деятельность, содействие научно-техническому прогрессу, социально-

экономическое и культурное развитие). В соответствии с этим расходы государства можно разделить на пять основных групп:

- 1) расходы на государственное управление (оборона, обеспечение правопорядка, работа государственного аппарата);
- 2) социальные расходы (здравоохранение, образование, культура, социальное обеспечение);
- 3) финансирование экономики (транспортная, информационная инфраструктура, наука, сельское хозяйство);
- 4) межбюджетное выравнивание, т. е. перераспределение бюджетных ресурсов для сглаживания территориальных различий;
- 5) обслуживание государственного долга.

Во многих странах первое место в бюджетных расходах занимают социальные статьи: социальные пособия, образование, здравоохранение и др. Эти расходы призваны смягчить дифференциацию социальных групп, свойственную рыночному хозяйству. К тому же обеспечение доступа менее обеспеченных слоев населения к получению квалификации, достойному медицинскому обслуживанию, гарантированной пенсии и жилью, играет социально стабилизирующую роль и формирует квалифицированную и здоровую рабочую силу как фактор производства, следовательно, увеличивает национальное богатство. Через трансфертные платежи оказывается косвенное влияние на структуру производства товаров частного сектора. Трансфертные платежи изменяют структуру потребления и производства товаров.

В расходах на хозяйственные нужды обычно выделяются бюджетные субсидии сельскому хозяйству, которые имеют социальную, политическую и хозяйственную направленность. И хотя во внешнеэкономической политике правительства иногда временно жертвуют интересами отечественных производителей сельскохозяйственных товаров, допуская иностранную продукцию на внутренний рынок, как правило, правительства поддерживают развитие своего агропромышленного комплекса.

Расходы на вооружение, обеспечение внешней политики, а также административно-управленческие расходы воздействуют на структуру спроса. Конъюнктурным целям бюджетного регулирования служат расходы по внутреннему государственному долгу (например, досрочное погашение его части), размеры кредитов и субсидий частным и государственным предприятиям, расходы на объекты инфраструктуры и др. В периоды кризисов и депрессии расходы государственного бюджета на хозяйственные цели, как правило, растут, а во время «перегрева» конъюнктуры сокращаются.

Функциональная классификация дополняется экономической классификацией расходов. В ней выделены три группы расходов бюджета:

- 1) текущие расходы (закупки товаров и оплата услуг, выплаты процентов, субсидии и текущие трансферты);
- 2) капитальные расходы (капитальные вложения в основные фонды, создание государственных запасов и резервов, приобретение земли и нематериальных активов, капитальные трансферты);
- 3) предоставление кредитов за вычетом погашения (платежи учреждений государственного управления, в результате которых у них появляются финансовые требования по отношению к другим экономическим единицам или они приобретают долевое участие в акционерном капитале предприятий, минус поступления, уменьшающие объем подобных требований или долевого участия в акционерном капитале).

В ведомственной классификации расходы бюджета группируются по ведомственному признаку, дается перечень прямых получателей средств.

Все расходные статьи бюджета делятся на защищенные и незащищенные. Перечень защищенных статей дается ежегодно в законе о бюджете, такие статьи не подлежат сокращению при недостатке доходных источников. Сокращение может производиться только по незащищенным статьям.

С 2000 г. в государственном бюджете Украины предусматриваются два фонда – общий и специальный. Динамика запланированных доходов и расходов государственного бюджета Украины за 2000–2016 гг. (Приложение Г [63]),

показывает, что с каждым годом доходы и расходы государственного бюджета в абсолютных суммах увеличиваются. Однако, расходы государственного бюджета, начиная с 2002 г. стали превышать доходы этих же лет. К тому же, темпы увеличения расходов государственного бюджета превышают темпы увеличения доходов, что видно по рис 2.2.

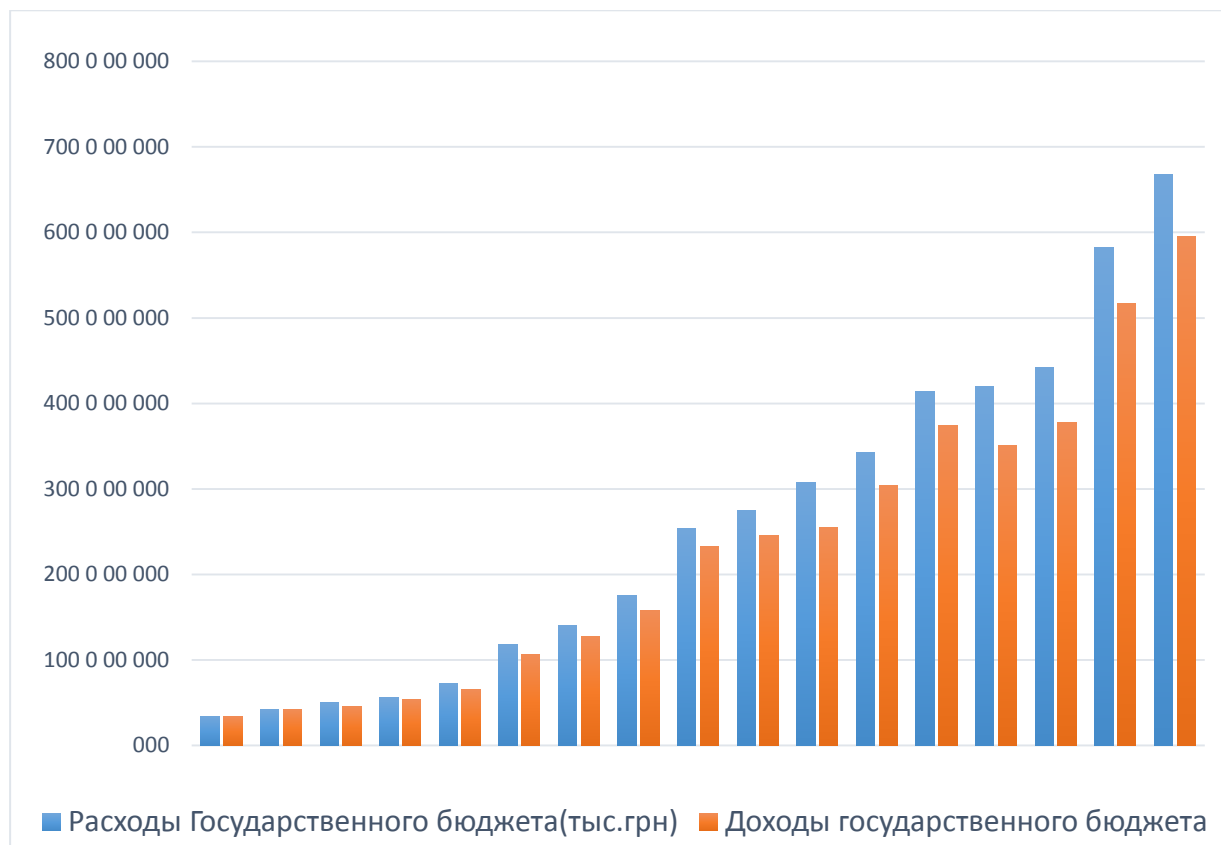


Рисунок 2.2 – Доходы и расходы государственного бюджета Украины, тыс. грн. [63]

Расходы государственного бюджета Украины в 2016 году превысили расходы государственного бюджета 2000 года почти в 20 раз. Расходы общего фонда государственного бюджета в 2016 году составили около 95 % от расходов государственного бюджета Украины.

Структура расходов государственного бюджета оказывает регулирующее воздействие на размеры спроса и капиталовложений, а также на отраслевую и региональную структуру экономики, национальную конкурентоспособность на мировых рынках. Действенность государственного регулирования с помощью

бюджетных расходов зависит: от относительных размеров расходуемых сумм (и доли в валовом внутреннем продукте); от структуры этих расходов; от эффективности использования расходуемых средств. Поэтому важной задачей является выработка критериев эффективности бюджетных расходов и подготовка на этой основе предложений по оптимизации их структуры. Поскольку уровень развития государственного регулирования, его конкретные цели, опыт программирования, доля государственной собственности в разных странах неодинаковы, то различна и роль бюджетных расходов в экономике.

Показатели расходов государственного бюджета Украины, по направлениям использования, за период 2012–2015 гг. (Приложение Д) показывают, что наибольший удельный вес в структуре государственных расходов за 2012–2014 гг. имели расходы на социальную защиту и социальное обеспечение (24,1–25,9 %). Однако, их удельный вес резко уменьшился до 17,7 % в 2015 году. Доля государственных расходов на социальную защиту и социальное обеспечение населения Украины в валовом внутреннем продукте в 2011 г. составляла 8%, за годы независимости эта доля была минимальной в 1999 г. – 3,2 %; а 1993 г. – максимальной 12,2 % гг. [65, с. 11].

Увеличение социальных расходов государственного бюджета в пределах полученных доходов ведет к чрезмерному росту налогов, способному подорвать рыночные стимулы. Нарастивание социальных расходов сверх налоговых поступлений ведет к росту бюджетного дефицита и инфляции.

За 2012–2015 гг. значительно увеличилась доля расходов государственного бюджета (рис. 2.3) на общегосударственные функции (с 10,8 до 17,7 %), оборону (с 3,3 до 9,1 %), гражданский порядок, безопасность и судебную власть (с 7,2 до 9,3 %). Наблюдается значительное уменьшение расходов на экономическую деятельность (с 14,6 до 7,3 %) и образование (с 19,6 до 5,6 %). Анализируя расходы, необходимо отметить, что расходы на духовное и физическое развитие и жилищно-коммунальное хозяйство занимают незначительную часть и составляют в сумме 1,4 % в 2015 году.



Рисунок 2.3 – Структура расходов государственного бюджета Украины в 2015 г., %

Финансирование обороны зависит от принятой в государстве военной доктрины. Существуют три основные ее типа:

1. Полный отказ от военных расходов (Андорра, Монако, Австрия);
2. Создание могучей военной супердержавы (США, Англия, Германия, Россия);

3. Финансирование обороны по принципу минимальной достаточности (Казахстан и др.). Украина придерживается данного типа, но в связи с конфликтной ситуацией расходы из государственного бюджета Украины на обеспечение деятельности Вооруженных сил Украины и подготовки войск увеличились с 17 млрд. грн. до 54 млрд. грн.

Анализ динамики плановых и фактических показателей расходов государственного бюджета Украины за период 2010–2015 гг. показывает тенденцию к их ежегодному увеличению, однако наблюдается ежегодное невыполнение запланированных расходов (рис. 2.4).

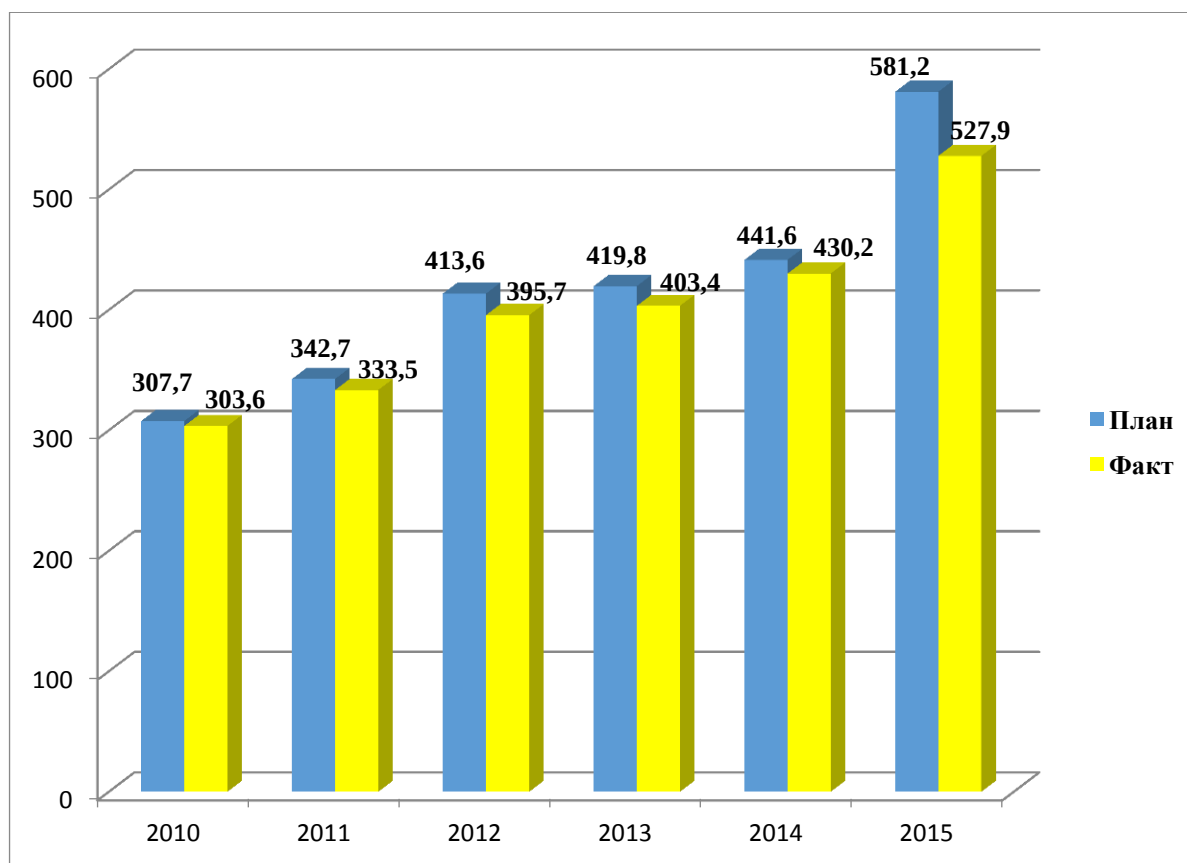


Рисунок 2.4 – Расходы государственного бюджета Украины за 2010–2015 гг. [66]

Расходы государственного бюджета Украины за 2010 г. были выполнены в объеме 303,6 млрд. грн., т. е. на 93,5 % плана, в 2011 г. – 98,6 % плана; в 2012 г. – 95,7 % плана; в 2013 г. – 96,1 %; в 2014 г. – 97,4 %; в 2015 г. – 99,2 %, невыполнение на 4,4 млрд. грн.

Таким образом, расходы государственного бюджета за рассматриваемый период 2010–2015 гг. были выполнены не в полном объеме. Так, например, в 2010 г. без учета расходов на обслуживание государственного долга, общегосударственных расходов и резервного фонда выполнение общего фонда предусматривалось по 744 бюджетным программам. Из них в полном объеме

государственные расходы произведены по 314 программам на общую сумму 120,2 млрд. грн., что составляет 79,2 % плана. Меньше запланированного объема профинансированы 411 программ на сумму 29,7 млрд. грн. или 19,6%. Вообще не было начато исполнение 19 программ на сумму 158,9 млн. грн. [66].

Как видно по рис. 2.4, фактические расходы государственного бюджета Украины меньше запланированных, это означает, что практически каждый год происходит недофинансирование статей расходов. Такая сложившаяся практика исполнения бюджета усугубляет проблему нестабильности бюджетного механизма и государственных финансов в целом. Автоматически воспроизводится главный системный фактор дестабилизации государственных финансов – дисбаланс между ресурсами и обязательствами бюджета (рис. 2.5).

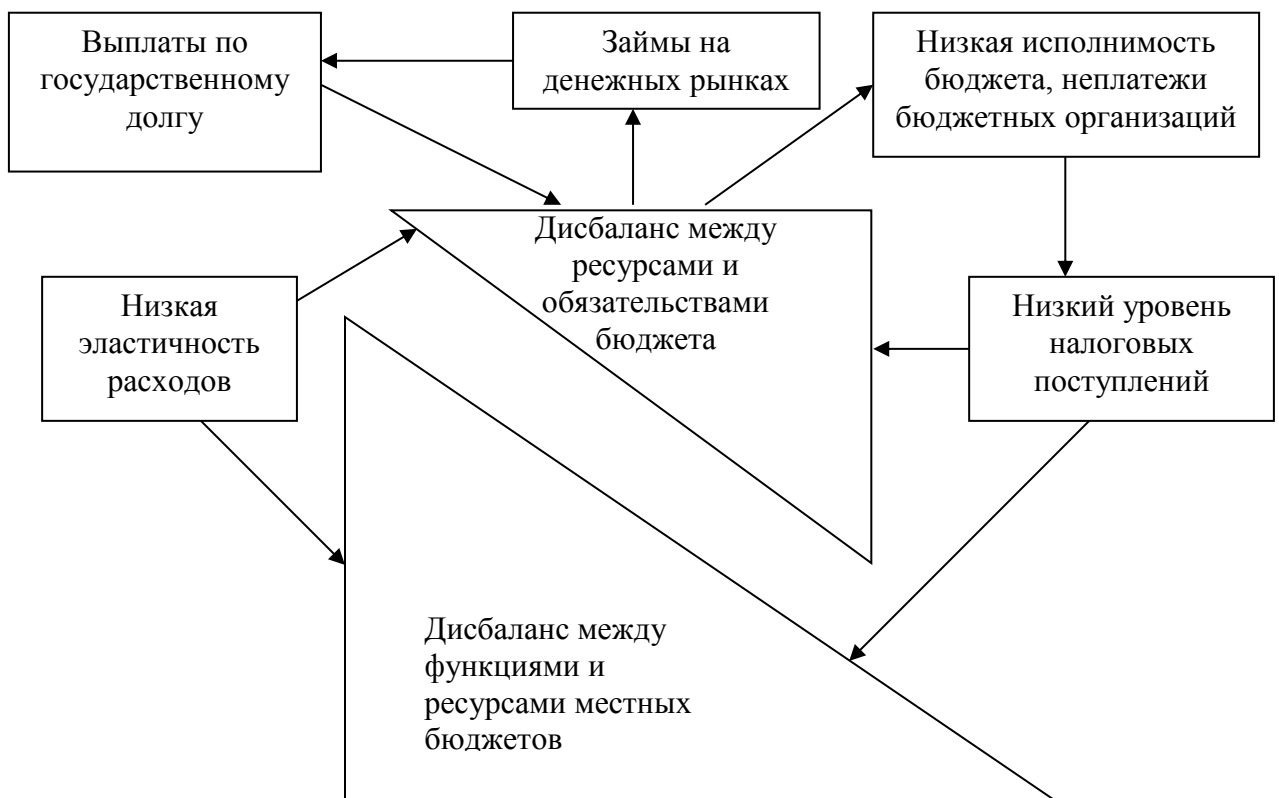


Рисунок 2.5 – Факторы дестабилизации бюджетного механизма [67, с. 58]

Дисбаланс между ресурсами и обязательствами бюджета ведет к неплатежам со стороны государства бюджетным организациям, порождая новые неплатежи. Это усиливает дефицит налоговых поступлений. Одновременно

государство обращается к займам на внешних и внутренних денежных рынках, что обуславливает рост расходов на обслуживание государственного долга.

Одним из следствий разрыва между налоговыми поступлениями и бюджетными расходами стало повышение актуальности проблем межбюджетных отношений и определения функций, которые должны реализовываться на каждом из уровней власти – общегосударственном и местном, и соответственно, определение источников финансирования этих функций.

Возрастающие противоречия в межбюджетных отношениях были связаны с такими факторами, как: общая дефицитность государственных финансов, ограниченность финансовых ресурсов местной власти и их особенности на государственном и местном уровнях. Такая система предполагает существование сильных диспропорций регионального развития. В Украине нет оптимальной модели региональной политики, и законодательно не определены механизмы обеспечения межрегионального партнерства. В итоге, одной из функций государственного бюджета стало общее балансирование доходов и расходов государства через перераспределение ресурсов как между уровнями бюджетной системы, так и целевыми фондами.

Важной проблемой при расходовании бюджетных средств Украины является непрозрачность и нецелевое их использование. Следует подвергать большей гласности не только статьи расходов, но и суммы, которые выделяются на это. Так, например, ряд бюджетных статей объяснить сложно. Анализ направлений расходования средств из государственного бюджета Украины за 2010 год [66] показывает следующее:

Перелеты высших лиц на сумму 108 млн. грн.: высших лиц в Украине трое – президент, премьер и спикер Верховной Рады. В тоже время в государственном бюджете 2010 года программа «Школьный автобус» отсутствовала. Здоровье Секретариата президента, Кабинета министров и народных депутатов обходится Украине в 226 млн. грн. В то же время, когда на украинцев, больных туберкулезом и сахарным диабетом, было выделено 210 млн. грн. Расходы на санатории Верховной Рады, Секретариата президента и Кабинета министров

Украины больше, чем на санатории ветеранов войны и оздоровление сельских детей и инвалидов-чернобыльцев. Расходы на мероприятия по НАТО: его руководство заявило, что Украине нечего рассчитывать на вхождение в блок, но из бюджета Украины выделялись средства на евроатлантические мероприятия, информационные мероприятия для Гостелерадио и государственную программу информирования общественности о НАТО.

Статьи государственных расходов в бюджете 2016 года также вызывают интерес. Например, на субсидии населению в бюджете 2016 года заложено 35 млрд. грн. Такая огромная сумма ставит под сомнение вообще механизм ценообразования «Нафтогаза» и «ТеплоЭнерго» для населения. Подобный размер дотаций выглядит как коррупционный фонд.

Можно сказать, что в Украине сложился неформальный институт «невмешательства» населения в регулирование общественного сектора, низкая потребность в предоставлении прозрачной бюджетной информации [67, с.56]. Поэтому необходима активизация общественного контроля, повышение прозрачности бюджетного процесса, информационного обеспечения участия общества в его исполнении. При этом важной задачей является выработка критериев эффективности бюджетных расходов и подготовка на этой основе предложений по оптимизации их структуры.

Таким образом, современная бюджетная политика Украины характеризуется противоречивостью: с одной стороны, ставится задача укрепления государственных институтов власти и повышения эффективности государственных финансов в целом, с другой стороны, происходит сокращение государственных расходов, но недостаточное финансирование не приведет к улучшению качества деятельности государственных институтов.

2.2 Внебюджетные фонды в структуре государственных финансов

Кроме бюджетных фондов существуют и довольно быстро развиваются многочисленные внебюджетные фонды – денежные средства государства, имеющие целевое назначение и не включенные в государственный бюджет. Эти средства находятся в распоряжении центральных или местных органов власти и концентрируются в специальных фондах. Фонд – это одновременно форма перераспределительных отношений, финансовый поток и субъект финансовых отношений – финансовый институт.

Исходя из критерия места фондов в финансах общественного сектора, выделяют следующую классификацию:

- бюджетные фонды – целевые бюджетные, резервные, инвестиционный фонд, стабилизационный фонд, фонды межбюджетного регулирования;
- внебюджетные фонды: а) государственные и муниципальные внебюджетные фонды (государственные внебюджетные социально-страховые фонды, внебюджетные фонды субъектов федерации); б) экономические внебюджетные фонды (отраслевые, межотраслевые, специальные фонды; фонды поддержки предпринимательства, развития конкуренции; фонды поддержки науки; инвестиционные фонды); в) негосударственные социальные внебюджетные фонды (негосударственные пенсионные фонды, благотворительные фонды, социальные инвестиционные фонды).

В литературе можно встретить и другие названия внебюджетных фондов, например, специальные правительственные фонды или фонды социального страхования, общественные целевые фонды.

Внебюджетные фонды по своей сущности представляют собой денежные фонды специального назначения, которые создаются с целью финансирования выполнения возникающих перед обществом задач. Они выступают инструментом преодоления «провалов» рынка в сфере производства чистых общественных благ, что позволит повысить эффективность функционирования финансовых ресурсов

внебюджетных фондов, а также удовлетворить спрос населения в чистых общественных товарах коллективного пользования.

Внебюджетные фонды отличаются друг от друга в зависимости от срока действия, цели использования, правового положения. Они могут быть временными, если их действие ограничено во времени, а после разрешения конкретной задачи необходимость в конкретном фонде отпадает. Или постоянными, которые создаются на длительное время.

В зависимости от цели использования государственные специальные фонды подразделяются на следующие:

- научно-исследовательские – для финансирования фундаментальных исследований;

- экономические – используются для поддержки убыточных государственных предприятий, антиинфляционного регулирования экономики, содержания электростанций, аэропортов, автострад;

- социальные фонды – используются для выплаты пенсий по старости, пособий по болезни, по безработице;

- фонды личного и имущественного страхования – используются для выплаты страховки при наступлении страхового случая, предусмотренного страховым полисом. Распространенные виды страхования имущества – страхование на случай пожара, наводнения, землетрясения, засухи. При личном страховании страховым случаем являются дожитие до определенного возраста, утрата трудоспособности, наступление смерти. Государство занимается страхованием, как правило, в том случае, когда отказываются страховать частные компании. Обычно это происходит при страховании военнослужащих;

- военные фонды – создаются для финансирования специальных военных научно-исследовательских работ и мероприятий;

- инвестиционные фонды – создаются и используются для финансирования, создания новых компаний. Так, в Швеции в 70-е гг. подобный фонд использовался для поддержки предприятий текстильной, швейной и судоремонтной промышленности, воздерживающихся от увольнения рабочих.

Специальные бюджетные фонды чаще всего финансируются из государственного бюджета или местных бюджетов (местные специальные фонды) путем прямых государственных субсидий или отчислений от налоговых поступлений. Источником фондов личного и имущественного страхования чаще являются добровольные взносы юридических и физических лиц.

Источниками внебюджетных фондов являются: целевые (специальные) налоги, сборы за пользование, т.е. частичная оплата услуг (смешанных общественных благ), а также добровольные перечисления из прибыли (дохода), займы, субсидии из бюджета. В 1990-е годы в США отмечалось общее увеличение использования целевых налоговых поступлений вместо общих налоговых поступлений [25, с. 251]. При этом политики стремились расширить применение целевых налогов для роста поступлений в целом без увеличения размера налогов. Внебюджетные фонды расширяют возможности вмешательства государства в экономику, минуя бюджет, и, следовательно, парламентский контроль. Кроме того, за счет внебюджетных фондов можно создать видимость уменьшения дефицитности бюджета.

Внебюджетные фонды имеют свои особенности на стадиях формирования и использования средств. В отличие от бюджета, основным источником наполнения которого являются налоги, набор доходных инструментов внебюджетных фондов значительно шире, в частности, обязательные и добровольные страховые отчисления. Природа налога и социально-страхового платежа отличаются. Налог – инструмент внеэкономического, административного принуждения. Страховой платеж носит преимущественно экономический, добровольный характер. Налог, как правило, нецелевой, лишь опосредованно возвратный, недобровольный платеж. Невозможно определить, какая часть налога пошла на оборону, а какая – на выплату внешнего долга. Страховой платеж – всегда строго целевой, возвратный (в виде пособия на старость, болезнь и др.), в обязательном страховании – недобровольный, а в добровольном – непринудительный платеж.

Цель создания и функционирования внебюджетных фондов заключается в желании обособить часть ресурсов, направления расходования которых важны.

Например, выплаты социального характера (пенсии, пособия по нетрудоспособности др.). За таким фондом могут закрепляться собственные источники доходов или часть бюджетных средств. В первом случае происходит своеобразное возникновение «параллельного» бюджета, и развитие фондов, как правило, идет по этому пути. Для создания экономических фондов часть налоговых поступлений обособляется от общегосударственного (или местного) бюджета и закрепляется за неким фондом, например, фонды НИОКР и поддержки отраслей хозяйства, дорожные фонды.

Внебюджетные фонды отличаются от бюджета тем, что расходование средств фонда носит целевой характер, причем направление средств строго ограничивается одной сферой. В отличие от этого, средства государственного или местного бюджета, как правило, носят универсальный характер. Кроме того, помимо закрепленных за внебюджетными фондами источников доходов, они могут получать доход и от осуществления коммерческой деятельности.

Выделение фондов за рамки бюджетной системы и придание им статуса внебюджетных является одним из наиболее значительных изменений в сфере государственных финансов последних десятилетий. Это выделение носит не случайный характер, а отражает проникновение рыночных отношений в разные сферы жизни общества. Отделение от бюджета Пенсионного и других социально-страховых фондов стало типичным для восточно-европейских стран. Такое отделение определяется следующими факторами:

- необходимостью преодоления «провалов» рынка;
- созданием системы социальной защиты, адекватной рыночным отношениям.

Рассмотрим эти факторы. Во-первых, общество сталкивается с неэффективностью рынка в сферах социального обеспечения, социального страхования, образования, здравоохранения, экологии, т.е. в сфере производства общественных благ. Развитие внебюджетных или специальных фондов за рамками бюджета во многом объясняется необходимостью осуществления общественно значимых видов деятельности, которые не могут быть обеспечены полностью на коммерческой основе или тех, которые государство будет гарантировать.

Фонды выступают инструментом преодоления «провалов» рынка в сфере производства смешанных общественных благ. Внебюджетные фонды выступают инструментом дифференциации спроса на общественные услуги, поскольку государство берет на себя часть платежеспособного спроса, добиваясь всеобщности охвата и доступности потребления основных общественных благ.

Во-вторых, с помощью внебюджетных социальных фондов решаются многие социальные задачи и задачи финансовой поддержки населения: пенсионного, социального страхования, обязательного медицинского страхования. Эти фонды аккумулируют поступающие социальные взносы от юридических и физических лиц, а затем направляют средства на пенсионное обслуживание, обязательное медицинское страхование, финансовые выплаты пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка и уходу за ним, на погребение.

Второй фактор связан с созданием системы социальной защиты, адекватной рыночным отношениям. Система социальной защиты традиционно включает набор государственных гарантий и льгот, социальную помощь и социальное страхование. Социальное страхование в организационно-финансовом плане представляет собой систему компенсаций рисков (преимущественно в материальной форме) частичной или полной потери трудоспособности, а, следовательно – дохода по объективным социальным причинам.

Современная система социальной защиты предполагает развитие социального страхования, обязательного государственного, добровольного индивидуального и корпоративного страхования, представляющих смешанную финансовую ответственность наемного работника, предпринимателя и государства по рискам утраты работоспособности из-за объективных социальных рисков. К объективным социальным рискам относят: старость, безработица, заболевание, инвалидность, беременность и роды.

Идея дифференцирования бремени рисков, сопровождающих трудовую деятельность, между наемным работником и работодателем зародилась в конце XIX в. и принадлежит канцлеру Германии Отто фон Бисмарку. В 1881–1889 гг. он

провел ряд социальных законов – о страховании рабочих на случай болезни и увечья, пенсиях по старости и инвалидности. Для разделения социальной ответственности стали создаваться специальные фонды, в которые собирались на паритетных началах средства работника и его работодателя, чтобы возмещать ущерб при наступлении страхового случая. Была создана система страхования несчастных случаев на производстве, пенсионное страхование путем создания специальных касс. Позже к страхованию рисков утраты трудоспособности по профессиональной болезни и возрасту присоединились и другие виды – медицинское, безработицы. Английский премьер-министр У. Беверидж внес существенное изменение в систему социального страхования в целом, в 1942 г. обосновав необходимость участия в страховании социальных рисков не только работодателей, наемных работников, но и государства.

В большинстве стран страхование социальных рисков в отличие от страхования коммерческих рисков является обязательным, хотя и предполагается наличие добровольного страхования, которое носит дополнительный характер. Широко используется двойственность экономической природы социально-страховых фондов – их социальная функция как инструмента обеспечения социальных гарантий населению и экономическая функция как наиболее привлекательных долгосрочных инвесторов. Однако, в трансформационных экономиках внебюджетные фонды являются формой децентрализации государственных полномочий, передаваемых на территориальный уровень управления зачастую без соответствующего доходного обеспечения бюджетными ресурсами.

Взаимосвязь внебюджетных фондов с другими звеньями финансовой системы проявляется в различных аспектах. Во-первых, основой их формирования являются отчисления предприятий. Как правило, такие отчисления относятся на себестоимость продукции (или издержки обращения) и влияют на финансовый результат деятельности предприятия. Для предприятия уплата взносов в различные фонды схожа с уплатой налогов.

Во-вторых, через фонды перераспределяются средства других бюджетов. Например, исполнительному органу административно-территориальной единицы предоставлено право использовать определенные средства для экономического стимулирования промышленности. Средства, полученные промышленным предприятием, направляются на развитие производства, увеличение масштабов реализации продукции и наём работников. Следовательно, это приведет к увеличению налогов, а также платежей во внебюджетные фонды. Таким образом, часть средств вернулась в фонд. Взаимодействие внебюджетных фондов может быть и более непосредственным, например, при прямой передаче средств из бюджета в фонд.

Существуют и другие способы осуществления взаимосвязей бюджетов, фондов и других звеньев финансовой системы. Например, дорожный фонд США является одним из крупнейших кредиторов, ссужая средства бюджетам всех уровней. Одним из видов источников доходов фондов могут быть займы на рынке ссудных капиталов, в том числе кредиты центрального банка.

Одной из проблем функционирования системы государственных финансов современной Украины является то, что создание внебюджетных фондов органами государственной власти, органами местного самоуправления и другими бюджетными организациями не допускается с 2001 года [59]. Однако, это противоречит демократическим принципам и принципам бюджетного федерализма, на которых строятся системы государственных финансов многих современных развитых государств.

В Украине к целевым фондам принадлежат Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд занятости, Инновационный фонд, а также отраслевые фонды. Все фонды, кроме Пенсионного включаются в состав государственного бюджета, чем уменьшается их самостоятельность.

Самый значительный по размерам из внебюджетных фондов во многих странах – центральный пенсионный. В нем накапливаются обязательные взносы предприятий и лиц, работающих по найму, иногда дотации государства для обеспечения в дальнейшем выплаты пенсий. Через различные пенсионные

программы в развитых странах аккумулируются значительные средства, используемые для инвестирования в ценные бумаги, как правило, надежные. Действует неформальный «договор поколений», в соответствии с которым нынешнее поколение работающих финансирует пенсии старшего поколения, а само будет в будущем получать пенсии от следующего за ним поколения.

Пенсионный фонд Украины является самым большим внебюджетным целевым фондом. Согласно действующему законодательству Украины, средства Фонда формируются за счет, прежде всего, обязательных страховых взносов, которые платят работодатели и наемные рабочие; отчислений из государственного, местных бюджетов; сумм, которые возмещают по регрессионным требованиям; сумм финансовых санкций. Предприятия, организации и учреждения всех форм собственности платят обязательные страховые платежи в виде единого взноса на зарплату, который разделяется по фондам. Физические лица платят обязательные страховые платежи в виде единого взноса из зарплаты в размере 3,6% от заработной платы. Поскольку большую часть доходов составляют взносы работодателей и наемных рабочих, то можно говорить о том, что фонд не имеет источника для своего расширения.

Пенсионная сфера совмещает в себе единство вопросов экономического, социального и политического характера. В современной Украине остро стоят пенсионные проблемы, связанные с реформированием пенсионной системы. Поскольку солидарная система пенсионного обеспечения, разработанная в СССР, нежизнеспособна в рыночных условиях. Финансовой основой этой пенсионной системы до 1990 г. был Союзный государственный бюджет, за счет которого выплачивались пенсии. В конце 1980-х гг. возникла проблема поиска внебюджетных источников для финансирования пенсий. Был создан новый институт – Союзный Пенсионный фонд, который начал полноценную работу с 1 января 1991 г. и фактически функционировал один год до распада СССР. Система финансирования пенсионных выплат за счет отчислений от фонда оплаты труда и зарплаты каждого работающего в государственный Пенсионный фонд могла работать лишь в

условиях, когда занятость трудоспособных граждан полностью регулировалась государством.

Независимые государства, в том числе Украина, создали свои пенсионные фонды. В ноябре 1991 г. был принят Закон Украины «О пенсионном обеспечении». В 1994-1997 гг. согласно Законов о Государственном бюджете на соответствующие годы средства Пенсионного фонда включались в состав государственного бюджета. С января 2004 г. было внедрено общеобязательное государственное пенсионное страхование, что стало результатом трансформации института пенсионного обеспечения и основой построения новой современной пенсионной системы. Однако, дальнейшее определение направлений реформирования пенсионной системы является достаточно сложным вопросом.

В 2011 г. был принят Указ Президента Украины «О Положении О Пенсионном фонде Украины», в котором указывается, что Пенсионный фонд Украины является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Вице-премьер-министра Украины – Министра социальной политики Украины [68]. Пенсионный фонд входит в систему органов исполнительной власти и обеспечивает реализацию государственной политики по вопросам пенсионного обеспечения и сбора, ведения учета поступлений от уплаты единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование. Этим указом определены основные задачи Пенсионного фонда Украины (рис. 2.6).

Анализ финансового состояния Пенсионного фонда Украины показывает, что обостренной остается ситуация с социальными выплатами, и поэтому труднее найти ресурсы для своевременного осуществления социальных выплат. В Украине насчитывается 14,4 млн. плательщиков взносов в Пенсионный фонд, при этом количество пенсионеров – 13,8 млн. чел. [65, с. 25]. Соотношение пенсионеров и тех, кто платит в Пенсионный фонд, в Украине – 95 %, то есть каждый работающий содержит одного пенсионера. В то же время в развитых странах минимум двое работающих содержат одного пенсионера. Количество пенсионеров к численности занятого населения в Австрии составляет 39,5 %, в

Бельгии – 34,7 %, в Испании – 32 %, в Казахстане – 19,1 %, в Германии – 39 %, а в Украине – 74,1 % [69].

Для наполнения Пенсионного фонда Украины проводился поиск операций, где существует реальный денежный оборот, чтобы обложить их налогами и сборами. В 1998 г. для погашения долгов по пенсионным выплатам были введены дополнительные сборы в Пенсионный фонд в виде 1% при покупке-продаже валюты, 5 % – при продаже изделий из золота и других драгоценных металлов, 3 % – при продаже легковых автомобилей. В 1999 г. дополнительные сборы: 1 % стоимости недвижимости, которая продается (покупается) физическими и юридическими лицами и ежемесячный сбор с каждого проданного мобильного телефона операторами мобильной связи в размере 10 грн. Но такие методы не решают основной проблемы – наполняемости финансовыми ресурсами данного фонда. С 2005 г. от 25 до 45 % расходов Пенсионного фонда финансируется не за счет страховых взносов работодателей и наемных работников, а за счет средств государственного бюджета.

Основные задачи Пенсионного фонда Украины	реализация государственной политики по вопросам пенсионного обеспечения и сбора, ведение учета поступлений от уплаты единого взноса; внесение предложений Министру относительно формирования государственной политики по вопросам пенсионного обеспечения и сбора, ведения учета поступлений от уплаты единого взноса; руководство и управление солидарной системой общеобязательного государственного пенсионного страхования; назначение (перерасчет) пенсий, ежемесячного пожизненного денежного содержания судьям в отставке и подготовка документов для их выплаты; обеспечение своевременного и в полном объеме финансирования и выплаты пенсий, помощи на погребение, других выплат, которые согласно законодательству осуществляются за счет средств Пенсионного фонда Украины и других источников, определенных законодательством; эффективное и целевое использование средств, совершенствование методов финансового планирования, отчетности и системы контроля за расходованием средств; обеспечение сбора, ведение учета поступлений от уплаты единого взноса, других средств согласно законодательству и осуществлению контроля за их уплатой; выполнение других задач, определенных законами Украины и возложенных на Пенсионный фонд Украины Президентом Украины.
---	---

Рисунок 2.6 – Основные задачи Пенсионного фонда Украины

Минимальная пенсия в Украине положена тем, кто вышел на пенсию по возрасту, а также в связи с утратой кормильца на одного иждивенца. Минимальная пенсия по возрасту устанавливается в размере одного прожиточного минимума для лиц, утративших трудоспособность, при наличии необходимого трудового стажа. С 1 января 2016 г. Законом Украины «О Государственном бюджете Украины на 2016 год» прожиточный минимум для лиц, утративших трудоспособность, установлен в размере 1074 грн. [70], а в 2013 г. такой прожиточный минимум составлял 894 грн. [71]. Соотношение среднего размера назначенных месячных пенсий и прожиточного минимума за 2005–2015 гг. показано в табл. 2.7 ([65, с. 13], [72]).

Таблица 2.7 – Соотношение среднего размера назначенных месячных пенсий, прожиточного минимума и среднемесячной заработной платы

Года	2005	2008	2009	2010	2011	2015
Прожиточный минимум на одного человека в расчете на месяц, грн.	423	626	701	875	953	1271
Средний размер назначенных пенсий пенсионеров, которые находятся на учете в органах Пенсионного фонда, грн.	406,82	898,36	999,02	1121,76	1223,25	1759,26
Размер пенсии в % к прожиточному минимуму на одного человека	96,2	143,5	142,5	128,2	128,4	138,3
Среднемесячная заработная плата, грн.	589,62	1806,33	1905,87	2239,18	2633,06	4114, 3
Размер пенсии в % к размеру заработной платы	53,6	49,7	52,4	50,1	46,5	42,8

Средний размер назначенной месячной пенсии всех категорий пенсионеров в Украине на 01.01.2012 составил 1253,3 грн. При этом 4,65 % пенсионеров по возрасту получали меньше минимальной пенсии в 800 грн.; основная часть пенсионеров 65% получали от одного до двух минимальных размеров пенсии; 1,1 % пенсионеров - более 4 минимальных размеров пенсии.

Средний размер месячной пенсии в перерасчете на доллары США в Украине в 2010 году составлял 140,9 дол., что в 1,77 раза меньше, чем в России и

в 1,38 раза меньше, чем в Белоруссии (табл. 2.8 [73, с. 14], [74], [75], [76], [77], [78], [79], [80], [81], [82], [83], [84]).

В 2016 году средний размер месячной пенсии в перерасчете на доллары США в Украине составил 67 дол. Несмотря на высокий процент отчислений в Пенсионный фонд, средняя пенсия украинца в 14 раз меньше средней пенсии финна, в 9 раз - американца, в 8,6 раза – немца, в 4 раза – поляка. Размер средней пенсионной выплаты в 2016 году составил 1582 грн.; на 01.01.2009 г. он составлял 934,32 грн.; на 01.01.2010 г. – 1032,63 грн., на 01.01.2011 г. – 1151,93 грн., на 01.01.2012 г. – 1246,34 грн. [72]. Растет доля пенсионных расходов в валовом внутреннем продукте Украины: если в 2001-м она составляла 9,1% ВВП, в 2004–2007 гг. – 12–14 %, то в 2009-м – 18,1 % ВВП (в 3 раза выше, чем в Великобритании). При этом трансферты из государственного бюджета составили около 40% доходов Пенсионного фонда.

Таблица 2.8 – Средний размер месячной пенсии в национальной валюте в перерасчете на доллары США, на конец года, дол. США

Страна	2008	2009	Темп роста, %	2010	Темп роста, %	2016	Темп роста, %
Азербайджан	119,6	125,0	104,5	141,5	113,2	69	48,8
Армения	69,7	64,9	93,1	74,6	114,9	86	115,3
Белоруссия	177,0	150,0	84,7	194,9	129,9	147	75,4
Казахстан	125,7	124,7	99,2	152,7	122,4	135	88,4
Киргизия	31,5	41,7	132,4	49,9	117,5	71	142,3
Молдова	62,2	63,0	101,6	66,7	105,9	66	99,0
Россия	154,7	204,3	132,1	249,3	122,0	207	83,0
Таджикистан	25,6	20,8	81,2	28,4	136,5	35	123,2
Украина	116,7	125,1	107,2	140,9	112,6	67	47,6

Процесс старения населения и увеличения доли людей пенсионного возраста усиливает социальную и финансовую нагрузку на работающее население и является причиной создания нового механизма пенсионного обеспечения.

В большинстве стран Западной Европы и США функционирует трехуровневая модель пенсионного обеспечения. В Украине происходит реформирование пенсионной системы для построения трех ее уровней – солидарной, обязательной накопительной и дополнительной (или добровольной

накопительной) систем. Принятие Законов Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании» [85] и «О негосударственном пенсионном обеспечении» [86] создали предпосылки для функционирования третьего уровня системы пенсионного страхования – системы негосударственного пенсионного обеспечения.

Первый уровень – обязательное пенсионное обеспечение по солидарной системе строится на основе принципа «обмена между поколениями». В США доля данного обеспечения составляет 45 % от общей суммы, в Швейцарии – 42 %, Нидерландах – 50 %, Франции – 51 % [87].

Второй уровень – обязательная накопительная система. Источником данных выплат является платежи предприятий бывшим своим сотрудникам при выходе на пенсию, при этом учитываются стаж работы в компании и размер зарплаты. В Германии эта форма защиты является добровольной (более 50 % занятого населения охвачена соответствующими договорами). Доля данного пенсионного обеспечения в общей сумме в США составляет 13 %, Швейцарии – 32 %, Нидерландах – 40 %, Франции – 34 % [88].

Третий уровень – негосударственное пенсионное обеспечение. Негосударственный пенсионный фонд - финансовое учреждение, которое работает исключительно для пенсионного обеспечения граждан и имеет статус неприбыльной организации и привлекает пенсионные взносы вкладчиков, инвестирует средства с целью их увеличения и защиты от инфляции, а позднее осуществляет пенсионные выплаты участникам за счет накопленных пенсионных активов. Негосударственную пенсию выплачивают дополнительно к государственной. Размер негосударственной пенсии, на которую могут надеяться вкладчики и участники, зависит от размера пенсионных взносов, периода накопления и суммы полученной инвестиционной прибыли.

В условиях кризисных явлений в Украине доля этой системы составляет 0,03 % от общей суммы. Уровень доверия населения к данным финансовым институтам очень низок. С этой целью необходим жесткий государственный контроль за соблюдением прав вкладчиков, финансовым состоянием

экономических институтов, гарантия выплат в полном объеме вложенных средств при любых обстоятельствах за счет денежных средств финансового учреждения, а не государственного бюджета.

Пенсионная реформа в Украине проходит в несколько этапов:

Первый этап (до конца 2012 г.): введение фиксированного размера пенсионного взноса для «упрощенцев», ограничение максимальных пенсий двенадцатью минимальными пенсиями. Организационная подготовка к введению второго уровня пенсионной системы (накопительные счета в Пенсионном фонде).

Второй этап (2011–2012 гг.): повышение минимального стажа для получения пенсии по возрасту (в размере 50 % минимальной) с 5 до 15 лет. Повышение минимального стажа, дающего право на получение трудовой пенсии по возрасту, с 20 до 30 лет для женщин и с 25 до 35 лет для мужчин. Увеличение коэффициента (сейчас 1,2 % за каждый год) за каждый год переработки свыше 25 или 30 лет. Устранение льгот по досрочному выходу на пенсию (силовики, некоторые категории медиков, занятые на вредном производстве).

Основной пенсионной проблемой в Украине стало увеличение пенсионного возраста. Пенсионный возраст увеличили на 5 лет для женщин, родившихся в 1956–1966 гг., и до 65 лет - для мужчин и женщин, рожденных позже 1977-го. Введены персональные пенсионные счета. Считается, что это позволит поднять пенсии на 20–25 % [64]. Будет произведено введение корпоративных пенсионных фондов для лиц, выходящих на пенсию досрочно и получающих специальные пенсии в связи с профессиями, связанными с риском для жизни (силовики, шахтеры, летчики).

Третий этап (до конца 2014 г.): массовое внедрение системы негосударственных пенсионных фондов. Должно происходить заключение договора на страхование жизни с целью накопления средств или заключение индивидуального договора о страховании. В негосударственные пенсионные фонды работник добровольно перечисляет часть заработка, эти деньги фонд кладет на депозит в коммерческие банки, покупает акции предприятий, драгметаллы и т.д., а проценты делятся между фондом и пенсионером. Но проценты будут

нестабильными (в зависимости от доходности вложений) - как выше ставки по депозитам, так и ниже.

Пенсионные проблемы характерны для многих стран. В США благодаря системе социального страхования доля пожилых американцев, живущих за чертой бедности, уменьшилась с 35 % в 1959 г. до 10,5 % в 1998 г. [89, с. 58]. Однако уровень пенсионной нагрузки (численность лиц в возрасте 65 лет и старше относительно лиц в возрасте 15–64 лет) постоянно растет. Поэтому предполагается увеличение пенсионного возраста с 65 до 67 лет к 2020 г.

В Германии пенсионный возраст одинаковый для мужчин и женщин – 65 лет. Однако согласно принятому закону с 2012 года пенсионный возраст увеличен до 67 лет. Пенсионный возраст в 60 лет установлен для работников полиции, пожарной службы, представителей судебных органов, для шахтеров (при условии 25 летнего стажа подземных работ). Средняя продолжительность жизни в Германии составляет около 79,1 лет. Средняя пенсия – 1200 долларов США [69].

Во Франции пенсионная реформа прошлого года была негативно воспринята, страна год пробыла в забастовках. При этом речь шла о том же, что и в Украине – увеличении пенсионного возраста с 60 до 62 лет. Средняя продолжительность жизни французов – 81 год. Средняя пенсия порядка 800 дол. Французы вносят в пенсионный фонд 16,35% от заработка, при этом работники и работодатели вносят эти суммы пополам. Размер пенсии устанавливается в 50 % от средней зарплаты за последние 11 лет трудовой деятельности. Минимальная пенсия – 6 тыс. евро в год.

В Великобритании пенсионный возраст повышен до 68 лет (для работников пожарной службы и полиции – 60 лет). Пенсионная реформа вызвала массовые акции протеста. Средняя продолжительность жизни в Великобритании превышает 79 лет. Средняя пенсия составляет 700 дол. Работающий гражданин платит в пенсионный фонд 10 % с заработка, работодатель добавляет от 3 % до 10,2 %. Пенсия достигает до 50 % зарплаты (в Германии – 70%), государство гарантирует лишь минимальную пенсию.

Современная ситуация в Украине показывает следующее: принятием закона о пенсионной реформе происходит увеличение пенсионного возраста для женщин с

55 до 60 лет, для мужчин в государственном секторе – до 62 лет. Средняя продолжительность жизни в Украине составляет для женщин – 74 года, для мужчин – 62 года. Минимальная пенсия с 01.01.2012 года составляла 800 грн. (около 100 дол.), а с 01.01.2016 года минимальная пенсия составляет 1074 грн. (в пересчете около 40 дол.).

Принята норма об ограничении максимального размера пенсии на уровне 10 прожиточных минимумов для лиц, утративших трудоспособность. Однако, уже начисленные пенсии, которые превышают указанный уровень, не ограничены такой нормой. Внедрение второго, накопительного уровня пенсионного обеспечения приведет к структурному реформированию пенсионной системы. В законе указано, что участниками обязательной накопительной системы будут лица, которым на дату ее внедрения исполнится не более 35 лет. Размер страхового взноса на первом этапе составит 2 %, а затем будет ежегодно повышаться на 1 %, пока не достигнет 7 %. Однако внедрение накопительного уровня начнется только при условии бездефицитности Пенсионного фонда. Сейчас дефицит Фонда составляет 3,5 % валового внутреннего продукта Украины.

Расходы пенсионного фонда являются одной из основных статей увеличения расходов государственного бюджета Украины. Например, Кабинет министров Украины увеличил финансирование пенсионных выплат за счет государственного бюджета в 2012 году на 57,9 %, или на 5,619 млрд. грн., — с 9,7 до 15,324 млрд. грн. [89]. В Украине количество пенсионеров всех категорий по состоянию 01.05.2012 г. составляло 13,698 млн чел. [90]. Планируемый дефицит Пенсионного фонда в 2012 году составлял 9,7 млрд грн. В 2011 году дефицит Пенсионного фонда составил 30,1 млрд грн, из которых 17,7 млрд грн покрывались средствами государственного бюджета, а 12,4 млрд грн – заемными средствами.

Законом Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины о пенсионном обеспечении» № 213-VIII от 02.03.2015 г. [91] установлен особый порядок выплаты пенсии работающим пенсионерам: тем работающим пенсионерам, которые имеют пенсию больше 1423,5 грн, выплаты снижены на 15 %.

С 1 января 2016 года изменен предел для налогообложения пенсий или ежемесячного пожизненного денежного содержания. В 2015 году 15%-ному налогообложению подлежали пенсии, размер которых превышал три минимальных заработных платы (3654 грн.) в части, которая не достигала 10-ти минимальных заработных плат. 20 %-ное налогообложение применялось, если сумма превышения составляла более чем 10-кратный размер минимальной заработной платы (12180 грн). С 2016 года принята единая ставка налогообложения пенсий – 15% для суммы пенсионной выплаты, которая превышает три минимальные заработные платы (4134 грн.). В связи с плановым снижением ставки, доходы пенсионного фонда в 2016 году уменьшатся, это приведет к тому, что около 2/3 пенсий будут покрываться средствами из государственного бюджета. Сумма финансирования Пенсионного фонда увеличена с 84 млрд. грн. до 172 млрд. грн., т.е. почти в два раза. (+88 млрд. грн.).

В 2016 году работающим пенсионерам пенсии выплачиваются в размере 85% назначенного размера, но не меньше 150% прожиточного минимума для лиц, утративших трудоспособность (в настоящее время 1611 грн); а работающим пенсионерам, пенсии которым назначены по законам: «О прокуратуре», «О государственной службе», «О судоустройстве и статусе судей», «О пенсионном обеспечении лиц, уволенных с военной службы, и некоторых других лиц», в период их работы в должностях и на условиях, предусмотренных этими законами, пенсии не выплачиваются.

В Российской Федерации средства государственных фондов входят в расширенный бюджет. Также существуют проблемы с Пенсионным фондом, поскольку его накопительные депозиты в государственных кредитных организациях обесцениваются из-за высокой инфляции. Это означает неэффективность пенсионной системы и невыполнение государством своих обязательств.

В Украине необходимо упростить сложную систему расчета пенсий для разных категорий населения, а также направлять денежные средства Пенсионного фонда исключительно по целевому назначению – на выплату пенсий. Возможен

выход из «тени» определённой части денежных оборотов — пенсионная реформа мотивирует отказ работников от зарплаты в конвертах в пользу заключения с работодателями официальных трудовых договоров с записями в трудовую книжку для накопления трудового стажа. Работодатели должны будут отказаться от популярных сегодня схем уменьшения отчислений в пенсионный фонд.

Однако, несмотря на все изменения, остались нерешенными вопросы перераспределения налоговой нагрузки между работником и работодателем, размеры пенсий государственных служащих, кроме того, для увеличения суммы страховых накоплений для пенсии молодые женщины будут больше думать о карьере, чем о рождении детей. Необходимо принять ряд мер, чтобы избежать дефицитного бюджета, ослабить налоговый пресс на бизнес, детенизировать экономику, повысить уровень благосостояния значительной части населения, обуздать популизм как доминирующую политическую практику. Важной задачей социально-ориентированной экономики Украины является деятельность по социальной защите малообеспеченных слоев общества и соответствующее научно обоснованное распределение средств государственных внебюджетных фондов.

Финансовые ресурсы фондов социального страхования формируются за счет соответствующих отчислений от предприятий и организаций. Особенность состоит в том, что государство собирает средства в виде налога, а ими распоряжается общественная организация. К таким отчислениям относятся отчисления на фонд заработной платы, которые входят в себестоимость продукции или сметное финансирование бюджетных учреждений. Источником формирования финансовых ресурсов фонда содействия занятости населения являются средства государственного и местных бюджетов, обязательные взносы предприятий и организаций, начисленные на фонд заработной платы, добровольные взносы предприятий и организаций, целевые финансовые отчисления предприятий. Средства инновационного фонда формируются за счет бюджетных ассигнований и отчислений предприятий и организаций, которые начисляются на себестоимость продукции.

Фонды пособий по безработице и переквалификации рабочей силы занимают особое место в условиях рыночной экономики. Эти взаимосвязанные фонды могут создаваться как отдельные фонды или как единый фонд. Безработица имеет значительные социальные последствия: общие (нарушение стабильности в обществе и создание предпосылок для обострения социальных противоречий) и индивидуальные (психологические стрессы, отчаяние, распад семьи).

Без работы в Европейском союзе проживает более 23,7 млн. чел. [92]. Уровень безработицы в 28 странах Европейского союза в марте 2015 года составлял 9,8 %, в 2014 г. – 10,4%. (рис. 2.7).

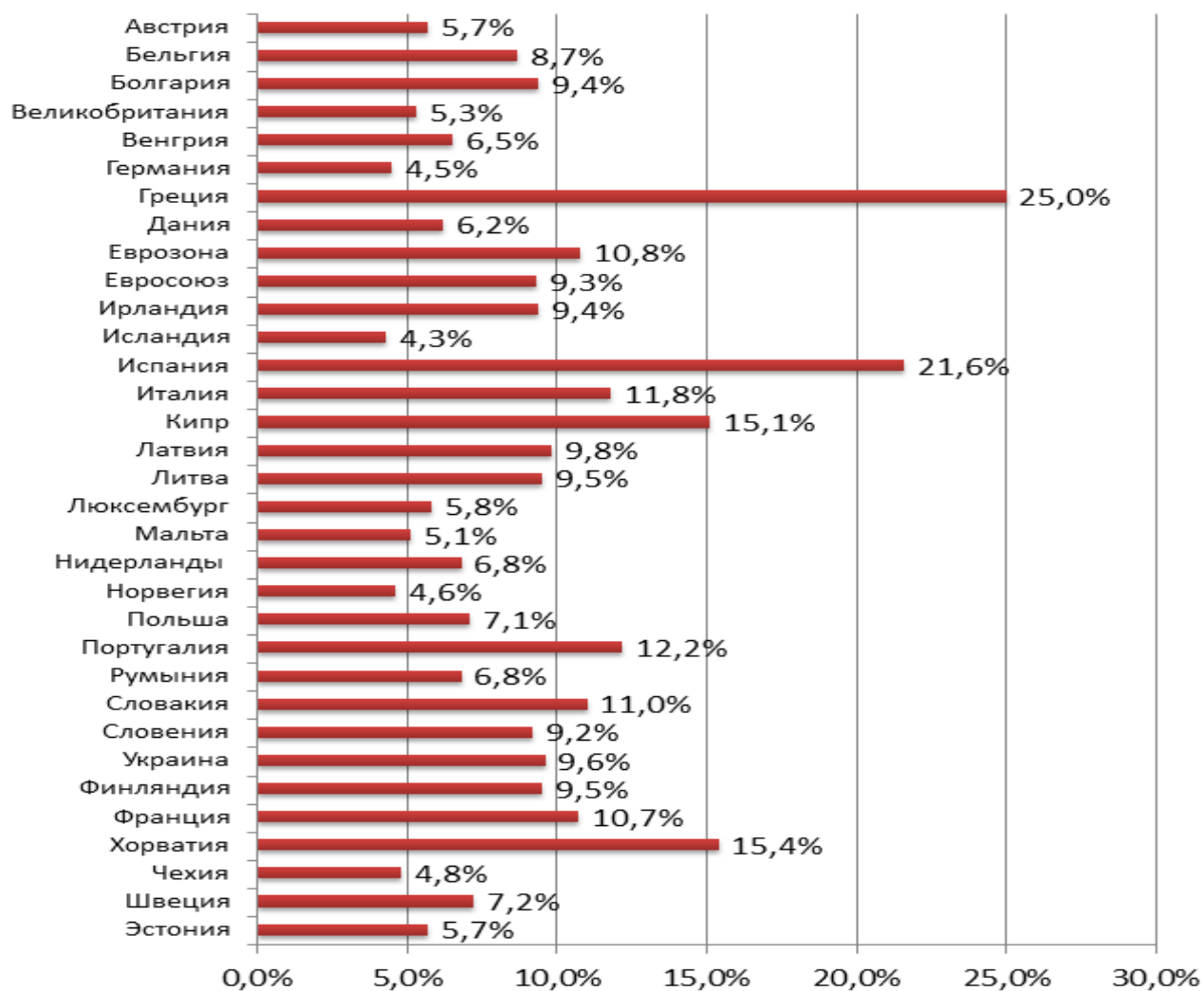


Рисунок 2.7 – Уровень безработицы в Украине и странах-членах ЕС в октябре 2015 года, (%) по данным Eurostat

Среди стран-членов Европейского Союза самые низкие показатели безработицы в марте 2015 года в Германии – 4,7 %, наивысшие – в

Греции (25,7 %) и Испании (23,0 %). Для сопоставления в 2010 году эти показатели были такими: самые низкие - в Австрии (4,0%) и Нидерландах (4,3 %); наивысшие – в Испании (19,9%), Эстонии (19,0%) и Латвии (20,0 %). В мае 2010 года уровень безработицы в зоне евро составлял 10%. По сравнению с маем 2009 года, количество безработных уменьшилось только в Австрии (с 4,9 % до 4,0 %) и Германии (с 7,6 % до 7,0 %). Самый стремительный рост показали Эстония (с 11,0 % до 19,0 %) и Латвия (с 13,5 % до 20,0 %) [92].

Уровень безработицы в Украине по итогам 2015 года согласно методологии МОТ составил 9,6 % (рис. 2.8), для сравнения в апреле 2011 г. – 8,8 % [93]. Численность зарегистрированных безработных Украины за 2015 г. составила 461,1 тыс. чел., что показывает уменьшение по сравнению с численностью безработных на январь-март 2013 г., которая составляла 571,6 тыс. чел. [94].

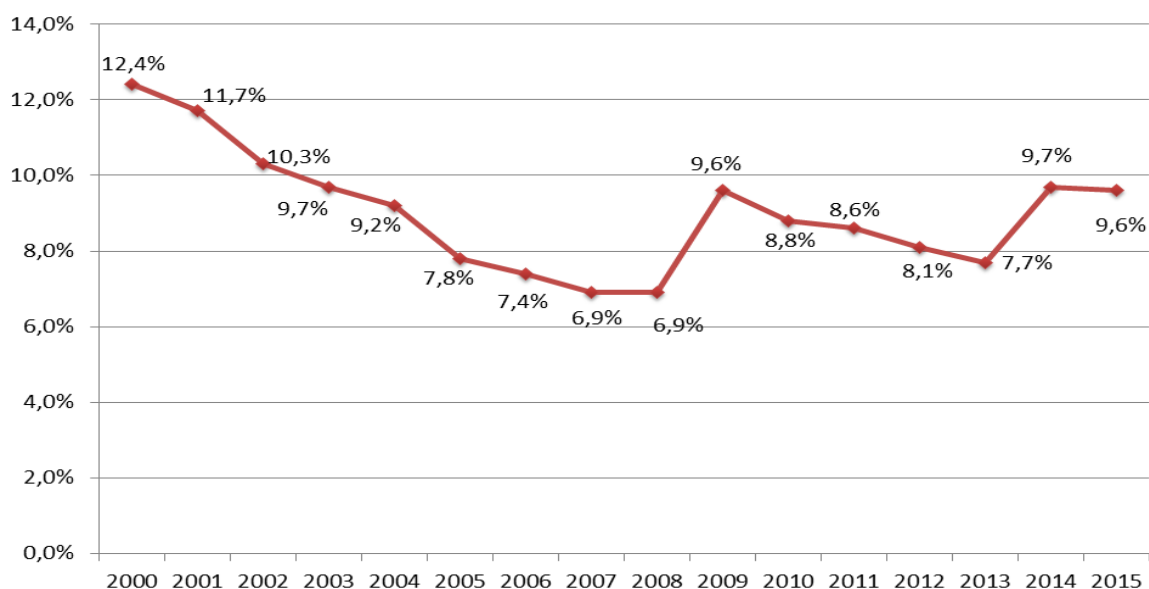


Рисунок 2.8 – Динамика уровня безработицы в Украине в 2000–2015 гг., (%)

Во многих странах существуют другие внебюджетные фонды. Например, в Российской Федерации существует Фонд обязательного медицинского страхования, средства дорожного фонда используются на финансирование содержания и развития дорог общего пользования и не подлежат изъятию и использованию на другие цели. Для этого Дорожный фонд вправе определять размеры и направления расходования средств, а также выдачи субвенций и дотаций бюджетам различных уровней.

2.3 Управление бюджетным дефицитом и государственным долгом

Бюджетный дефицит является явлением, характерным для современных государственных финансов разных стран. В традиционном понимании дефицит бюджета – это превышение расходов бюджета над доходами (с учетом разницы между предоставлением кредитов из бюджета и возвратом кредитов в бюджет). Данная трактовка содержится в Бюджетном кодексе Российской Федерации [47] и в Бюджетном кодексе Украины [59]. Тем не менее, не всегда определяется, какие именно расходы и доходы принимаются во внимание при определении такого понятия. Некоторые исследователи стараются внести уточнения. Так, например, украинские экономисты В. Федосов, В. Опарин и С. Львовичин считают, что «под бюджетным дефицитом, независимо от того, как его определяют, понимают превышение расходов над собственными доходами государства, полученными на постоянной основе» [95, с. 93]. С. Ковальчук, И. Форкун рассматривают бюджетный дефицит как «превышение расходов над постоянными доходами бюджета, к которым относятся налоги и обязательные платежи, которые согласно бюджетной классификации отнесены к доходам бюджета» [96, с. 248]. Согласно Ц. Огня, наличие «дефицита свидетельствует о превышении спроса в осуществлении расходов над предложением государства по мобилизации доходов бюджета» [97, с. 83].

Дефицит государственного бюджета исчисляется как сумма доходов и полученных трансфертов за вычетом суммы расходов и «кредитования минус погашение». Кредитование минус погашение (чистое кредитование) включает операции учреждений государственного управления с финансовыми требованиями к другим секторам, осуществляемые в целях проведения государственной политики. В данную категорию включается предоставление ссуд и приобретение акций за вычетом сумм полученных кредитов, выручки от продажи акций или возврата собственного капитала. В статистике государственных финансов чистое кредитование объединяется с расходами и рассматривается как фактор, влияющий на бюджетный дефицит. Если

кредитование осуществляется между различными структурами или уровнями государственного управления, то такая операция отражается дважды: орган-кредитор показывает кредитование, объем которого определяет дефицит, а орган-заемщик - заимствование с целью финансирования дефицита. Следует отметить, что кредитование рассматривается как статья расходов, тогда как заимствование не включается в доходную часть бюджета, а рассматривается как источник финансирования дефицита.

В советской бюджетной практике до конца 1980-х гг. дефицит не признавался, поскольку административная система волевыми методами определяла соотношение между доходами и расходами. Органы государственной власти независимой Украины столкнулись с проблемой бюджетного дефицита и оказались не готовы решать ее рационально и с минимально возможными негативными последствиями. Кроме того, решение проблем бюджетного дефицита усложняется закрытостью и непрозрачностью государственной финансовой деятельности. Несбалансированность экономики, сложное финансовое положение страны выдвинули задачу сокращения бюджетного дефицита и одновременного повышения эффективности использования бюджетных средств. Главная трудность в решении этой задачи заключается в том, что не используются эффективные механизмы на пути роста неоправданных бюджетных расходов. К тому же оценка бюджетных расходов с позиций их экономической и социальной эффективности затруднена в связи с отсутствием необходимой нормативной базы. Существующая практика формирования бюджета Украины свидетельствует о том, что возможно неэффективное использование государственных финансовых средств.

Качество и причины дефицита могут быть разными:

– дефицит может отображать кризисные явления в экономике и государственных финансах, неэффективность финансово-кредитных отношений, неспособность правительства контролировать финансовую ситуацию в стране. В этом случае он – явление чрезвычайно тревожное, требующее принятия неотложных экономических мер и соответствующих политических решений;

– дефицит может быть связан с необходимостью воплощения крупных государственных вложений в развитие экономики. В этом случае он отображает государственное регулирование экономической конъюнктуры;

– дефицит возникает в результате чрезвычайных обстоятельств (войн, крупномасштабных стихийных бедствий и т.п.), когда общих резервов становится недостаточно и приходится применять особые источники;

– бюджетный дефицит может возникать под влиянием нестабильности цен на мировом рынке, финансовой зависимости от иностранных государств, отражать высокие расходы на обслуживание государственного долга.

Основными причинами резкого увеличения бюджетного дефицита в конце 80-х – начале 90-х годов явились: низкая эффективность общественного производства; нерациональная структура бюджетных расходов, усиленная стремлением жить не по средствам; неэффективный бюджетный механизм, который затрудняет его использование для развития экономики.

Причины бюджетного дефицита в экономике Украины: чрезмерное расширение экономических и социальных функций государства (главной проблемой бюджетной системы Украины является необоснованный размах социальных программ и огромное количество всевозможных льготников); спад общественного производства, экономический кризис, депрессия (Украина в годы реформ утратила две трети промышленного потенциала, а в период конфликта на востоке еще больше); милитаризация экономики; рост численности государственного аппарата.

В мировой практике используются два основных способа решения проблемы бюджетного дефицита:

1. Рост доходов. Повышение налогов, формирующих доходную часть бюджета, может дать краткосрочный результат. Но в долгосрочном периоде политика повышения налогов ведет к сокращению инвестиций и замедлению темпов экономического роста.

2. Сокращение бюджетных расходов. Этот путь преодоления бюджетного дефицита самый простой и самый болезненный, поскольку государство обычно

финансирует те потребности общества, которые не охвачены рынком из-за их неприбыльности. Поэтому сокращение бюджетных расходов отрицательно сказывается на незащищенных слоях населения.

Одним из легких, но и опасных способов покрытия бюджетного дефицита является эмиссия необеспеченных наличных и безналичных денег для финансирования государственных расходов. Хотя государству легче напечатать дополнительные деньги, но рынок определит им истинную цену, отреагировав скачком цен. Правительства прибегают к необеспеченной эмиссии в критических ситуациях – во время войны, длительного кризиса. Последствия такой эмиссии известны: развивается неконтролируемая инфляция, раскручивается спираль «цены – заработная плата», подрываются стимулы для долгосрочных инвестиций, обесцениваются сбережения населения.

Поэтому с целью сохранения социально-экономической стабильности правительства избегают неоправданной эмиссии. Для этого в большинстве стран конституционно закреплена независимость национального банка от исполнительной и законодательной властей. По нормам Бюджетного кодекса Украины эмиссионные средства Национального банка Украины не могут быть источником финансирования дефицита государственного бюджета [59].

Вторым способом покрытия бюджетного дефицита является осуществление займов у граждан, банков, организаций, других государств и иностранных финансовых организаций. Хотя государственные займы менее опасны, чем эмиссия, но и их увеличение имеет негативные последствия для экономик многих стран. Займы, не направленные на развитие реального сектора экономики, могут приводить к усилению экономической зависимости от других стран, задерживают выход из стагнации, консервируют неэффективную структуру экономики. Кроме этой существуют и другие проблемы, связанные с государственным долгом: 1) выплаты процентов по долгу требуют повышения налогов; 2) выплаты процентов или основной суммы долга иностранцам приводит к переводу средств за границу; 3) заимствование правительством на рынке капиталов могут увеличить ставку процента и вытеснить частные инвестиции. А именно: когда правительство

прибегает к размещению государственных ценных бумаг, то нарушается рыночная мотивация частных институтов. Даже если правительство создает стимулы для приобретения государственных ценных бумаг, то государственные займы, мобилизуя свободные средства на рынке ссудных капиталов, сужают возможности получения кредита частными фирмами. Поскольку предприятия не являются для банков такими надежными заемщиками, как государственные органы. В результате, государственные займы на рынке ссудных капиталов способствуют удорожанию кредита, т.е. росту учетной ставки. В результате ухудшаются общие условия финансирования капитальных вложений и происходит так называемое «вытеснение» частных инвесторов с денежного рынка («эффект вытеснения»). Так, например, экономисты утверждают, что дефициты бюджета США в 80-е годы вызывали рост ставки процента, что, в свою очередь, привело к сокращению экспорта и сдерживало развитие экономики США.

Бюджетный дефицит следует рассматривать согласно разным критериям, а также с учетом сроков его выполнения. Принято считать допустимым и не угрожающим развитию экономики отношение величины бюджетного дефицита к валовому внутреннему продукту, не превышающее 3 %. Важно и то, как покрывается дефицит государственного бюджета – инфляционным или неинфляционным способом, какое соотношение между внутренними и внешними источниками его финансирования.

Бюджетный дефицит характерен для государственных финансов многих современных стран (табл. 2.9 [98]).

Во многих странах Европейского союза дефицит увеличивается. Бюджетный дефицит является негативным явлением, и страны Европейского Союза стараются создать условия для его минимизации, разрабатывают поэтапные меры уменьшения его до 3 % валового внутреннего продукта [99, с. 13].

Несмотря на негативное влияние бюджетного дефицита на экономику, существуют другие мнения. В контексте глобализации бюджетный дефицит рассматривается как инструмент регулирования экономического роста и макрофинансовой стабилизации. В отличие от финансовых экспертов и

должностных лиц Европейского союза, финансисты Международного валютного фонда считают, что развивающиеся страны могут иметь и больший показатель бюджетного дефицита, чем 3% валового внутреннего продукта при условии динамического развития и невысокого темпа роста цен.

Таблица 2.9 – Общий государственный дефицит стран Европейского союза в 2010–2014 гг.

Страна	Дефицит (-) бюджета, % ВВП			Страна	Дефицит (-) бюджета, % ВВП		
	2010	2011	2014		2010	2011	2014
Ирландия	-14,3	-13,4	-3,9	Нидерланды	-5,3	-4,5	-2,4
Греция	-13,6	-9,4	-3,6	Венгрия	-4	4,3	-2,5
Великобритания	-11,5	-7,8	-5,7	Болгария	-3,9	-2,0	-5,8
Испания	-11,2	-9,4	-5,9	Мальта	-3,8	-2,7	-2,1
Португалия	-9,4	-4,4	-7,2	Австрия	-3,4	-2,5	-2,7
Латвия	-9	-3,4	-1,5	Германия	-3,3	-0,8	0,3
Литва	-8,9	-5,5	-0,7	Дания	-2,7	-1,8	1,5
Румыния	-8,3	-5,5	-1,4	Финляндия	-2,2	-0,6	-3,3
Франция	-7,5	-5,2	-3,9	Эстония	-1,7	1,1	0,7
Польша	-7,1	-5,0	-3,3	Люксембург	-0,7	-0,3	1,4
Словакия	-6,8	-4,9	-2,8	Швеция	-0,5	0,4	-1,7
Кипр	-6,1	-6,3	-8,9	Словения	-5,5	-6,4	-5,0
Бельгия	-6	-3,7	-3,1	Чешская Республика	-5,9	-3,3	-1,9
Италия	-5,3	-3,9	-3,0				

Государственный бюджет Украины в последние годы принимается и исполняется с дефицитом, что отражают данные таблицы 2.10 [100]. Так, государственный бюджет Украины в 2014 г. выполнен с дефицитом в сумме 78,07 млрд. грн. или 5,1% ВВП. В 2009 г. государственный бюджет Украины выполнен с дефицитом в сумме 19,9 млрд. грн., или 2,2% валового внутреннего продукта.

Однако, на 2009 год фактически реальный дефицит государственного бюджета Украины составлял 103,8 млрд. грн., к которому кроме фактического дефицита бюджета в сумме 19,9 млрд. грн., относятся также суммы рекапитализации банков (19,6 млрд. грн.), капитализации НАК (24,4 млрд. грн.), суммы специальных прав заимствований (15,7 млрд. грн.) и объем невозмещенных сумм НДС (24,2 млрд. гривен) [100].

Таблица 2.10 – Запланированный и фактический дефицит
государственного бюджета Украины

Год	Запланированный дефицит, млрд. грн.	Фактический дефицит	
		млрд. грн.	% ВВП
2007	15,7	9,8	1,37
2008	25,0	12,5	1,32
2009	31,1	19,9	2,2
2010	54,1	64,3	4,7
2011	35	23,6	3,1
2012	31	53,4	3,8
2014	71,6	78,07	5,1
2015	75,8	45,17	2,3

Экономический кризис 2008 года привел к спаду темпов производства в 2009 году (темп роста 96,3 %), при этом дефицит государственного бюджета увеличился, темпы роста которого составили 284,1% (табл. 2.11 [101]).

Таблица 2.11 – Динамика роста валового внутреннего продукта и дефицита
государственного бюджета Украины за 2008-2014 гг.

Показатели	Года						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Валовой внутренний продукт, млрд. грн	9480,5	9133,5	1082,6	1316,6	1408,9	1454,9	1566,7
Темп роста, %	-	96,3	118,5	121,6	107,0	103,3	107,7
Дефицит государственного бюджета, млрд. грн	12,5	35,5	64,3	23,5	53,4	64,7	60,1
Темп роста, %	-	284,0	181,1	36,5	227,2	121,2	92,9
Дефицит государственного бюджета к ВВП, %	0,1	0,4	6,0	2,0	4,0	4,5	4,0

Эта же тенденция сохранилась в 2010 году. В 2011 году наблюдалось значительное сокращение дефицита государственного бюджета на фоне роста валового внутреннего продукта. Но в 2012 году увеличение дефицита государственного бюджета почти в 2,3 раза значительно опередило рост ВВП.

Причиной невыполнения плановых показателей дефицита бюджета является неадекватная оценка событий на фоне мирового финансово-экономического кризиса. Для покрытия значительного дефицита бюджета необходимо сокращение

расходов на реализацию многих программ. Однако многие расходы полностью к финансированию не принимаются, поскольку государственная политика направлена на минимизацию бюджетного дефицита. Но для местных органов власти такая политика невозможна. В такой ситуации они перестают делать текущие и капитальные ремонты, недостаточно финансируется коммунальное хозяйство, не восстанавливаются дороги и тротуары. Таким образом, сложившиеся межбюджетные отношения не учитывают, что органам местного самоуправления приходится заниматься множеством вопросов как локального, так и общегосударственного значения (от рождения человека до его проводов в последний путь).

Понимание сущности бюджетного дефицита связано с понятием финансирования бюджета. Понятию финансирования бюджета в теоретических исследованиях не уделено должного внимания. В Бюджетном кодексе Украины под финансированием бюджета понимаются поступления и издержки бюджета, связанные с изменением объема долга, объемов депозитов и ценных бумаг, средства от приватизации государственного имущества (по государственному бюджету), изменение остатков бюджетных средств, которые используются для покрытия дефицита бюджета или определения профицита бюджета. По мнению украинского экономиста В. Кудряшова, определение финансирования бюджета в Бюджетном кодексе Украины не включает самых важных характеристик финансирования дефицита бюджета. Поэтому уместнее употреблять термин «финансирование бюджетного дефицита», чем «финансирование бюджета» [102, с. 53]. Его содержание сводится к мобилизации дополнительных ресурсов в бюджет (сверх объемов вовлеченных доходов) с целью увеличения расходов. Такие операции направлены на решение приоритетных задач социально-экономического развития страны. Следует отметить то, что привлечение дополнительных ресурсов осуществляется в формах, которые значительно отличаются от использующихся в ходе формирования доходов бюджета.

Необходимо подчеркнуть, что в отечественной экономической литературе часто не различают финансирования бюджетного дефицита и пути его

сокращения. МВФ в Положении по статистике государственных финансов (1986 г.) определяет финансирование как «средства, с помощью которых правительство получает финансовые ресурсы для покрытия бюджетного дефицита или размещает финансовые ресурсы, которые появляются через бюджетный излишек. Оно включает все операции, которые охватывают обязательства правительства, - кроме денежной эмиссии или депозитов до востребования, срочных или сберегательных, - или требования к другим, держателем которых является правительство с целью управления ликвидностью, а не для достижения целей государственной политики, и изменения денежной наличности и депозитов правительства» [103, с. 17].

В Украине согласно Бюджетному кодексу Украины официальными источниками финансирования бюджета являются: государственные внутренние займы; государственные внешние займы; внутренний и внешний займы органов местного самоуправления.

Финансирование бюджетного дефицита возможно с использованием разных методов. К основным методам относятся: привлечение займов; проведение государственных активных операций (возвращение средств с депозитов, которые размещены в отечественных и зарубежных банках; предоставления ценных бумаг с целью получения доходов; использование средств, которые накоплены на казначейском счете правительства); продажа (приватизация) объектов государственной собственности. Каждый из методов финансирования бюджета имеет свои последствия. Так, в случае финансирования дефицита бюджета за счет внутренних займов путем выпуска ценных бумаг количество товаров и услуг в экономике не меняется. Последствия задолженности зависят от экономической конъюнктуры. Если правительство реализует субъектам хозяйствования и населению ценные бумаги в размерах, достаточных для покрытия бюджетного дефицита, при наличии у населения свободных средств увеличение государственных расходов происходит за счет сокращения личного потребления. Такое перераспределение валового внутреннего продукта не представляет опасности для экономики.

Финансирование бюджетного дефицита за счет внешних займов означает возможность осуществления дополнительных государственных расходов без ограничения текущего потребления и инвестиционной деятельности. Возврат долга и его обслуживание будут осуществляться за счет будущего производства, что потребует соответствующего увеличения импорта товаров и услуг. В условиях кредитного финансирования государственных расходов происходит перераспределение во времени бюджетных расходов, часть которых придется возмещать следующим поколениям.

В результате накопления бюджетного дефицита образуется и увеличивается государственный долг. Государственный долг – общая сумма долговых обязательств государства по возврату полученных и непогашенных кредитов (займов) состоянием на отчетную дату. В государственный долг не включаются внутри- и межструктурные долги различных подсекторов государственного управления, обязательства органов денежно-кредитного регулирования, связанные с эмиссией наличных денежных средств, и прочие обязательства этих органов, а также необслуживаемые долги, выплата процентов по которым прекращена на неопределенный срок по договоренности между кредитором и должником или в одностороннем порядке, и любая текущая задолженность по неоплаченным обязательствам.

В зависимости от сроков государственный долг подразделяется на краткосрочный (до одного года), среднесрочный (от одного года до пяти лет) и долгосрочный (свыше пяти лет). Наиболее тяжелыми являются краткосрочные долги, поскольку по ним вскоре приходится выплачивать основную сумму с высокими процентами. Государственные органы стараются консолидировать краткосрочную и среднесрочную задолженность, т. е. превратить ее в долгосрочные долги, отложив на длительный срок выплату основной суммы и ограничиваясь ежегодной выплатой процентов.

В зависимости от категорий кредиторов или собственников долговых обязательств государственный долг делится на внутренний и внешний. Например, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации внешний долг -

обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований); внутренний долг – обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

Основными факторами, влияющими на внешний государственный долг, являются: изменение курса национальной валюты по отношению к валюте займа (доллару США) и изменение процентных ставок за пользование иностранными кредитами, если обслуживание кредита осуществляется по «плавающей» процентной ставке. Внешний долг более опасный, чем внутренний. Внешний долг надо отдавать теми деньгами, в которых осуществлены займы, т.е. в валюте. Рост внешнего долга снижает международный авторитет страны и подрывает доверие населения к политике ее правительства, приводит к зависимости от кредиторов и отрицательно сказывается на экономической безопасности. Кроме того, наличие внешнего долга предполагает передачу части созданного продукта за пределы страны, чтобы оплатить проценты и погасить долг, это снижает жизненный уровень населения данной страны. При предоставлении займа страна-кредитор может потребовать выполнения ряда условий, которые «неудобны» для страны-заемщика. В связи с негативными последствиями внешнего долга обычно законодательно устанавливается его лимит.

Многие европейские страны имеют значительный государственный долг (Греция 303928 млн. евро, Франция 1833810 млн. евро, Германия 2160192,5 млн. евро) [98]. Российская федерация также имеет значительный государственный внешний долг – 54,36 млрд. дол. США на 1 января 2015 г. [104]. Зависимость национальных хозяйств от внешних подпиток усиливается в связи с либерализацией и глобализацией финансовых рынков. Увеличение бюджетного

дефицита в Украине приводит к быстрому росту государственного долга как внутреннего, так и внешнего (табл. 2.12 [105]).

Таблица 2.12 – Дефицит бюджета и государственный долг Украины

Года	Дефицит бюджета, % к ВВП	Внутренний долг, на конец года, млн. долл. США	Внешний долг, на конец года, млн. долл. США
1996	4,9	1928,8	6326
1997	6,7	5366,4	6962
1998	2,2	3314,9	7876
1999	1,5	2766	9288
2000	0,4	3828,8	7992
2001	0,3	3966,4	7985
2002	0,7	4010,6	8079
2003	0,19	3849,5	10692
2004	3,18	3700	11624
2005	1,83	3949,4	11680
2006	0,81	4099	11785
2007	2,6	4600	8400
2008	3,7	4000	8700
2009	4,32	4400	10900
2010	3,02	5000	12000
2011	1,8	20209	24507
2012	3,8	23808	26138
2015	2,3	23238	35015

Следует различать валовой внешний долг и государственный внешний долг. Валовой внешний долг по состоянию на определенную дату представляет собой общий объем задолженности по всем существующим обязательствам, которые должны быть оплачены должниками, и которые являются обязательствами резидентов данной экономики перед нерезидентами. Валовой внешний долг - это общая задолженность страны по внешним займам и невыплаченным по ним процентам. Валовой внешний долг включает в себя государственный внешний долг (правительства и Национального банка) и негосударственный (банков, национальных и акционерных компаний и т.п.) Валовой внешний долг Украины рассчитывается в долларах США. Наибольшую величину он составлял на 01.01.2014 - 142079 млн. долл. США, на 01.01.2016 он составляет 118729 млн. долл. США [106].

Кроме того, различают государственный внутренний и внешний долг и гарантированный государством внутренний и внешний долг. На 30.09.2013 государственный и гарантированный государством долг Украины составил 552000 млн. грн. или 69060 млн. дол. США, в том числе государственный и гарантированный государством внешний долг – 36340 млн. дол. США, государственный и гарантированный государством внутренний долг – 32719 млн. дол. США. При этом государственный долг Украины на 30.09.2013 составил 450952 млн. грн., в том числе: государственный внешний долг – 26286 млн. дол. США, государственный внутренний долг – 30131 млн. дол. США [106].

Увеличение дефицита бюджета и обобществление частных убытков являются причинами роста государственного и гарантированного государством долга Украины. Следует отметить, что только за 2009 г. Украина удвоила свои долги. На начало 2009г. государственный долг Украины составлял 189,4 млрд. грн., на начало 2010 г. – 301,4 млрд. грн. [107, С.28].

Динамика объемов государственного долга Украины (прямого и гарантированного) за 2010-2016 гг. показывает увеличение как внутреннего, так и внешнего государственного долга (табл. 2.13 [105], [108]).

Таблица 2.13 – Динамика и структура государственного и гарантированного государством долга Украины за 2010-2016 гг., млн. грн.

Год	Общий долг		Внешний долг			Внутренний долг		
	Всего, млн. грн	Темпы роста, %	Всего, млн. грн	Темп роста, %	Доля, %	Всего, млн. грн	Темп роста, %	Доля, %
на 01.01.2010	316884,6	-	211751,7	-	67	105132,9	-	33
на 01.01.2011	432235,4	+36.4	276745,6	+31	64	155489,8	+48	36
на 01.01.2012	473121,6	+9.5	299413,9	+8	63	173707,7	+12	37
на 01.01.2013	515510,6	+9.0	308999,8	+3	60	206510,7	+19	40
на 01.01.2014	584114,1	+13.3	300025,4	-3	53	284088,7	+38	47
на 01.01.2015	1100564,0	+88.4	611697,1	+104	51	488866,9	+72	49
на 01.01.2016	1571765,6	+42.8	1042305,1	+70	66	529460,6	+8	34
на 01.09.2016	1708179,8	+8.7	1134856,6	+9	68	573323,2	+8	32

В 2011 г. государственный и гарантированный государством долг Украины увеличился на 36,4% по сравнению с 2010 г. Причиной этого стало увеличение дефицита Пенсионного фонда (17,8 млрд. грн.) и дефицита НАК «Нефтегаз Украины» (5 млрд. грн.). За 2012–2014 гг. государственный и гарантированный государством долг Украины увеличивался в пределах 9–13,3%. Резкое его увеличение наблюдалось в 2015 г. (88,4 %), что обосновывалось увеличением расходов государства на оборону и на мероприятия, связанные с конфликтом на востоке страны. Главной причиной роста государственного долга страны является девальвация гривны. Курс национальной валюты по отношению к доллару упал с 15,77 грн./долл. в декабре 2014 до 21,53 грн./долл. в конце сентября 2015 года. По состоянию на 1 апреля 2016 г. государственный долг Украины составил 1710381,0 млн. грн., что является максимальным значением за анализируемый период.

Анализ структуры государственного и гарантированного государством долга Украины за 2010–2016 гг. (см. табл. 2.11) показывает, что удельный вес внешнего долга превышает удельный вес внутреннего долга. Наблюдалась тенденция к уменьшению доли внешнего долга с 67 % в 2010 г. до 51% в 2014 г., но с 2015 г. доля внешнего долга в структуре государственного и гарантированного государством долга Украины стала увеличиваться и достигла 66 % на 01.01.2016 г. (рис. 2.9).

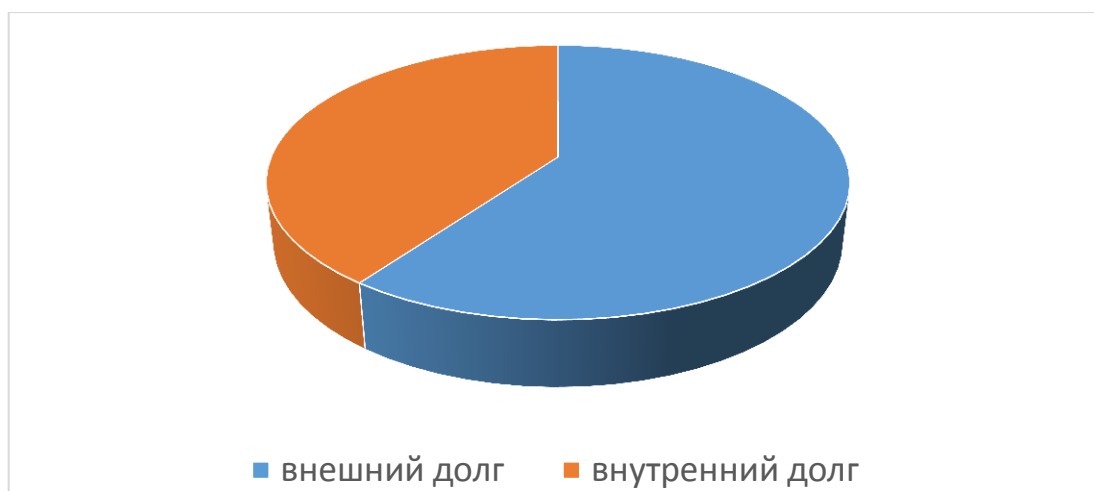


Рисунок 2.9 – Структура государственного и гарантированного государством долга Украины на 01.01.2016 г. [105]

Украина стала второй страной в мире по объемам обязательств перед МВФ. Крупнейшим должником МВФ является Румыния (13,8 млрд. долларов), третье место занимает Венгрия (11,6 млрд. долларов). Утвержденная программа stand by для Украины общим объемом 15 млрд. дол. является четвертой по величине среди действующих программ Международного валютного фонда, уступая по размерам лишь программам Греции, Румынии и Венгрии.

Кроме того, Украина значится в списке крупнейших должников Всемирного банка (рис. 2.10). Страна замыкает первую десятку должников с показателем 3,22 млрд. долларов, уступая Польше (3,81 млрд.) и опережая Россию (2,88 млрд.). Главный заемщик Всемирного банка – Китай, долг которого перед Всемирным банком составляет 12,88 млрд. долларов. За ним следует Индия, Мексика и Турция (от 10,75 млрд. до 10,19 млрд.). Доля Украины в общем объеме должников Всемирного банка составляла около 2,7%.

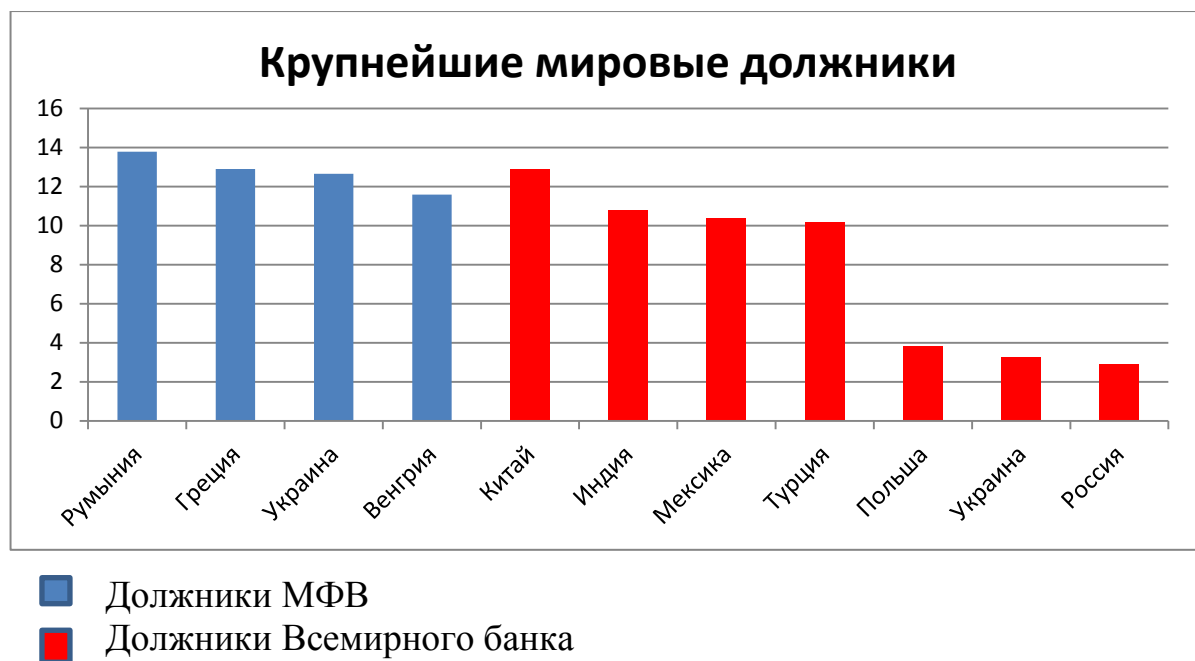


Рисунок 2.10 – Крупнейшие мировые должники, млрд. долл. США [110]

Величина выплат Украины в адрес Международного валютного фонда в 2013 году достигла 6,3 млрд. долларов (рис. 2.11 [108]).

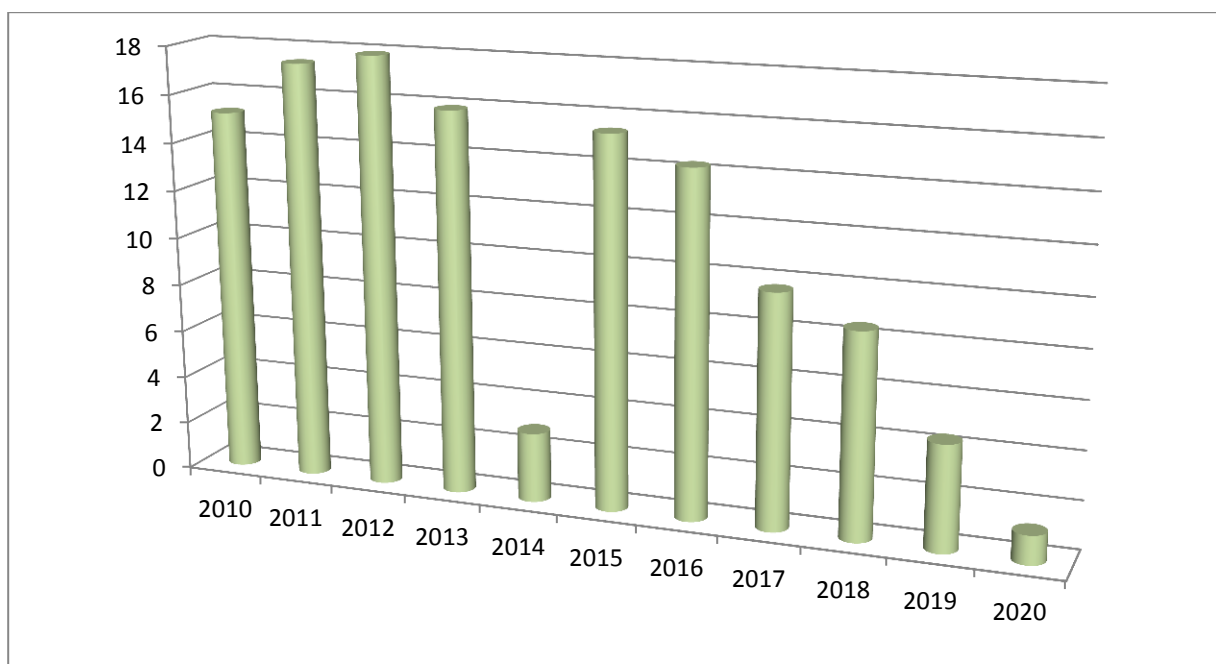


Рисунок 2.11 – Выплаты по государственному внешнему долгу Украины, млрд. грн.

Для характеристики величины государственного долга в мировой практике используются специальные показатели:

- отношение долговых платежей (по погашению и обслуживанию долга) к экспорту товаров и услуг. По классификации Международного банка реконструкции и развития низким уровнем внешней задолженности считается отношение меньше 18 %; умеренным – 18-30%;

- отношение валового внешнего долга к ВВП (менее 48 % – низкая; 48–80 % умеренная задолженность);

- отношение валового внешнего долга к экспорту товаров и нефакторных услуг (менее 132 % – низкая; 132–220 % – умеренная);

- отношение платежей к экспорту товаров и нефакторных услуг (менее 12 % – низкая; 12–20 % - умеренная) [109].

В некоторых европейских странах государственный долг составляет более 60 % валового внутреннего продукта: в Греции – около 127%, Италии – 116 %, Бельгии – 96,2 %, Франции – 78,1 %, Португалии – 76,1 %, Германии – 73,4 %,

Великобритании – 68,2 %, Австрии – 67,5 % [98]. Страны-должники принимают меры, чтобы не попасть в положение безнадежных должников:

1) выплата долгов за счет золото-валютных резервов. Но у многих должников такие резервы очень ограничены или исчерпаны;

2) консолидация внешнего долга, которая возможна только с согласия кредиторов. Кредиторы создают специальные организации – клубы, где вырабатывают солидарную политику по отношению к странам, которые не в состоянии выполнять свои международные финансовые обязательства. Наиболее известны Лондонский клуб и Парижский клуб;

3) сокращение размеров внешнего долга путем конверсии, т. е. превращения его в долгосрочные иностранные инвестиции. В счет долга иностранным кредиторам предлагают приобрести в стране-должнике недвижимость, ценные бумаги, участие в капитале. Кроме того, дается возможность участия хозяйственных субъектов страны-кредитора в приватизации государственной собственности в стране-должнике. Это ведет к увеличению доли иностранного капитала в национальной экономике без поступления в страну из-за рубежа финансовых ресурсов, основного капитала, новых технологий, но облегчает бремя внешнего долга.

4) обращение страны-должника к международным банкам. Например, Всемирный банк, как правило, предоставляет льготные кредиты для преодоления кризисной ситуации, но обуславливает свои кредиты жесткими требованиями к государственной экономической политике, в частности к эмиссионной, кредитной политике, поощрению конкуренции. К таким кредитам в 90-х гг. часто обращаются постсоциалистические страны.

Некоторые развивающиеся страны предоставляли кредиторам право пользования своей морской хозяйственной зоной, континентальным шельфом, строительства военных баз, станций слежения за спутниками.

Сравним государственный долг таких стран: Японии (страна с наибольшим государственным долгом по отношению к валовому внутреннему продукту);

США (с наибольшим государственным долгом в денежном выражении) и Украины (табл. 2.14 [110], [111]).

Таблица 2.14 – Состояние государственного долга стран на 2013 год

Показатель	Япония	США	Украина
Государственный долг (млрд. долл)	12444,7	16738,7	65,6
Доля государственного долга в ВВП (%)	233,5	79,2	43,7
Государственный долг в расчете на одного гражданина (тыс. долл.)	98,9	53,3	1,5

Государственный долг Японии составляет 12444,7 млрд. долл, в расчете на одного гражданина – 98,9 тыс. долл. Японии следует проводить бюджетную политику, направленную на стимуляцию роста спроса на японскую продукцию и услуги как на внутреннем, так и на внешнем рынке.

Структура государственного долга США по состоянию на 13.06.2013 г. является следующей: долг перед частными юридическими и физическими лицами – 11917 млрд долл. (72 % от общего объема); долг перед иностранными государствами – 4862 млрд долл. (28 % от общего объема) [110]. Государственный долг США продолжает увеличиваться в среднем на 3,4 млрд долл. в день. В это же время на американском долговом рынке имеет место парадоксальная ситуация: несмотря на рост риска дефолта для США, американские государственные облигации также демонстрируют рост.

Управление государственным долгом в Украине усложняется из-за значительной доли в нем иностранной валюты. Анализ валютной структуры внешнего долга Украины (рис. 2.12 [106]) показывает, что основное количество денежных средств нужно возвращать в денежных единицах США – в долларах. Стоимость американского доллара в Украине по отношению к национальной валюте значительно выросла: практически в 5 раз - с 1,83 грн. за доллар в 1996 году, до 7,96 грн. за доллар в ноябре 2008 г. Несколько лет подряд - начиная с 2004 года и по май 2008 года - курс доллара оставался стабilen 5,05 грн. В 2004–2006 гг. увеличение государственного долга было связано в основном с выпуском

облигаций внешнего государственного займа для финансирования государственного бюджета.

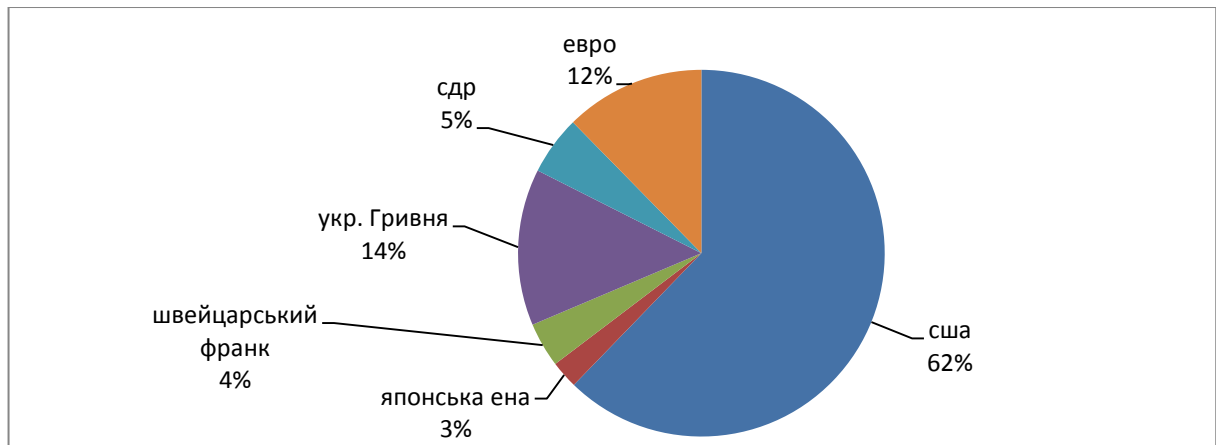


Рисунок 2.12 – Государственный долг Украины в разрезе иностранных валют

Но в связи с кризисными событиями, затронувшими Украину, валютный рынок страны был значительно дестабилизирован. В тот период сумма долговых обязательств возросла в несколько раз. Стремительное повышение государственного долга Украины в период 2008-2009 гг. обусловлено как резким повышением курса доллара, так и ростом курсов других иностранных валют: на начало 2008 г. официальный курс составлял 5,05 грн. за долл. США, а на 31.12.2008 – 7,7 грн. за долл. США, а также получением первого транша от Международного валютного фонда на сумму 33,2 млрд. гривен. На 28.02.2011 г. внешний государственный долг Украины составлял 15660 млн. долларов США. Таким образом, проблему внешнего государственного долга усугубила девальвация курса гривны по отношению к валюте, в которой брали в долг (в частности, доллар США).

На 11.01.2016 г. официальный курс доллара США составлял 23,05 грн. То, что 52% государственного долга номинировано в иностранной валюте, ставит управление государственным долгом Украины в тесную зависимость от валютной политики, состояния платежного баланса и ситуации на внешних рынках капитала.

Отрицательными факторами, приводящими к росту государственного долга Украины являются: отсутствие полноценной стратегии управления государственным долгом, т.е. проблемы решаются по мере возникновения в краткосрочном периоде; неполная информация о займах местных органов власти,

неэффективно функционирующая система учета, мониторинга и контроля задолженности государственного сектора, неконтролируемое предоставление государственных гарантий и, как следствие, трансформация условных обязательств правительства в прямой государственный долг.

Бюджетную политику Украины нельзя назвать активной в части использования вовлеченных средств на структурную перестройку и модернизацию хозяйственного комплекса страны, ускорение его инновационной составляющей. Бюджетный дефицит и государственный долг Украины является показателем неэффективности взаимодействия государства с производственной и социальными сферами, банковской системой. Поэтому необходимо применять конкретные действия для активизации бюджетной политики, учитывая, например, опыт стран с развитой рыночной экономикой в 80-е годы, в которых основными мерами являлись: введение конституционных поправок, устанавливающих ежегодно сбалансирование бюджета; принятие законов, обязывающих правительство ежегодно сокращать дефицит до момента полного достижения сбалансированного бюджета и др.

Таким образом, необходимы такие меры, направленные на решение проблем бюджетного дефицита и государственного долга в Украине:

- внедрение жесткого контроля за рациональным и эффективным использованием средств бюджетов всех уровней;
- применение взвешенной налоговой политики, направленной на активизацию экономической деятельности, рост эффективности производства;
- усовершенствование политики мобилизации средств для увеличения сроков их привлечения и управление валютной структурой долговых обязательств;
- четкое определение адекватных данной экономической ситуации источников финансирования бюджетного дефицита;
- улучшение системы прогнозирования взаимосвязанных показателей, оказывающих влияние на формирование государственного долга Украины.

Выводы к разделу 2

1. Государственный бюджет – это денежные отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода (частично и национального богатства) в связи с образованием и использованием централизованного фонда денежных средств. С позиций теории общественного выбора государственный бюджет рассматривается как компромисс между основными группами носителей различных социально-экономических интересов. Бюджет выполняет распределительную (перераспределительную) и контрольную функции.

2. Бюджетное устройство предусматривает организацию, принципы построения, структуру и взаимосвязь звеньев бюджетной системы. Специфика бюджетных отношений как части финансовых состоит в том, что: они возникают в распределительном процессе, участником которого является государство (в лице соответствующих органов власти) и связаны с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенного для удовлетворения общегосударственных потребностей.

3. Состав и объем бюджетных доходов и формы мобилизации денежных средств зависят от ряда факторов: уровня развития экономики; социально-экономического устройства, функций государства, методов хозяйствования на предприятиях, в организациях и учреждениях; решаемых обществом экономических и социальных задач; осуществления социальных преобразований и т.п. Поскольку уровень развития государственного регулирования, его конкретные цели, опыт программирования, доля государственной собственности в разных странах неодинаковы, то различна и роль бюджетных расходов в экономике.

4. Важными показателями, характеризующими бюджет, являются: доля средств, ежегодно перераспределяемых через бюджет в валовом внутреннем продукте страны; сбалансированность бюджетных расходов и доходов (дефицит или профицит); структура бюджетных расходов, в частности доля расходов на

хозяйственные и социальные и другие цели, а также расходы, связанные с обслуживанием государственного долга. Уровень перераспределения валового внутреннего продукта через бюджет и внебюджетные фонды в современной Украине является довольно высоким.

5. Фактические расходы государственного бюджета Украины за последние годы меньше запланированных, т.е. практически каждый год происходит недофинансирование статей расходов. Это усугубляет проблему нестабильности бюджетного механизма и государственных финансов в целом. Автоматически воспроизводится главный системный фактор дестабилизации государственных финансов – дисбаланс между ресурсами и обязательствами бюджета. Одновременно государство обращается к займам на внешних и внутренних денежных рынках, что обуславливает рост расходов на обслуживание государственного долга.

6. В основу функционирования бюджетной и налоговой систем должны быть заложены механизмы гармонизации экономических интересов субъектов национальной экономики, что позволит преодолеть кризисные явления в экономике современной Украины и обеспечить стабильные темпы экономического роста.

7. Бюджетные расходы распределяются в соответствии с бюджетной классификацией по функциональному, экономическому и ведомственному принципам группировки расходов. Структура расходов государственного бюджета оказывает регулирующее воздействие на размеры спроса и капиталовложений, а также на отраслевую и региональную структуру экономики, национальную конкурентоспособность на мировых рынках. Действенность государственного регулирования с помощью бюджетных расходов зависит: во-первых, от относительных размеров расходуемых сумм (и доли в ВВП); во-вторых, от структуры этих расходов; в-третьих, от эффективности использования расходуемых средств. Одной из проблем при расходовании средств государственного бюджета Украины является непрозрачность и нецелевое использование бюджетных средств.

8. Бюджетная политика – это совокупность мероприятий государства по регулированию бюджетных процессов, направленных на достижение бюджетного равновесия, а также эффективности в мобилизации, перераспределении и использовании финансовых ресурсов. Современная бюджетная политика Украины характеризуется противоречивостью: с одной стороны, ставится задача укрепления государственных институтов власти и повышения эффективности государственных финансов в целом, с другой стороны, происходит сокращение государственных расходов. Однако недостаточное финансирование ведет к ухудшению качества деятельности государственных институтов.

9. Государственные расходы Украины должны соответствовать переходу к инновационному типу развития экономики, который характеризуется переходом страны к высшему уровню технологического строя с происходящей переориентацией капитала на высокотехнологические отрасли экономики, разработку и реализацию инновационных проектов, науку и образование.

10. Развитие внебюджетных фондов за рамками бюджета во многом объясняется необходимостью осуществления общественно значимых видов деятельности, которые не могут быть обеспечены полностью на коммерческой основе. Внебюджетные фонды выступают инструментом преодоления провалов рынка в сфере производства смешанных общественных благ.

11. Система социального страхования и ее эффективность влияют на налоговую структуру страны, на прикладные вопросы администрирования налогов, сборов. Новый механизм пенсионного обеспечения должен стимулировать выход из «тени» денежных средств, мотивировать отказ работников от зарплаты «в конвертах» в пользу заключения официальных трудовых договоров для накопления трудового стажа.

12. Бюджетный дефицит характерен для государственных финансов многих современных стран. Дефицит отражает кризисные явления в экономике и государственных финансах, неэффективность финансово-кредитных отношений, неспособность правительства контролировать финансовую ситуацию в стране. Бюджетный дефицит также может возникать под влиянием финансовой

зависимости от иностранных государств, отражать высокие расходы на обслуживание и погашение внешнего долга. Увеличение бюджетного дефицита в Украине приводит к быстрому росту государственного долга как внутреннего, так и внешнего.

13. Значительный уровень бюджетного дефицита Украины и увеличение государственного долга существенно влияют на состояние экономики. Управление государственным долгом в современной Украине во многом усложняется из-за значительной доли в нем иностранной валюты. Рост государственного долга влечет за собой опасные последствия потери финансовой самостоятельности страны-должника. Поэтому проблему дефицита бюджета следует решать не только используя систему экономических мер, но и правовыми средствами, которые должны быть направлены на ограничение объемов дефицита бюджета.

14. Главный способ сокращения бюджетного дефицита – это уменьшение государственных расходов («жизнь по средствам»). Основным принцип сокращения бюджетных расходов – это постепенное уменьшение финансирования тех видов деятельности государства, которые можно передать рынку: уменьшение объемов бюджетных капиталовложений, отмена несостоятельных дотаций и льгот.

15. Украине нужна такая налоговая система, которая позволит выиграть конкуренцию за иностранные инвестиции, по крайней мере, у стран Восточной Европы. Поэтому необходимо снизить налоги хотя бы до уровня этих стран. Высокие налоги могут позволить себе только страны с развитой экономикой, которые менее зависят от иностранных инвестиций. В Украине сегодня другая ситуация.

РАЗДЕЛ 3

ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ УКРАИНЫ НА БАЗЕ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

3.1 Сущность, принципы и цели бюджетного федерализма

Принципиальной проблемой в сфере государственных финансов является эффективная организация отношений внутри бюджетной системы, а именно – между бюджетами центральной власти и органами местного самоуправления. На эти отношения влияют различные исторические, геополитические, этнокультурные факторы, которые проявляются в отношениях бюджетного федерализма²² и связаны с тем, что система налогово-бюджетных отношений между разными органами власти теоретически может основываться на различных объединениях уровней децентрализации в разных направлениях.

Федерализм²³ согласно методологии политических наук представляет собой систему власти, конституционно разделенную между центральным и субнациональными правительствами [112, с. 8]. Согласно такому толкованию определяющей чертой федерализма считается разделение политической власти между федеральным (центральным) правительством и остальными субъектами (участниками) федерации. На каждом из уровней власти участники имеют права и обязанности в разграниченных сферах. Возникновение понятия федерализма было связано с потребностью построения государства в такой форме, которая, обеспечивая целостность и согласованное функционирование крупного как единой организации политической власти, допускала наличие и

²² Понятие бюджетного федерализма впервые ввели американские специалисты, понимая под ним автономное функционирование бюджетов отдельных уровней власти, бюджетные взаимоотношения, основанные на четко сформулированных нормах.

²³ Федеративные системы характеризуются такими признаками, как: наличие иерархии; четко сформулированные полномочия каждого из уровней управления; установленная автономия и регламентированный суверенитет каждого из уровней. В федеративном государственном устройстве каждый уровень наделен зафиксированными полномочиями и властью, а его руководящие органы избираются своим электоратом, что обеспечивает автономное функционирование и децентрализованное принятие решений.

функционирование в пределах государства структурных единиц, являющимися, в свою очередь, относительно самостоятельными государственными образованиями.

Политический принцип федерализма состоит в конституционном распределении между сторонами федеративного образования принадлежащих им по праву властных полномочий в осуществлении единой политики при сохранении целостности субъектов-участников федерации.

Экономический принцип федерализма заключается в разделении полномочий в отношении собственности, в разработке и осуществлении бюджетно-налоговой, денежно-кредитной, инвестиционной и структурной политик между федерацией и ее субъектами.

Центральным и территориальным (региональным, местным) органам власти для реализации своих функций необходимы собственные ресурсы, свой бюджет. В Российской Федерации и других федеративных государствах бюджетные права субъектов федерации значительны. В унитарных государствах, как правило, права административно-территориальных образований не столь широки. Несмотря на это, некая независимость если не в определении источников доходов, то в аллокации расходов присуща для всех уровней самоуправления. Способность в некоторых пределах распоряжаться ресурсами общественного сектора делает власть территориальных органов реальной [113, с. 120–125]. На практике существует сложная система построения взаимоотношений между бюджетами различных уровней власти. Наличие обособленных региональных звеньев бюджетной системы государства требует определения эффективных путей формирования взаимоотношений между ними [114, с. 93].

Основная цель бюджетного федерализма включает такие составляющие: соблюдение территориальной справедливости и политической стабильности, а также обеспечение экономической эффективности. Для осуществления данной цели требуется наличие нормативно-законодательного определения соответствующих бюджетных прав и обязанностей трех равноправных (с некоторой долей условности) участников - федеральных, региональных и

местных органов власти на всех стадиях бюджетного процесса, что необходимо для обеспечения справедливости и прозрачности с точки зрения перераспределения бюджетных средств.

Разные точки зрения по поводу понятия «бюджетный федерализм» приведены в таблице 3.1.

Таблица 3.1 – Толкования понятия бюджетный федерализм

Автор	Определение бюджетного федерализма, источник
американский экономист В. Оутс	это разделение полномочий между центральными органами власти, властями субъектов Федерации и органами местного самоуправления в области финансов, в частности, в бюджетной сфере [115, с. 67]
американские ученые Кэмпбелл Р. Макконнелл, Стэнли Л. Брю	бюджетный федерализм – это система трансфертов (дотаций), на основании которой федеральное правительство делится своими доходами с правительствами штатов и местными органами власти [113, с. 115]
российский исследователь Г. Б. Поляк	бюджетный федерализм – законодательно принимаемая норма равноправных (партнерских) отношений между федеральным центром и субъектами РФ при формировании доходов бюджетов всех уровней за счет оптимального сочетания налогового потенциала, выполняемых финансово-хозяйственных, социальных функций и имеющихся общественно необходимых потребностей. Также он указывает, что под бюджетным федерализмом понимают разделение полномочий между центральными органами власти, властями субъектов федерации и органами местного самоуправления в области финансов, в частности, в бюджетной сфере [116, с. 316]
российский экономист А. Г. Игудин	отношения на основе сочетания принципов централизма и децентрализма между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации по поводу формирования и реализации бюджетной политики государства, разграничения бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов, исходя из необходимости единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов Федерации и входящих в них муниципальных образований [117, с. 9]
российские авторы М. В. Романовский, О. В. Врублевская	бюджетный федерализм – автономное существование бюджетов отдельных уровней власти и их (бюджетов) взаимоотношения, основанные на четко сформулированных нормах [118, с. 45]
российский экономист Н. Ермасова	политико-экономическая категория взаимоотношений между бюджетами разных уровней, которая способствует справедливому распределению ресурсов, достижению экономической эффективности в данной государственной системе и обеспечения баланса экономических и политических интересов в обществе [112, с. 9]

Исходя из рассмотренных толкований понятия бюджетный федерализм, можно согласиться с российским экономистом Н. Ермаковой в том, что бюджетный федерализм следует рассматривать как политико-экономическую категорию взаимоотношений между бюджетами разных уровней, способствующую более справедливому распределению ресурсов, а также достижению экономической эффективности и обеспечению баланса экономических и политических интересов в обществе.

Бюджетный федерализм реализуется, главным образом, в ходе бюджетного процесса при мобилизации бюджетных доходов и расходовании бюджетных средств (рис. 3.1).



Рисунок 3.1 – Реализация и принципы бюджетного федерализма

Содержание ключевых принципов бюджетного федерализма представлено в Приложении Ж.

Бюджетный федерализм существует не только в федеративных странах, некоторые его черты могут быть присущи и унитарным государствам. В течение последних десятилетий во многих унитарных странах происходит процесс децентрализации, расширение полномочий органов местного самоуправления в бюджетно-финансовой сфере. Проблема бюджетного федерализма или унитаризма – это практическая проблема компромиссного сочетания общественных интересов различных органов власти.

Бюджетный федерализм имеет следующие основные преимущества [112, с. 15–16] (табл. 3.2)

Таблица 3.2 – Основные преимущества бюджетного федерализма

№ п/п	Преимущество	Характеристика данного преимущества
1	Свобода выбора	Местное самоуправление отличается в зависимости от предпочтений их жителей. Так гарантируется возможность выбора предоставляемых государственных услуг. Жители могут быть лучше удовлетворены, если возможность выбора больше.
2	Участие	Большее политическое участие всех слоев населения, развитие процессов демократии и на региональном уровне, и на уровне местного самоуправления. Возможность у населения сильнее влиять на демократический процесс и выборы.
3	Экспериментирование и возможности инноваций	Региональное и местное самоуправление обладают возможностью применять собственные подходы к организации предоставления общественных услуг, финансовому менеджменту в правительстве. Нововведения на местном уровне власти не подвергают население той степени опасности, как в случае проведения экспериментов на национальном уровне.
4	Отчетность	Общественность лучше отслеживает решения, касающихся правительственных услуг и сборов на уровне местного самоуправления. А также население внимательнее относится к представителям государственной власти и должностным лицам.
5	Региональное большинство	Общественные группы, объединенные по религиозным, этническим и другим признакам могут составлять большинство в некоторых областях. Но особые социально-политические интересы этих групп могут оказаться незамеченными на национальном уровне. Региональный суверенитет этих групп гарантирует им возможность управлять и обеспечивать региональные услуги или услуги местного органа власти, беря во внимание традиции и обычаи их жизни, которые отличаются от других областей, без создания собственного государства.

В современном мире к федеративным государствам, где в разной степени реализуются принципы бюджетного федерализма, относятся свыше двадцати государств, например: США, Германия, Швейцария, Канада, Россия, Австрия, Австралия, Аргентина, Бразилия, Бельгия, Венесуэла, Индия, Мексика и пр.

Теория бюджетного федерализма основана на сформулированной американским экономистом В. Оутсом теореме децентрализации: при отсутствии экстерналий и экономии на масштабе децентрализация бюджетных решений всегда предпочтительнее или, по крайней мере, эквивалентна централизации [115, с. 52–55]. Чем больше отличаются между собой предпочтения населения отдельных территорий и чем менее способны центральные власти по сравнению с региональными выявить приоритеты населения, тем больший результат принесет децентрализация.

Субнациональные власти, получая более полную информацию о потребностях населения, имеют больше возможностей в предоставлении оптимального соотношения налогового бремени и общественных благ. Это означает, что уровень власти, находящийся ближе к потребителям бюджетных услуг, способен обеспечить более эффективное расходование бюджетных средств для удовлетворения потребностей местных жителей. Это позволяет оказывать ряд бюджетных услуг на том уровне, где возможен наиболее полный учет конкретных потребностей местного населения и при этом выгоды от этих услуг окупают стоимость, которую готовы оплачивать получатели. Так достигается Парето-эффективный уровень производства, который не могут обеспечить центральные органы власти, если соблюдаются следующие условия:

- 1) издержки предоставления общественных услуг одинаковые для центральных и субнациональных уровней власти, т. е. отсутствует экономия на масштабе;
- 2) произведенные на территории конкретной юрисдикции общественные блага полностью потреблены населением этой юрисдикции, т. е. отсутствуют экстерналии;

3) предпочтения населения местных сообществ сильно различаются между собой (учет местных потребностей может приводить к значительному удорожанию централизованного предоставления общественных услуг).

В модели Оутса не выяснены причины распределения экономических агентов между территориями так, что их предпочтения будут схожи в одном административно-территориальном образовании, но различны между территориями. Для объяснения этого явления в 1956 г. была выдвинута гипотеза американским экономистом Ч. Тибу [119, с. 416–424]. Гипотеза Тибу («голосование ногами») заключается в том, что экономические агенты выбирают административно-территориальную единицу, в которой им будет обеспечен уровень локального общественного блага и уровень налогового бремени, в наибольшей степени соответствующий их предпочтениям.

Однако на практике существуют факторы, ограничивающие описанную Ч. Тибу фискальную миграцию: 1) смена места жительства связана с издержками; 2) внешние эффекты могут привести к тому, что издержки перемещения не всегда полностью ложатся на экономических агентов, меняющих место жительства (например, иммиграция значительного количества населения может вести к издержкам, которые несут местные жители); 3) на практике не существует идеальных локальных благ, т. е. локализация выгод от общественного блага не бывает абсолютной; 4) невозможно в реальности привести административно-территориальное деление в соответствие с экономически оптимальными условиями производства локальных общественных благ [119, с. 416–424].

Аргументом в пользу эффективности бюджетного федерализма является предположение Бреннана и Бьюкенена, что конкуренция между различными уровнями власти (вертикальное разделение властей), а также между юрисдикциями одного уровня власти создает институциональные ограничения на чрезмерное вмешательство государства в частный сектор экономики [120, с. 45–47].

Ряд исследований доказывают положительную связь фискальной децентрализации с повышением эффективности общественного сектора, темпами

экономического роста, снижением межрегиональных диспропорций в уровне жизни [121, с. 1120–1149].

Кроме преимуществ фискальная децентрализация приводит к негативным последствиям (рис. 3.2).



Рисунок 3.2 – Отрицательные последствия фискальной децентрализации

Таким образом, сущность бюджетного федерализма заключается в том, что принимаемые на каждом уровне власти и каждой юрисдикции (независимо от характера формирования органов власти – выборные или назначенные вышестоящими органами власти) решения об оказании общественных услуг должны отражать предпочтения населения соответствующей территории. Это не снижает значимости конституционного закрепления системы разделения властей, поскольку это может оказывать реальное влияние на процесс принятия решений на всех уровнях власти (полноценные выборные органы лучше несут ответственность за принимаемые решения). Но для бюджетного федерализма это

важно только в той мере, в какой утвержденная конституцией структура власти оказывает влияние на процессы децентрализации управления общественными финансами, на способность производства местных общественных благ к реагированию на изменение потребностей местного сообщества.

В таком понимании бюджетный федерализм как принцип управления государственными финансами предполагает: 1) как минимум, два уровня управления, которые осуществляют свою власть в отношении одной и той же территории и одного и того же населения; 2) каждый уровень имеет хотя бы одну сферу деятельности, в которой он полностью автономен; 3) имеются гарантии (хотя бы в форме декларирования в конституции) автономии каждого уровня правления в своей собственной сфере [122, с. 60–61].

Под эти признаки подпадает почти любое государство с минимальной демократией. Поэтому страны, независимо от государственного устройства, имеют в той или иной степени децентрализованную систему управления государственными финансами и различаются между собой по степени децентрализации. В указанных выше теоретических работах основное внимание уделялось проблеме централизованного и децентрализованного производства общественных благ, принципам, в соответствии с которыми расходные полномочия и доходные источники должны передаваться властям субнационального уровня для достижения максимума функции общественного благосостояния, т. е. определению оптимальной структуры разграничения налогово-бюджетных полномочий между разными уровнями власти.

Исходя из критериев масштаба юрисдикции и подверженности экономики внешним факторам в классических работах делается вывод, что такие функции, как стабилизационная (антициклическая экономическая политика) и перераспределительная (борьба с бедностью) в большей мере подходят для центрального уровня власти и должны проводиться централизованно. В то же время аллокационная функция, связанная с выделением ресурсов и удовлетворением потребностей в общественных благах (товарах и услугах), а

также организацией производства этих благ, может выполняться как централизованно, так и децентрализованно.

Применительно к развивающимся странам теория бюджетного федерализма оказывалась менее убедительной. До середины 1990-х гг. экономисты придерживались мнения, что для развивающихся стран важной является сильная, целенаправленная политика центрального правительства, субнациональным правительствам отводилась роль исполнителей стратегии центра. В условиях неразвитых общественных и политических институтов децентрализация может приводить к безответственной долговой политике местных властей, ведущей к макроэкономической дестабилизации [123, с. 204], [124, с. 370], а также попыткам местных органов власти препятствовать реструктуризации экономики [125, с. 174], [126, с. 833]. Вместе с позитивными последствиями, например, в ускорении экономического роста, в ряде стран децентрализация приводила к негативным последствиям (ослабление финансовой дисциплины, экологические проблемы, низкое качество социальных благ, предоставляемых на местном уровне).

Большинство разработанных в 1950–70-е гг. теоретических положений не учитывали многие факторы, например, государственные и политические институты и традиции, уровень экономического развития, различия между формальными и неформальными правилами и т. д., которые могут влиять на характер этих взаимоотношений. В то время взаимоотношения между разными уровнями власти (бюджетов) представлялись в виде статичной модели.

Во второй половине 1990-х гг. была разработана концепция «федерализма, сохраняющего рынок» [127, с. 1–31], которая, обобщая международный опыт и принимая во внимание складывающиеся в различных странах конкретные историко-экономические условия, доказывает, что децентрализация бюджетной системы, отвечающая определенным критериям, способствует развитию институтов рыночной экономики и обеспечивает в долгосрочном периоде более высокие темпы экономического роста. Сторонники данной теории акцентируют внимание на важности институциональных условий для результативной

децентрализации. Она не сводится к территориальной децентрализации и формированию субнационального уровня в качестве агентов центрального правительства по осуществлению делегированных полномочий. Наоборот, развитие федерального (национального) законодательства должно обеспечить формирование на субнациональном уровне полноценных выборных органов власти, располагающих собственными налоговыми и бюджетными полномочиями и несущих ответственность за принимаемые решения, прежде всего перед избирателями, а не перед вышестоящими уровнями власти. Это должно позволить установить тесную связь между предпочтениями населения региона, района или поселения и решениями соответствующих органов власти и максимально использовать выгоды децентрализации. Усиление налоговых полномочий субнациональных властей одновременно означает определенное ограничение возможности федерального правительства в области налогообложения, прежде всего частного сектора. В то же время конкуренция между регионами в контексте торговли и мобильности факторов производства должна дисциплинировать субнациональные органы государственной власти, заставляя их проводить политику, способствующую предпринимательской деятельности и инвестициям. Результатом становится ускорение экономического роста и стабилизация бюджетной системы.

Осуществляя децентрализацию, следует учитывать, что критерием предела централизации доходов вышестоящих уровней бюджетной системы является граница, за которой выравнивающая функция межбюджетных отношений действует в ущерб их стимулирующей функции. Несоблюдение этого ведет к потере инициативы и самостоятельности субъектов бюджетного процесса в наращивании налогового потенциала на местном уровне, что может сопровождаться усилением сепаратизма и ущемлять общегосударственные и местные интересы.

3.2 Модели бюджетного федерализма

Модель (франц. *modèle*, от латинского *modulus* — мера, образец) – это абстрактный образ, отражающий основные черты описываемого явления [128, с. 171].

Опыт развитых стран с федеративным устройством показывает, что для обеспечения эффективного функционирования любой модели бюджетного федерализма должны выполняться, по крайней мере, три условия, а именно:

- 1) однозначное разграничение и законодательное закрепление полномочий между всеми уровнями власти по расходам;
- 2) наделение соответствующих уровней власти достаточными для выполнения этих полномочий доходными источниками;
- 3) вертикальное и горизонтальное бюджетное выравнивание с использованием механизмов межбюджетных отношений (рис. 3.3).

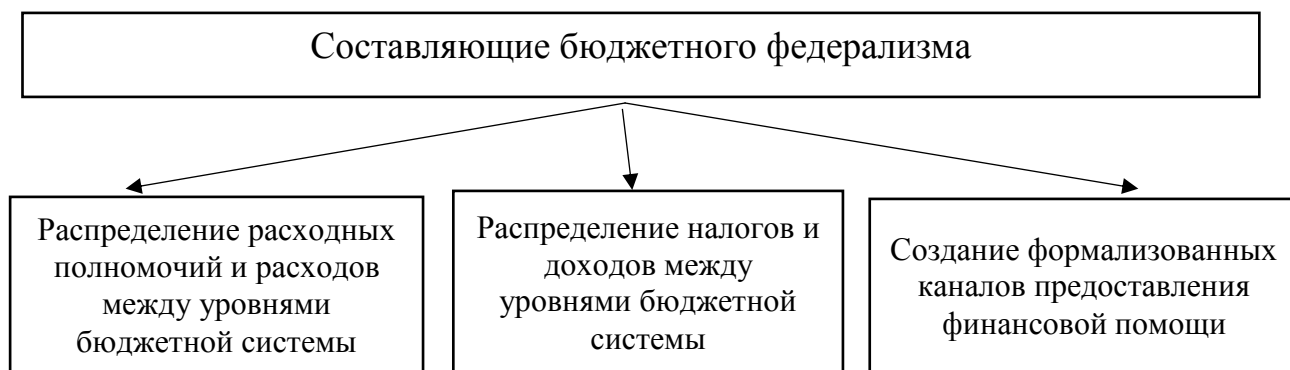


Рисунок 3.3 – Основные принципы бюджетного федерализма

В мире существуют государства с различными типами федеративного устройства. Для каждого типа характерна своя модель бюджетного федерализма. Наиболее известными являются американская и германская модели. Иногда их называют соответственно конкурентной («федерализм, сохраняющий рынок») и кооперативной формами бюджетного федерализма (Приложение И).

Можно выделить следующие основные признаки модели кооперативного бюджетного федерализма: совместные налоги («один налог – три бюджета»), совместное регулирование расходов, сильное выравнивание, ограничение заимствований, помощь кризисным регионам.

В числе положительных характеристик модели кооперативного федерализма, используемой, например, в ФРГ, называют экономичность централизованного сбора доходов, широкие возможности централизации части средств для целей горизонтального выравнивания территориальных бюджетов и как следствие — активную политику бюджетного выравнивания.

Все налоговое законодательство Германии централизовано. Налоги распределяются между уровнями бюджетной системы фиксированно, согласно Конституции страны. Налоги, закрепленные за каждым уровнем бюджетной системы, обеспечивают малую часть бюджетных доходов (табл. 3.3 [129, с. 49])

Таблица 3.3 – Налоги, полностью поступающие в бюджеты одного уровня в Германии (% к общей величине налоговых поступлений)

Федеральный бюджет	Акцизы	14
Бюджеты земель	Налоги на автотранспорт и чистое богатство	5
Местные налоги	Налоги на регистрацию бизнеса и на имущество, плата за коммунальные услуги	8

Главным источником доходов страны являются налоги, поступления которых распределяются между несколькими уровнями бюджетной системы. Собираются они централизованно, после чего распределяются в соответствии с заданными долями (табл. 3.4)

Таблица 3.4 – Вертикальное распределение расщепляемых налогов между уровнями бюджетной системы в Германии

Вид налога	Доля, %		
	федеральная	земель	муниципалитетов
Подходный налог	42,5	42,5	15,0
Налог на прибыль	50,0	50,0	0
НДС	56,0	44,0	0

В компетенции федерального правительства входят законодательная функция, оборона, дипломатическая и внешнеэкономическая деятельность, иммиграция и эмиграция, валютное регулирование, федеральный транспорт, почта и телекоммуникации.

К компетенции земель относятся культура, образование, поддержание общественного порядка, здравоохранение и охрана окружающей среды, а также региональная экономическая политика.

Муниципалитеты отвечают за коммунальные услуги, здравоохранение, спорт, отдых, жилищное строительство и строительство дорог. Фактически расходы по многим из этих статей осуществляются всеми уровнями бюджетной системы за счет целевых грантов.

Вместе с тем у этой модели много недостатков – стремление к излишней централизации налоговых функций, унитарному типу государственного управления, т. е. ограничению финансовой децентрализации и финансовой самостоятельности субфедеральных и местных органов власти. Европейские государства, использующие модель кооперативного федерализма, нивелируют ее недостатки с помощью четкого распределения бюджетных полномочий между всеми уровнями власти, предоставления существенной финансовой самостоятельности территориям путем долговременного определения доли в совместных налогах и закрепления согласованных пропорций в федеральном законодательстве самого высокого уровня, а также использованием эффективных механизмов регулирования вертикальных и горизонтальных дисбалансов бюджетов.

Суть конкурентного федерализма («федерализм, сохраняющий рынок») состоит в том, что его участники рассматриваются не как партнеры, а как конкурентные игроки во взаимоотношениях центра и регионов, центрального правительства и региональных правительств, региональной власти, юридических и физических лиц, действующих на территории.

Модель конкурентного бюджетного федерализма требует выполнения пяти условий:

1. существует несколько уровней власти с разделенными полномочиями (например, между федеральным и субфедеральным уровнем), поэтому каждый уровень власти независимо принимает решения в сфере своих полномочий;
2. субфедеральные органы власти обладают приоритетными полномочиями по регулированию экономики в границах своих территорий;
3. федеральные органы власти обладают полномочиями по соблюдению условий, необходимых для существования общего рынка (единого экономического пространства) и обеспечения мобильности товаров и факторов производства между территориями субъектов федерации;
4. объем регулирующих доходов и общий объем заимствований субфедеральных бюджетов ограничен, таким образом, все уровни власти действуют в условиях жестких бюджетных ограничений;
5. разграничение полномочий и ответственности долговременно, и не может быть изменено федеральным центром ни в одностороннем порядке, ни под давлением субфедеральных органов власти.

Эти требования представляют собой идеальный вариант институциональных предпосылок для существования федерализма, сохраняющего рынок.

Первое условие определяет характеристики, устанавливающие минимально необходимые условия для существования иерархической федеративной системы. Однако для того, чтобы оказывать влияние, не искажающее действие рыночных механизмов, федеративные системы должны также содержать ограничения на полномочия различных уровней власти.

Модель конкурентного федерализма обеспечивает это при помощи ограничения влияния федерального правительства на экономику (второе условие), не допуская, вместе с тем, использования субфедеральными органами власти своих полномочий для возведения барьеров на пути продвижения товаров, услуг и факторов производства (третье условие) и устанавливая жесткие бюджетные

ограничения для бюджетов всех уровней, что препятствует неэффективному росту государственного сектора (четвертое условие).

Без третьего условия (существование общего рынка) субфедеральные органы власти становятся чем-то вроде «центральной власти» на своей территории и возможность неограниченного влияния на экономику может нарушить условия, необходимые для функционирования рынка. Обычно это выражается в создании барьеров, препятствующих возникновению конкуренции со стороны предприятий из других регионов. В случае федерализма, поддерживающего рыночные отношения, существование общего рынка исключает создание барьеров на пути межрегиональной конкуренции.

Четвертое условие (жесткие бюджетные ограничения) касается двух аспектов бюджетной системы: межбюджетных трансфертов и заимствований. Жесткие бюджетные ограничения в межбюджетных отношениях ограничивают объем регулирующих налогов и выравнивающих трансфертов. Жесткие бюджетные ограничения в сфере заимствований налагают ограничения на заимствования на финансовых рынках, особенно на заимствования из бюджетов других уровней. Четвертое условие применимо и к федеральному, и к субфедеральному уровню власти. Жесткие бюджетные ограничения необходимы для установления связи между экономическим развитием и бюджетными доходами территории. Финансовые проблемы органов власти остаются их собственными проблемами, что создает заинтересованность в экономическом развитии территории. Если же вышестоящий бюджет постоянно «спасает» нижестоящий, пропадает стимул к проведению ответственной бюджетной политики.

Пятое условие накладывает ограничения на влияние федерального центра. Разграничение полномочий не должно находиться под полным контролем центрального правительства. В то же время, различные государства могут использовать различные инструменты для ограничения власти федерального центра, в соответствии со сложившимися историческими и социальными условиями.

Самый важный результат конкурентной модели федерализма – это создание конкуренции между субфедеральными органами власти. Во-первых, это означает, что ни одно правительство не имеет полномочий по регулированию экономики в целом. Если органы власти введут на территории, находящейся под их юрисдикцией, какие-то ограничения для деятельности предприятий, предприятия станут неконкурентоспособными по сравнению с предприятиями из других регионов, не попадающими под данные ограничения.

Во-вторых, конкуренция между юрисдикциями распространяется на факторы производства, капитал и труд. Это стимулирует органы власти к созданию благоприятных условий привлечения факторов, таких, как гарантирование прав собственности, создание инфраструктуры, обеспечение доступа на рынки. Если органы власти не смогут предоставить подобные услуги, факторы переместятся в другие регионы, снизится экономическая активность, упадут налоговые доходы.

В-третьих, жесткие бюджетные ограничения означают возможность банкротства органов власти, что создает стимулы для эффективного управления бюджетом.

В-четвертых, конкурентная модель бюджетного федерализма позволяет использовать многообразные инструменты бюджетной политики. Более активные органы власти могут экспериментировать, пытаясь выиграть в конкурентной борьбе, при этом прочие регионы могут в дальнейшем копировать удачный опыт.

В-пятых, конкурентная модель закладывает политические основы рыночной экономики. Давая возможность влиять на функционирование рынка субфедеральным органам власти, мы предоставляем стимулы для создания благоприятных условий для роста экономики; устраняя центральную власть от регулирования рынка, мы предохраняем рынок от разрушающего его вмешательства по политическим мотивам.

Специфика российской модели бюджетного федерализма определяется рядом обстоятельств (Приложение И):

во-первых, огромная исходная дифференциация регионов по основным политико-административным, экономическим и социальным характеристикам и,

во-вторых, ярко выраженная ориентация на кооперативную модель бюджетного федерализма.

К основным особенностям политико-административного характера Российской Федерации относятся:

1) высокая раздробленная численность (89) субъектов Российской Федерации;²⁴

2) новообразование части субъектов Российской Федерации никак не связывалось с наличием финансовой самостоятельности, а продиктовано парадом национальных суверенитетов;

3) шесть разновидностей политического статуса субъектов Российской Федерации: 49 областей, 22 республики, 1 автономная область, 12 автономных округов, 6 краев и 2 мегаполиса;²⁵

4) шесть разновидностей муниципальных образований (административные районы, города, в том числе республиканского, краевого, областного, окружного значения; городские районы и округа; поселки городского типа; сельские администрации; сельские населенные пункты) при конституционном закреплении их негосударственного статуса;

5) семь федеральных округов (Центральный, Северо-Западный Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный).

К числу особенностей социально-экономического характера модели российского федерализма относятся:

1) наличие нескольких групп экономических регионов, весьма отличающихся по уровню экономической самостоятельности (развитые, развитые выше среднего, средние, ниже среднего, слаборазвитые);

2) существенные различия субъектов Российской Федерации по ключевым социально-демографическим характеристикам – численности и плотности

²⁴ В Канаде, занимающей по размерам территории второе место в мире после России, всего 12 субъектов федерации, что позволяет проводить гораздо более взвешенную политику бюджетного федерализма.

²⁵ Конституцией РФ закреплено равноправие субъектов РФ между собой и по отношению к Федерациям в целом, т.е. провозглашена симметричная модель федерализма.

населения, средней продолжительности жизни, природно-климатическим условиям, национальным и историческим особенностям.²⁶

Таким образом, в настоящее время в Российскую Федерацию входят 89 регионов – субъектов Федерации. Сегодня примерно 20 субъектов Федерации самодостаточны, однако большинство – свыше 60 субъектов Федерации – дотационны. Из-за неравномерного размещения по территории страны производственного и ресурсного потенциала различия в бюджетной обеспеченности регионов России достигают 30 раз, а после межбюджетного выравнивания сокращаются до 3–3,5 раза. Одной из важнейших задач федеральных органов власти является выравнивание финансовых возможностей регионов и муниципалитетов, прежде всего – в сфере инфраструктуры, политики занятости, доходов, социального развития. Для этого дотационные субъекты Федерации получают финансовую помощь из федерального бюджета.

Для развития бюджетного федерализма в России необходимо развитие механизмов учета предпочтений населения, обеспечение субфедеральных бюджетов адекватными источниками доходов, а также ограничение влияния федерального центра на решение вопросов регионального и местного значения.

Государственный бюджет СССР включал бюджеты союзных республик, в свою очередь объединявшие бюджеты краев и областей, которые включали бюджеты городов областного (краевого) значения и районов, а районные бюджеты включали бюджеты городов районного значения, поселков, сельсоветов. Основные параметры единого государственного бюджета ежегодно утверждались на союзном уровне, а на долю территорий оставалась главным образом их детализация, причем и ее характер в основном предопределялся политическими и методическими установками центра.

²⁶ Специфической проблемой развития бюджетного федерализма в РФ является беспрецедентная территориальная дифференциация природных, экономических, экологических условий. Две трети земель – заполярье, северные территории с экстремальными условиями жизни. По объему валового регионального продукта на душу населения в 2014 г. субъекты РФ различались в 41 раз: наибольший ВРП на душу населения был в Ненецком автономном округе – 4252,4 тыс. руб., а наименьший в Чеченской Республике – 104,0 тыс. руб. [130], по средней продолжительности жизни – на 20 лет у мужчин и 15 лет – у женщин. Наибольшая ожидаемая продолжительность жизни при рождении среди женщин в Республике Ингушетия – 81,32 года, а наименьшая в Чукотском автономном округе – 66,42. Среди мужчин в России наибольшая ожидаемая продолжительность жизни при рождении в Республике Ингушетия – 75,97 года, наименьшая в Республике Тыва – 56,37 года (2013г.) [131]. В несколько раз отличается наличие транспортной и инженерной инфраструктуры между субъектами федерации, а внутри – еще больше.

Республиканские, краевые, областные и местные бюджеты формировались на основе централизованно установленных нормативов. Такой подход отвечал природе плановой экономике, в которой высший приоритет безоговорочно отдавался целям, определяющимся на общегосударственном уровне.

С началом рыночных реформ в России стала очевидной необходимостью построения федеративного государства, что потребовало политической и бюджетной децентрализации. На первом этапе децентрализация представляла собой стихийный процесс, и лишь к началу 2000-х гг. в Российской Федерации начался процесс формализации финансовых отношений между федеральным центром и регионами.

Основные элементы, определившие контуры системы межбюджетных отношений в России – критерии разграничения расходных обязательств и доходных источников и виды межбюджетных трансфертов – сформулированы в «Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года». Ее основные направления включали:

- 1) упорядочение бюджетного устройства;
- 2) закрепление разграничения расходных полномочий между всеми уровнями бюджетной системы;
- 3) закрепление разграничения налоговых полномочий и доходных источников;
- 4) создание прозрачной и эффективной системы финансовой помощи;
- 5) совершенствование управления общественными финансами регионов и муниципалитетов.

По каждому из пяти направлений были определены конкретные механизмы и инструменты реализации. Так, по первому, связанному с необходимостью упорядочения бюджетного устройства страны, вначале был проведен серьезный анализ сложившейся практики в бюджетной системе и ее разновидностей в различных субъектах Российской Федерации. Такой анализ показал наличие многочисленных видов бюджетного устройства на единой территории страны.

Глубина бюджетной системы в едином государстве при закрепленных в Бюджетном кодексе РФ трех уровней достигала 4–5 уровней (табл. 3.5).

Таблица 3.5 – Типы организации государственного управления и местного самоуправления в Российской Федерации до 2006 г.

Типы организации государственного управления, местного самоуправления и бюджетного устройства	Число субъектов РФ
Одноуровневая структура государственного управления в субъекте и одноуровневая структура местного самоуправления (территориальный принцип)	47
Одноуровневая структура государственного управления в субъекте и одноуровневая структура местного самоуправления (поселенческий принцип)	8
Одноуровневая структура государственного управления в субъекте и двухуровневая структура местного самоуправления (территориальный и поселенческий принципы)	22
Двухуровневая структура государственного управления в субъекте и одноуровневая структура местного самоуправления	9

В рамках осуществляемой реформы в связи с принятием новых законов «О принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также принятием поправок в Бюджетный и Налоговый кодексы с 1 января 2005 г. закреплены следующие основные положения реформы.

Первым направлением реформы стало сохранение трех уровней бюджетной системы: федерального, субъектов Российской Федерации, местного, однако последний уровень разделен на подуровни – территориальный и поселенческий (муниципальных районов и городских округов, городских и сельских поселений). С 1 января 2006 г. в большинстве регионов начали действовать новая система местного самоуправления и несколько видов местных бюджетов (муниципальных районов, городских округов и городских и сельских поселений), что требует дополнительных средств на осуществление межбюджетного выравнивания муниципальных образований.

Вторым направлением бюджетной реформы стало разграничение расходных полномочий (рис. 3.4).

Разграничение бюджетных полномочий представляет собой законодательное закрепление функциональных обязанностей различных уровней государственной

власти по распределению общественных (бюджетных) услуг населению. Оно осуществляется исходя из следующих принципов: каждая общественная услуга, предоставляемая населению, делится между уровнями власти и управления, а, следовательно, их бюджетами исходя из трех критериев.

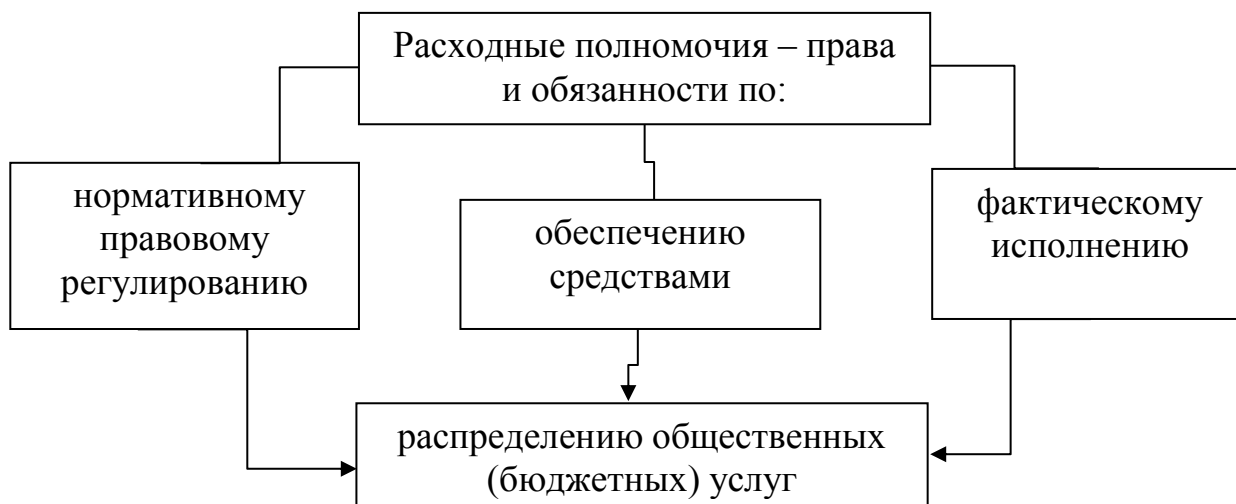


Рисунок 3.4 – Критерии разграничения расходных полномочий

Первый критерий – определение того уровня, который устанавливает нормативно-правовое регулирование (закрепляет предоставление соответствующей общественной услуги в рамках федерального, регионального закона либо решения представительного органа власти местного самоуправления).

Второй критерий – определение уровня власти, который финансирует из бюджета предоставление общественной услуги.

И наконец, третий критерий – определение уровня, который реально предоставляет соответствующую общественную услугу.

Сложившееся разграничение расходных полномочий в целом соответствует мировой практике в том смысле, что каждый уровень бюджетной системы отвечает за вопросы соответствующего значения. Например, содержание федеральных органов власти и оборона финансируется из федерального бюджета; услуги, отвечающие потребностям нескольких муниципальных образований, например, содержание больниц, финансируются за счет регионального бюджета;

услуги жителям муниципальных образований, например, вывоз мусора, финансируются местными властями (Таблица 3.6).

Таблица 3.6 – Общая схема разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы в России (фрагмент) в 2005 г. [132]

Функция	Нормативно-правовое регулирование	Обеспечение финансовыми средствами	Организация предоставления
2. БЮДЖЕТНЫЕ УСЛУГИ НАСЕЛЕНИЮ			
2.1 Образование	М	М	М
дошкольное образование			
Общее (школьное) образование (поддержание системы)	Ф + Р/М	М	М
общее образование (программы развития)	Ф+Р+М	Ф+Р	Р+М
школы-интернаты	Ф+Р	Р	Р
начальное и среднее профессиональное образование	Ф+Р	Ф+Р	Р
переподготовка и повышение квалификации	Ф+Р	Ф+Р	Р
высшее образование	Ф+Р	Ф+Р	Ф+Р
2.2 Культура, искусство, рекреация, объекты (программы) федерального значения	Ф	Ф	Ф
объекты (программы) регионального значения	Р	Р	Р
объекты (программы) местного значения	М	М	М
2.3 Здравоохранение			
высокоспециализированное (бюджетное)	Ф	Ф	Ф
среднеспециализированное (бюджетное)	Ф+Р	Р	Р
общее (платежи в систему ОМС)	Ф	Р+М	М
программы развития	Ф+Р+М	Ф+Р	Р+М
2.4 Спорт			
высших достижений и национального резерва	Ф	Ф + Р	Ф + Р
массово-оздоровительный	М	М	М

Примечание. Органы власти (бюджет): Ф – федеральный; Р – региональный (субъекты РФ); М – местный (муниципальные образования) с последующим разделением на территориальный и поселенческий уровни; + - совместные полномочия (софинансирование).

Третьим направлением современной бюджетной реформы стал поиск оптимального варианта разграничения налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы для реализации закрепленных бюджетным законодательством расходных полномочий по каждой общественной (бюджетной) услуге. С точки зрения классических основ теории бюджетного

федерализма в рамках реформы было бы необходимо децентрализовать не только расходные полномочия, но и, что очень важно, соответствующие им доходные источники.

В российском варианте этой реформы не произошло или она реализовалась, на наш взгляд, весьма специфическим образом – наиболее важные доходные источники (НДС, ввозные и вывозные таможенные пошлины, наиболее «дорогие» акцизы, 95 % налога на добычу природных ископаемых и т.д.) сконцентрированы на верхнем, федеральном уровне; сопоставимая, но меньшая часть доходов – на уровне субфедеральных бюджетов; и крайне ограниченная часть налоговых и неналоговых доходов – на двух уровнях местных бюджетов.

Мировая практика знает следующие принципиальные подходы к решению проблемы разделения собираемых налогов.

1. Каждый уровень власти в государстве получает полное право и несет всю ответственность за установление и сбор своих собственных налогов. Тем самым в государстве появляется несколько независимых уровней налогов, предприятия и организации при этом должны платить в каждый бюджет в принципе только предназначенные для этого бюджета виды налогов. Самостоятельно вводимые каждым уровнем власти налоги при таком подходе взимаются только в пределах соответствующей территории и должны поступать в бюджет данного уровня. Эта схема применима лишь при сравнительно однородных в фискальном отношении регионах (например, применяется в США).

2. Соединение в рамках определенного вида общественно-государственного налога нескольких ставок, самостоятельно устанавливаемых разными уровнями власти. Это означает, что налогоплательщик обязан платить один и тот же вид налога одновременно в разные бюджеты по разным ставкам. Такой подход открывает широкие возможности увеличения масштабов перераспределения бюджетных ресурсов. Результат – резкое усиление индивидуально регионального регулирования бюджетных отношений. Из-за давления регионов на федеральный центр единая налоговая система постепенно разрушается и перестает быть интегрирующим фактором в рамках федерации.

3. Использование механизма нормативного разделения между бюджетами всех уровней доходов от конкретных видов налогов, взимаемых по единым ставкам на всей территории страны. В этом случае в бюджет данного уровня власти подлежит зачислению законодательно установленная доля той суммы конкретного налога, которая должна быть собрана на соответствующей территории, исходя из общей для всех плательщиков этого налога в государстве налоговой ставки (применяется в ФРГ). Бюджетная практика развитых стран показывает, что ни одной из них не удавалось обеспечить разграничение доходов между звеньями бюджетной системы каким-то одним способом, всегда применялась их комбинация.

Четвертым направлением реформы стало создание системы формализованного выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов – по формуле, на основе объективных, статистических и аналитических данных, которые каждый субъект бюджетного процесса может просчитать и обосновать. Такая помощь предоставляется субъектам и муниципалитетам из созданных в рамках федерального бюджета фондов (Приложение К).

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации осуществляет общее выравнивание различий в бюджетной обеспеченности регионов. Распределение фонда происходит на основе сопоставления налогового потенциала регионов (он отражает не величину собранных налогов, а потенциальные налоговые возможности территории), с учетом особенностей (климатических условий, например, длительности отопительного сезона, социально экономических, демографических и др.) и различий в стоимости предоставления бюджетных услуг. Такой механизм распределения средств Фонда финансовой поддержки позволяет повысить доходы наименее обеспеченных субъектов Федерации, сохраняя стимулы к повышению уровня собственных доходов для всех регионов.

Фонд компенсаций реализует финансирование федеральных мандатов (закон о детских пособиях, об инвалидах, о ветеранах) путем предоставления целевых субвенций.

Фонд софинансирования социальных расходов реализует поддержку на долевой основе приоритетных расходов на основе долевого участия.

Фонд регионального развития финансирует инвестиционные проекты на долевой основе при помощи субсидий.

Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов осуществляет поддержку бюджетных реформ на субфедеральном и муниципальном уровнях при помощи субсидий – долевого участия в реформировании региональных и муниципальных финансов.

Пятое направление реформы бюджетного федерализма – совершенствование управления общественными финансами регионов и муниципалитетов реализуется с помощью Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов. Его задачи – осуществление расширенного мониторинга региональных финансов на основе использования так называемых дисквалификационных критериев (минимальных стандартов) для текущей оценки их состояния в субъекте либо муниципалитете. Затем – разработка и реализация программ реформирования общественных финансов региона или муниципалитета – на два года с ежегодной оценкой прогресса. Участниками фонда являются субъекты Российской Федерации и муниципалитеты, программы реформирования финансов которых стали победителями ежегодно объявляемого конкурса.

Основными направлениями реформирования региональных и муниципальных финансов [134] являются:

- реформа бюджетного процесса и управления расходами;
- бюджетирование, ориентированное на результат;
- административная реформа;
- реформирование отраслей государственного и муниципального секторов экономики;
- совершенствование системы инвестиций;

- создание условий для развития доходной базы;
- повышение эффективности использования государственного и муниципального имущества;
- совершенствование долговой политики;
- межбюджетные отношения;
- повышение открытости управления региональными и муниципальными финансами.

За последние годы произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на основе укрепления бюджетного федерализма, повышения бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов.

С учетом итогов реализации бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. была одобрена Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации на 2006–2008 гг. Целью Концепции является повышение эффективности деятельности органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления по реализации их полномочий, повышение устойчивости и качества управления общественными финансами на всех уровнях бюджетной системы, удовлетворение спроса граждан на общественные услуги с учетом объективных различий в потребностях населения и особенностей социально экономического развития территорий.

Концепция определяет следующие основные задачи:

- укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации;
- создание институциональных стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты;
- создание стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами;
- повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов;

• оказание методологической и консультационной помощи субъектам Российской Федерации в целях повышения эффективности и качества управления государственными и муниципальными финансами, а также в целях реализации реформы местного самоуправления.

Существует много факторов, таящих в себе опасности для федерализации. Наличие очень сильного субъекта федерации представляет угрозу для остальных членов. В такой федерации есть опасность гегемонии или распада. Федерация, состоящая из более или менее равноправных членов, обычно более устойчива. Другим фактором, представляющим угрозу стабильности, является число субъектов федерации. Обычно чем их меньше, тем слабее федерация. Следующий фактор – проблема языка или этнической неоднородности членов федерации.

В таблице 3.7 представлена степень плюрализма и религиозно-лингвистической однородности в 21 демократической стране. Американский политолог А. Лейпхард разделяет все государства на неплюралистические, полуплюралистические и плюралистические общества.

Таблица 3.7 – Степень плюрализма и религиозно-лингвистической однородности в 21 демократической стране [135, с.146]

	Неплюралистическое общество	Полуплюралистическое общество	Плюралистическое общество
Религиозно и лингвистически однородные страны	Великобритания, Дания, Испания, Ирландия, Новая Зеландия, Норвегия, Швеция, Япония	Финляндия, Франция, Италия	Австрия, Израиль, Люксембург
Религиозно и (или) лингвистически неоднородные страны	Австралия	Канада, Германия, США	Бельгия, Нидерланды, Швейцария

Очевидно, что проблема устойчивости федеративного государства острее стоит в полуплюралистических и плюралистических обществах, особенно в тех из них, которые сохраняют религиозно-лингвистическую неоднородность. Чем более пестрым является состав федерации, тем меньше вероятность, что она просуществует долгий период. Большая разнородность обычно таит в себе и больший риск. Наконец, важный фактор – экономическое благосостояние субъектов федерации. Чем более

неоднородной является федерация, тем острее конфликты между богатыми и бедными субъектами федерации.

3.3 Проблемы построения бюджетного федерализма в Украине

Бюджетный федерализм определен как система отношений, которая выходит за рамки чисто бюджетных отношений и включает правовые, экономические, бюджетные, налоговые отношения между Федерацией, ее субъектами, органами местного самоуправления, основанные на их противоречивой взаимосвязи.

Трансформация государственных финансов требует современных концептуальных подходов к реформированию основ формирования межбюджетных отношений²⁷ и трансфертных платежей на базе рассмотрения опыта различных стран мира. Опыт таких стран Европы, как Польша, Франция, Италия и других с унитарным устройством, подобным Украине, и иерархией органов управления в формировании местных бюджетов и межбюджетных отношений свидетельствует, что эти страны имеют подобные соотношения переданных общегосударственных доходов и собственных местных поступлений, объемы трансфертов. Наиболее распространенными являются общие нецелевые трансферты – дотации, которые доказывают свою эффективность, давая возможность местным органам не только самостоятельно определять приоритетные направления расходования средств, но и способствовать их рациональному использованию. Модели принятия решений, касающихся межбюджетных трансфертов, в таких странах строятся на прямых отношениях между государственным бюджетом и местными бюджетами и формальном подходе к определению объема трансфертов. В Украине дотации также занимают

²⁷ Межбюджетные отношения включают:

- деление и правовое закрепление между дифференцированными уровнями ответственности за выполнение отдельных социальных и экономических функций;
- определение величины налогов, которые обеспечивают выполнение полномочий, закрепленных за каждым уровнем бюджетной системы;
- установление и правовое закрепление источников доходов бюджетов всех уровней;
- все формы поддержки регионов [136].

значительную долю в структуре трансфертов. Однако не всегда их использование является рациональным, и обеспечивают они только текущее потребление (оплату труда и расчеты за потребленные энергоносители). Более эффективным для современной Украины был бы рост доли целевых трансфертов, направленных на развитие территорий.

Реальностью современного украинского общества является его поляризация, как результат столкновения двух цивилизаций: западной (латинской) и восточной (православной). Границы сфер влияния со стороны Запада и Востока неоднократно менялись в ходе истории, что привело к формированию специфических регионов, наделенных своеобразием социальной организации и отличительными характеристиками ментальности. И степень этого отличия не убывает. Различия сохранялись и в период коммунистического правления, но особенно отчетливо проявились после обретения Украиной государственной независимости в 1991 г.²⁸

Начальный момент бифуркации в развитии двух современных цивилизаций на европейском континенте французский историк Ф. Бродель, с опосредованными оговорками, относил к моменту раскола Римской империи на западную и восточную [137]. В эпоху средневековья граница влияния двух цивилизаций переместилась на восточные территории Европы. Однако линия этой границы не отличалась постоянством. На ранних этапах она имела только условный характер, а в период политического оформления государственности неоднократно менялась.

Для Украины такое перемещение сфер влияния двух цивилизаций наиболее существенно запечатлено в двух датах:

1772 год – начало раздела Речи Посполитой и последующее включение правобережной Украины (1773 г.) в состав Российской империи;

²⁸ Правомерно предположить, что степень исторически обусловленной региональной дифференциации зависит от конкретных условий функционирования общества. Во времена жесткого социального контроля региональные различия, вероятно, были выражены в меньшей степени, но по мере либерализации жизни общества их проявления начинали нарастать.

1939 год – начало Второй мировой войны и присоединение западных территорий Украины к СССР.

Оба случая изменения линии государственной границы не сопровождались массовым перемещением населения из присоединенных регионов. Это означает, что большие группы коренного населения очутились не только в другом государстве, но и в сфере влияния иной цивилизации²⁹.

В настоящее время на территории Украины можно выделить три исторические группы регионов:

1) восточная – объединяет 13 областей Левобережной Украины и южные регионы страны. На этой территории наиболее выражено влияние православной цивилизации;

2) центральная – включает 5 Правобережных областей в центре страны; до 1793 г. эта территория входила в состав Речи Посполитой;

3) западная – состоит из 7 областей, территория которых до 1939 г. находилась в составе Польши (5 областей), Чехословакии и Румынии (по одной области), а в XIX и начале XX столетия большая часть этой территории входила в состав Австро-Венгерской империи.

В исторических границах различных цивилизационных пространств сформировались и продолжают действовать отличительные базовые социальные и ментальные формы. Эти различия проявляются в проведенных социальных опросах населения, а также в ряде социальных показателей, в том числе и в показателях политической сферы.

Во-первых, жители запада и востока Украины по-разному идентифицируют себя в общественном пространстве. В иерархии идентичностей для галичан большую значимость имеет общегражданская, этническая и религиозная идентичность. У жителей Донбасса общегражданская идентичность

²⁹ По материалам переписи населения СССР в 1979 году (т. е. через 40 лет после присоединения западных регионов к СССР) коренное население западных регионов составляло 2/3. Выселению либо уничтожению подвергались преимущественно национальная и духовная элита как реальные и потенциальные враги новой власти. Их место занимали советские специалисты, однако доля коренного населения существенно не менялась.

близка по значимости к региональной. Жители Донбасса еще иной раз идентифицируют себя с таким идентитетом, как «советский человек», а у галичан он практически отсутствует [138, с. 84].

Во-вторых, жители запада и востока Украины имеют разные политические предпочтения (симпатии) и поддерживают разные политические силы. Восточные регионы демонстрируют приверженность к пророссийской политике и поддержку Компартии, тогда как на западе очевидно доминирование национальных и демократически ориентированных сил. Центральный регион занимает промежуточное положение в этом геополитическом раскладе.

В-третьих, вполне закономерным в контексте рассмотрения границ цивилизационных пространств является отношение представителей разных регионов Украины к прошлому и его героям.

В-четвертых, жители Донбасса и Галичины поддерживают разные желаемые модели развития украинской государственности. Проект Донбасса предложено рассматривать как проект согражданства. Согласно этому проекту современная украинская нация формируется как политическое образование. В этом политическом сообществе этничность во многом становится частным делом граждан. Украина развивается как многокультурное и поликонфессиональное государство. Проект Галичины в качестве основания для всех общественных лояльностей предполагает этническую и культурную лояльности. Сейчас эти проекты конкурируют в масштабах Украины. Сторонники и одного, и другого есть в обоих регионах-полюсах. Полагаем, что это одна из весомых причин возникновения межрегиональной напряженности.

Таким образом, сравнительный анализ социально-политических региональных показателей дает возможность сделать вывод о существовании высоких социокультурных и социопсихологических различий Западной, Центральной и Восточной Украины. Поэтому адекватной формой государственного устройства современной Украины является федерация и бюджетный федерализм (однозначное разграничение и законодательное закрепление полномочий между всеми уровнями власти по расходам; наделение

соответствующих уровней власти достаточными для выполнения этих полномочий доходными источниками; вертикальное и горизонтальное бюджетное выравнивание с использованием механизмов межбюджетных отношений).

Значительные различия в экономическом и бюджетном положении регионов Украины, противоречия в развитии ее отдельных территорий затрудняют регулирование уровня бюджетной обеспеченности. По данным за 2015 год в Украине выделяют только шесть областей-доноров, все остальные дотационные. В 2015 г. к числу областей-доноров относились [139]: г. Киев +10 млрд. грн.; Днепропетровская область +325,3 млн. грн.; Донецкая область +254,6 млн. грн.; Полтавская область +81,4 млн. грн.; Киевская область +36,6 млн. грн.; Запорожская область +15 млн. грн.; Харьковская область +4,5 млн. грн. Эти административно-территориальные единицы являются высоко развитыми в индустриальном плане, формируют большой объем доходов бюджетов, передают средства из местного в государственный бюджет.

К наиболее дотационным областям в 2015 г. относили: Закарпатскую (-115,8 млн. грн.), Ивано-Франковску (-90,9 млн. грн.), Волынскую (-75,9 млн. грн.), Хмельницкую (-75,9 млн. грн.), Винницкую (-72,8 млн. грн.), Ровенскую (-72,4 млн. грн.) и Херсонскую (-77,0 млн. грн.) области. Для сравнения: сумма поступлений денежных средств в бюджет Украины от областей-доноров и г. Киев по итогу 2015 г. составила 10 млрд. 717 млн. грн; без учета г. Киев – 717 млн. грн. Сумма дотаций среди «слабых» областей составила 1 млрд. 34 млн. грн.

Можно сделать вывод, что такая политика централизации в Украине является неэффективной и требует усовершенствования, так как из развивающихся областей выводятся денежные потоки, что отрицательно сказывается на уровне жизни местного населения.

Актуальной проблемой бюджетной системы Украины является значительная степень ее централизации. Значительная зависимость местных бюджетов от государственного свидетельствует о несовершенстве в распределении доходно-расходных полномочий между уровнями управления и системой межбюджетных отношений. Также это свидетельствует о проблемах,

которые связаны с наращиванием доходной части местных бюджетов, что спровоцировано слабой экономической развитостью отдельных регионов [140, с. 121].

Усиленное внимание к проблеме «централизация – децентрализация» в последнее десятилетие вызвано серьезным практическим интересом. Как отмечает российский исследователь В. Н. Лексин, «сложной и, к сожалению, всегда политически окрашенной проблемой становится нахождение баланса выгод и недостатков централизации и децентрализации» [141, с. 3]. Централизация бюджетно-финансовых ресурсов противоречит практике децентрализации полномочий в пользу органов местного самоуправления. Процесс фискальной децентрализации в Украине замедлился. Украине до сих пор свойственна централизованная модель формирования бюджетных доходов местных органов власти. Бюджетные доходы все в большей степени формируются за счет трансфертов и закрепленных доходов, поэтому доля местных бюджетов в сводном бюджете страны снижается.

Одной из острых проблем в Украине является проблема бюджетной несбалансированности. Сбалансированность бюджетов зависит не от метода или инструмента бюджетного регулирования, а от критерия, служащего показателем вертикальной сбалансированности. В качестве такого критерия, например, в Германии выступает «квота покрытия», которая служит для определения долей федерации и земель в НДС. Ставка НДС в Германии составляет 19 %. НДС приносит казне около 28 % налоговых поступлений.

«Квота покрытия» представляет собой соотношение между текущими доходами и запланированными расходами, а это означает, что за счет текущих доходов должна покрываться равная часть расходов федерации и земель. Целью финансового выравнивания является увеличение доходов финансово слабых земель до уровня 95 % от среднего уровня налоговых поступлений на душу населения по всем землям. Соответственно, земли, которые имеют избыток финансовых ресурсов в размере 100–102 % от среднего уровня доходов на душу населения, не отчисляют средства на нужды финансового выравнивания. Земли с

доходами 102–110 % на душу населения от среднего уровня отчисляют 70 % ресурсов, превышающих средний уровень. Земли с доходами, которые превышают 110 % от среднего уровня, весь избыток сверх этого уровня перечисляют на нужды выравнивания.

Следующим этапом распределения налога на добавленную стоимость является горизонтальное выравнивание финансового потенциала различных земель. При этом 75 % поступлений этого налога распределяются между бюджетами земель пропорционально численности населения и в соответствии с экономической и демографической ситуацией. Остальные 25 % налога направляется в Фонд финансового выравнивания для дальнейшего финансирования экономически слабых земель. Критерием для выделения средств из Фонда является объем доходов на душу населения земель и общин, расположенных на их территориях. Данный критерий необходим для определения пропорции распределения финансовых средств между бюджетами разных уровней. В Германии действует жесткая система, которая закрепляет за каждым уровнем бюджетной системы их доли в финансовых ресурсах. Применение данного критерия не означает равного распределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы по доходам и расходам, важным является определение оптимального соотношения за счет равных квот покрытия.

Достоинством германской модели фискального федерализма является то, что данная модель способствовала высокой степени выравнивания бюджетной обеспеченности различных земель. Благодаря ее применению за счет массивных трансфертов в земли Восточной Германии стало реальным создание современной социальной инфраструктуры, предпринимательская активность и в целом стабилизация общественной жизни. Однако, к недостаткам данной модели можно отнести то, что социальная справедливость достигается не без некоторого ущерба для экономической эффективности. Опыт германской модели фискального федерализма следует применять в разработке и становлении украинской модели бюджетного федерализма, особенно в вертикальном выравнивании. Мировой опыт доказывает, что неэффективные государственные прямые дотации и субсидии

должны быть заменены новыми методами государственной политики, основанной на принципах приоритетности, эффективности и быстрой окупаемости. Эффективность функционирования системы межбюджетных трансфертов напрямую связана со степенью совершенства нормативно-правовой базы, которая регулирует вопросы организации и методические подходы к их формированию и распределению.

Для построения системы бюджетного федерализма требуется наличие не менее трех уровней бюджетной системы. Кроме федерального и регионального уровней могут быть несколько уровней местных бюджетов. Необходимо сбалансировать интересы центральной власти и местного самоуправления в удовлетворении базовых социальных, культурных и административных потребностей населения. При этом следует придерживаться принципов равноправия регионов в их налогово-бюджетных взаимоотношениях с центром; обеспечивать ресурсную самостоятельность всех уровней бюджетов, значительное влияние территорий на формирование и реализацию бюджетно-налоговой политики государства, беспристрастность в определении межбюджетных трансфертов; принципа единства бюджетной системы.

Применение бюджетного федерализма в Украине может дать следующие преимущества:

во-первых, возможность решить вопрос, какие функции государства эффективнее выполнять централизованно, а какие функции можно передать местным органам власти;

во-вторых, положительный эффект бюджетного федерализма, кроме распределения полномочий между уровнями власти, заключается в распределении уровней налоговой нагрузки между независимыми территориальными единицами, конкурирующими между собой. Четкое распределение полномочий между органами власти в развитых зарубежных странах зафиксировано в конституции и законах. Центр внимания в расходных полномочиях постепенно переносится в нижние звенья бюджетной системы, которые наделяются самостоятельностью. Именно эта тенденция должна прослеживаться и в Украине [142, с. 220].

С учетом принципов бюджетного федерализма следует применить оптимальный вариант построения децентрализованной модели межбюджетных отношений в Украине, используя позитивные стороны местного самоуправления и расширяя бюджетную самостоятельность, которая гарантируется законом. Нужно изменить приоритеты: поставить интересы местных бюджетов на первое место. Преобразование местных бюджетов в эффективный инструмент социально-экономического развития возможно после выполнения следующих основных задач: укрепление финансовой основы местного самоуправления; повышение эффективности процесса формирования расходной части местных бюджетов и децентрализация управления бюджетными средствами; совершенствование системы регулирования межбюджетных отношений; введение планирования местных бюджетов на среднесрочную перспективу; усиление инвестиционной составляющей местных бюджетов; повышение эффективности управления средствами местных бюджетов и усиление контроля и ответственности за соблюдение бюджетного законодательства; обеспечение прозрачности процесса формирования и исполнения местных бюджетов.

Местные бюджеты являются финансовой основой местного самоуправления и всей бюджетной системы Украины, поэтому достижение такой важной задачи как укрепление доходной базы местных бюджетов, можно осуществить, используя одновременно все или несколько из следующих мер [143, с. 171]:

- 1) введение дополнительных местных налогов и сборов;
- 2) предоставление органам местного самоуправления прав по введению на своей территории дополнительных налогов и сборов;
- 3) предоставление органам местной власти возможности применения дополнительных процентных надбавок к основным ставкам налогов и сборов;
- 4) перевод и закрепление некоторых общегосударственных налогов и сборов в состав местных налогов и сборов;
- 5) установление стабильных нормативов отчислений от общегосударственных налогов и сборов в местные бюджеты;

б) поступления недоимок по налогам, сборам и иным обязательным платежам в местные бюджеты.

Местные налоги и сборы должны обеспечить фискальные предпосылки самостоятельности местных бюджетов в части формирования их доходов. Однако при внедрении бюджетного федерализма в бюджетную систему Украины целесообразно сохранить принцип заинтересованности центральных и местных органов власти в мобилизации общегосударственных налогов, сборов и других обязательных платежей.

Модель бюджетного федерализма в Украине будет результативной при выполнении следующих условий:

- доходные и расходные полномочия между уровнями власти будут четко разграничены законодательно;
- каждый уровень власти будет получать адекватные для реализации своих полномочий фискальные ресурсы;
- трансферты выравнивания смогут обеспечить нивелирование дисбалансов с целью соблюдения определенных стандартов государственных услуг на территории всей страны;
- оценка финансовой состоятельности местного самоуправления будет учитывать закон о социальных услугах.

Анализ принципов бюджетного федерализма показал, что их внедрение и соблюдение вполне возможно в Украине, ведь его целью является предоставление гражданам общественных услуг по наименьшей цене с соблюдением принципа самостоятельности каждого уровня власти в ведении бюджетно-налоговой политики, достижения финансовой независимости как центральной власти, так и местного самоуправления. Становление бюджетного федерализма заключается в установлении нормативно-правовых основ бюджетных отношений, параметров взаимодействия на всех стадиях бюджетного процесса, механизмов перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы и регионами.

Выводы к разделу 3

1. Для обеспечения эффективного функционирования любой модели бюджетного федерализма должны выполняться, по крайней мере, три условия: однозначное разграничение и законодательное закрепление полномочий между всеми уровнями власти по расходам; наделение соответствующих уровней власти достаточными для выполнения этих полномочий доходными источниками; вертикальное и горизонтальное бюджетное выравнивание с использованием механизмов межбюджетных отношений.

2. Наиболее известными моделями бюджетного федерализма являются американская и германская модели. Иногда их называют соответственно конкурентной («федерализм, сохраняющий рынок») и кооперативной формами бюджетного федерализма.

3. Для кооперативной модели бюджетного федерализма характерны следующие признаки: совместные налоги («один налог – три бюджета»), совместное регулирование расходов, сильное выравнивание, ограничение заимствований, помощь кризисным регионам.

4. Суть конкурентного федерализма («федерализм, сохраняющий рынок») состоит в том, что его участники рассматриваются не как партнеры, а как конкурентные игроки во взаимоотношениях центра и регионов, центрального правительства и региональных правительств, региональной власти, юридических и физических лиц, действующих на территории.

Модель конкурентного бюджетного федерализма требует выполнения пяти условий: 1) существует несколько уровней власти с разделенными полномочиями, таким образом, каждый уровень власти независимо принимает решения в сфере своих полномочий; 2) субфедеральные органы власти обладают приоритетными полномочиями по регулированию экономики в границах своих территорий; 3) федеральные органы власти обладают полномочиями по соблюдению условий, необходимых для существования общего рынка (единого экономического пространства) и обеспечения мобильности товаров и факторов производства

между территориями субъектов федерации; 4) объем регулирующих доходов и общий объем заимствований субфедеральных бюджетов ограничен, таким образом, все уровни власти действуют в условиях жестких бюджетных ограничений; 5) разграничение полномочий и ответственности долговременно, и не может быть изменено федеральным центром ни в одностороннем порядке, ни под давлением субфедеральных органов власти. Эти требования представляют собой идеальный вариант институциональных предпосылок для существования федерализма, сохраняющего рынок.

5. Специфика российской модели бюджетного федерализма определяется рядом обстоятельств. Во-первых, это огромная исходная дифференциация регионов по основным политико-административным, экономическим и социальным характеристикам и, во-вторых, ярко выраженная ориентация на кооперативную модель бюджетного федерализма. К основным особенностям политико-административного характера относятся: 1) высокая раздробленная численность (89) субъектов Российской Федерации; 2) новообразование части субъектов Российской Федерации никак не связывалось с наличием финансовой самостоятельности, а продиктовано парадом национальных суверенитетов; 3) шесть разновидностей политического статуса субъектов Российской Федерации: 49 областей, 22 республики, 1 автономная область, 12 автономных округов, 6 краев и 2 мегаполиса; 4) шесть разновидностей муниципальных образований (административные районы, города, в том числе республиканского, краевого, областного, окружного значения; городские районы и округа; поселки городского типа; сельские администрации; сельские населенные пункты) при конституционном закреплении их негосударственного статуса; 5) семь федеральных округов.

К числу особенностей социально-экономического характера модели российского федерализма относятся: 1) наличие нескольких групп экономических регионов, весьма отличающихся по уровню экономической самостоятельности (развитые, развитые выше среднего, средние, ниже среднего, слаборазвитые) из-за неравномерного размещения по территории страны производственного и

ресурсного потенциала различия в бюджетной обеспеченности регионов России достигают 30 раз, а после межбюджетного выравнивания сокращаются до 3–3,5 раза; 2) существенные различия субъектов по ключевым социально-демографическим характеристикам: численности и плотности населения, средней продолжительности жизни, природно-климатическим условиям, национальным и историческим особенностям.

6. Для развития бюджетного федерализма в России необходимо развитие механизмов учета предпочтений населения, обеспечение субфедеральных бюджетов адекватными источниками доходов, а также ограничение влияния федерального центра на решение вопросов регионального значения.

7. Существует много факторов, таящих в себе опасности для федерализации: наличие очень сильного субъекта федерации; число субъектов федерации; проблемы языка и этнической неоднородности членов федерации; степень плюрализма и религиозно-лингвистической однородности.

8. Регионализация в украинском обществе имеет глубокие исторические корни и является демонстрацией устойчивости и форм проявления долгосрочного действия двух цивилизаций (западной и православной) на территории Украины. В исторических границах различных цивилизационных пространств на территории Украины сформировались и продолжают действовать отличительные базовые социальные и ментальные формы. Сравнительный анализ социально-экономических и политических показателей показывает существование высоких социокультурных различий Западной, Центральной и Восточной Украины. Поэтому осуществлять реформы необходимо с учетом региональной дифференциации: адекватной формой государственного устройства современной Украины является федерация и бюджетный федерализм; институциональный импорт необходимо проводить с учетом региональной дифференциации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования решена актуальная научная задача развития теоретико-методологических основ функционирования системы государственных финансов в условиях развивающихся рынков и разработаны концептуальные положения модернизации государственных финансов. На основе полученных результатов сделаны следующие выводы.

1. Установлено, что теоретическое осмысление сущности, социально-экономического содержания, механизма формирования и современных тенденций развития государственных финансов является одной из ключевых задач современной экономической науки. Вместе с тем проблематика институционального регулирования развития государственных финансов является достаточно сложной и требующей дополнительного внимания к вопросам бюджетно-налоговой политики, в условиях постоянно изменяющихся и выдвигающих новые реалии общественных и международных отношений. Недостаточно исследованы многие вопросы, связанные с научным обоснованием мобилизации средствами бюджетно-налоговой политики финансовых ресурсов в интересах общества в целом и наиболее перспективных секторов реального сектора экономики в частности в условиях происходящих трансформаций рыночной экономической системы. Существует объективная потребность практического реформирования как бюджетной политики государства, так и налоговой политики Украины для повышения их эффективности.

2. Выявлено, что между основными функциями государства и системой государственных финансов существуют определенные взаимосвязи. С одной стороны, финансирование выполнения органами государственной власти своих функций во многом зависит от аккумулируемых финансовых средств. С другой стороны, роль и функции государства определяют объем необходимых затрат общества для содержания государства. Роль государства отличается на этапах формирования рыночной экономики, в условиях формирования развивающихся

рынков и в условиях функционирования уже сформированной и отрегулированной экономики рыночного типа. Размеры государственных финансов обуславливаются экономической и политической целесообразностью.

Основным показателем масштабов государственной деятельности является доля государственных расходов в ВВП. Основной причиной изменения государственных расходов является изменение содержания функций государства в обществе. В докризисный период между 2000 г. и 2007 г. наблюдалась тенденция к снижению доли государственных расходов в ВВП во многих развитых странах. Но после начала кризиса доля государственных расходов выросла, что отражает увеличение государственных расходов, вызванные необходимостью обеспечения стабильности финансовой системы и стимуляции экономики в ответ на кризис.

3. Выявлено несовершенство действующей системы функционирования государственных финансов Украины. Увеличение социальных расходов государственного бюджета в пределах полученных доходов ведет к чрезмерному росту налогов, способному подорвать рыночные стимулы для субъектов хозяйствования. Рост социальных расходов сверх налоговых поступлений ведет к росту бюджетного дефицита и инфляции.

Анализ особенностей использования бюджетных средств показывает, что фактические расходы меньше запланированных, т.е. практически каждый год происходит недофинансирование статей расходов. Установлено, что сложившаяся практика исполнения бюджета усугубляет проблему нестабильности бюджетного механизма и государственных финансов в целом. Государственные финансы, опирающиеся на описанные механизмы, не могут быть устойчивыми. Автоматически воспроизводится главный системный фактор дестабилизации государственных финансов – дисбаланс между ресурсами и обязательствами бюджета. Одновременно государство обращается к займам на внешних и внутренних денежных рынках, что обуславливает рост расходов на обслуживание государственного долга.

4. Выявлено, что одним из следствий разрыва между налоговыми

поступлениями и бюджетными расходами стало повышение актуальности проблем межбюджетных отношений и определения функций, которые должны реализовываться на каждом из уровней власти – общегосударственном и местном, и соответственно, определение источников их финансирования. Учитывая это, целостная концепция реформирования межбюджетных отношений должна строиться на системах экономических принципов и критериях распределения функциональных полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

Отмечено, что важной проблемой при расходовании средств государственного бюджета Украины является непрозрачность и нецелевое использование бюджетных средств. Слабая действенность и низкая эффективность существующих регулирующих финансовых механизмов создают предпосылки для несправедливого перераспределения ресурсов и дестабилизации социально-экономической ситуации.

5. Установлено, что структура государственных расходов оказывает регулирующее воздействие на размеры спроса и капиталовложений, а также на отраслевую и региональную структуру экономики, конкурентоспособность страны на мировых рынках. При этом действенность государственного регулирования с помощью бюджетных расходов зависит: во-первых, от относительных размеров расходуемых сумм (и доли в ВВП); во-вторых, от структуры этих расходов; в-третьих, от эффективности использования расходуемых средств. Поэтому важной задачей является выработка критериев эффективности бюджетных расходов и подготовка на этой основе предложений по оптимизации их структуры.

6. Установлено, что выбор системы налогообложения обусловлен определенными налоговыми традициями, эффектом следования опыту других стран, глобализационными процессами, а также социально-экономическими условиями и уровнем развития хозяйственных отношений в стране. Система социального страхования и ее эффективность влияют на налоговую систему страны, на прикладные вопросы администрирования налогов и сборов.

7. Развитие внебюджетных фондов за рамками бюджета во многом объясняется необходимостью осуществления общественно значимых видов деятельности, которые не могут быть обеспечены полностью на коммерческой основе или которые государство заинтересовано гарантировать.

Установлено, что внебюджетные фонды выступают инструментом преодоления провалов рынка в сфере производства смешанных общественных благ и обеспечения дифференцированного спроса на эти блага.

9. Доказано, что эффективность государственных финансов во многом определяется системой действующих формальных (правовых) институтов и степенью независимости судебной системы. Развитие демократического, правового, цивилизованного общества, обеспечение сбалансированного развития всех субъектов хозяйствования требует эффективного и прозрачного функционирования системы государственных финансов, построенной на правовых началах и действенных принципах ее организации.

10. Исследование историко-экономического аспекта и проблем развития государственных финансов Украины позволило предложить собственную концепцию трансформации государственных финансов на базе бюджетного федерализма, базирующуюся на современном опыте ведения хозяйства и опыте развитых стран с целью совершенствования государственных финансов Украины для повышения эффективности их организации.

В современных условиях с целью стабилизации экономики Украины необходимы: активная государственная финансовая поддержка развития предпринимательства и налоговое стимулирование, содействие накоплению сбережений населения и их трансформация в инвестиции; налоговое содействие структурным изменениям с учетом евроинтеграционных процессов; обеспечение достаточных поступлений в бюджет для финансирования приоритетных государственных социальных программ; снижение налоговой нагрузки и пересмотр соотношения действующих налоговых регуляторов. Задача государства – собрать налоги таким образом, чтобы обеспечить потребности бюджета и одновременно не вызывать недовольства налогоплательщиков. При

слишком высоких налоговых ставках начинается уклонение от уплаты налогов. Снижение налогов уменьшит стимулы к их неуплате, сделает честное предпринимательство более прибыльным, и, в конечном итоге, приведет к росту доходов государства.

Исследование бюджетного процесса сформировало авторскую позицию, что, во-первых, в основу функционирования бюджетной и налоговой систем должны быть заложены механизмы гармонизации экономических интересов субъектов национальной экономик, во-вторых, четкое определение экономических функций государства служит основой формирования финансовой, и особенно, бюджетной политики, в-третьих, обоснована целесообразность модернизации бюджетной и налоговой систем в направлении нахождения и внедрения механизмов разрешения преодоления значительной массы общественных и частных противоречий, в-пятых, поэтапное уменьшение количества налогов, упрощение системы налогообложения и механизмов взыскания налогов и сборов.

Трансформация государственных финансов Украины на основе бюджетного федерализма, введение бюджетной децентрализации в украинскую практику, позволит уменьшить экономические, политические, этно-культурные противоречия между регионами, стимулируя их к саморазвитию и позволяя проводить собственную бюджетную политику, направленную на удовлетворение потребностей населения в получении качественных и доступных услуг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бьюкенен, Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном [Текст] / Дж. Бьюкенен // Избранные труды: Пер. с англ. – М. : Альфа пресс, 1997. – С. 333.
2. Олсон, М. Рассредоточение власти и общество в переходный период [Текст] / М. Олсон // Доклад на конференции «Реформы в России: установившиеся интересы и практические альтернативы». – М., 13–15 апреля 1995.
3. Смит, А. Исследование о природе и причинах богатства народов [Текст] / А. Смит. – М. : Лениздат, 1935. – С. 231.
4. Маркс, К., Энгельс Ф. [Текст] – Соч. – Т. 4, с. 426.
5. Камаев, В. Д. Учебник по основам экономической теории (экономика) [Текст] / В. Д. Камаев и коллектив авторов. – М. : Владос, 1995. – 592 с.
6. Кейнс, Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег [Текст] / Дж. М. Кейнс – М. : Гелиос АРВ, 1999. – 352 с.
7. Шишков, Ю. Экономическая роль государства в современном мире [Текст] / Ю. Шишков // Экономист. – 1999. – №1. – С. 25.
8. Чаусовский А. М. Сущность и структура современного институционализма [Текст] / А. М. Чаусовский, И. А. Карпучно, Т. М. Дедух // Вісник Донецького національного університету. Серія В. «Економіка і право». – Донецк, 2013. – № 1. – С. 181–183.
9. Нуреев, Р. Курс микроэкономики [Текст] / Р. Нуреев. - М. : Норма – ИНФРА – М., 1998. – С. 433.
10. Чаусовский А. М. Внешние эффекты и их регулирование [Текст] / А. М. Чаусовский, Т. М. Дедух // Вісник Донецького національного університету. Серія В. «Економіка і право», спец. випуск. – Донецьк, 2011. – Том 2. – С. 120–124.
11. Чаусовский А. М. Экономика и государство: проблема взаимодействия [Текст] / А. М. Чаусовский, И. В. Гончарова, Т. М. Дедух // Економіка і організація управління: зб.наук.пр. – Донецк : ДонНУ, 2015.– № 1–4 (17–20). – С. 92–102.

12. Williamson O. The Politics and Economics of Redistribution and Inefficiency. A paper presented at Festschrift to honor Amartya Sen. 1994. February. – P. 1.
13. Кенэ, Ф. Избранные экономические произведения [Текст] / Ф. Кенэ. – М. : Издательство социально-экономической литературы, 1960. – С. 224.
14. Маркс, К. Теории прибавочной стоимости (IV том «Капитала») [Текст] Часть I. // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 26. Ч.1. С. 38. М. : Государственное издательство политической литературы, 1962.
15. Чаусовский А. М. Формальные институты: сущность, структура, функции [Текст] / А. М. Чаусовский, И. В. Гончарова, Т. М. Дедух // Финансы, учет, банки: сб. науч. тр. – Донецк : ДонНУ, 2016. – № 2 (21). – С. 112–116.
16. Institute of Management Development: Рейтинг конкурентоспособности стран мира в 2015 году [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://geopolitics.by/news/institute-management-development-reyting-konkurentosposobnosti-stran-mira-v-2015-godu> – (Дата обращения 14.07.2016)
17. Бахтина Т. М. Государственный сектор и государственные финансы: теоретические основы [Текст] / Т. М. Бахтина // Бизнес Информ: научный журнал. – Харьков, 2009. – № 11(1). – С. 7–9.
18. Мысляева, И. М. Государственные и муниципальные финансы [Текст] : учебник. – Изд. 2-е, перераб. и дон. / И. М. Мысляева — М. : ИНФРА-М, 2007. – 360 с.
19. Годме, П. М. Финансовое право Франции [Текст] / П. М. Годме – М., 1978. – 355 с.
20. Володин, А. А. Управление финансами. Финансы предприятий [Текст] : учебник / А. А. Володин, Н. Ф. Самсонов и др.; Под ред. А. А. Володиной – 3-е изд. – М. : НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 364 с.
21. Сабанти, Б. М. Финансы [Текст]: учеб. для вузов / Б. М. Сабанти, О. В. Врублевской, Под ред. М. В. Романовского; Санкт-Петербург. гос. ун-т экономики и финансов. — «Перспектива», «Юрайт» 2013. – 500 с.
22. Економічна енциклопедія [Текст]: у трьох томах. Т. 3 / Редкол.: ... С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Видавничий центр «Академія», 2002. – 952 с.

23. Длугопольский, О. В. Теорія економіки державного сектора [Текст] / О.В.Длугопольский. – К. : ВД «Професіонал». – К., 2007. – 592 с.
24. Опарін, В. М. Фінанси [Текст] / В. М. Опарін – К. : КНЕУ, 2008. – 164 с.
25. Пономаренко, Е. В. Экономика и финансы общественного сектора (основы теории эффективного государства) [Текст] / Пономаренко Е. В., Исаев В. А. – М. : ИНФРА-М, 2010. – 427 с.
26. Макроэкономическое регулирование: роль государства и корпораций [Текст] / под ред. В. М. Соколинского. – М. : КНОРУС, 2010. – 248 с.
27. Musgrave R. The Theory of Public Finance. N.Y.: McGraw-Hill, 1959.
28. Василик, О. Д. Державні фінанси України [Текст] / О. Д. Василик, К. В. Павлюк – К. : Центр навч. літератури, 2004. – 608 с.
29. Румянцева, Е. Е. Новая экономическая энциклопедия [Текст] : 2-е изд. / Е. Е. Румянцева. – М. : ИНФРА-М, 2006. – VI, 810 с.
30. Десятнюк, О. М. Аксіологія ризикованості сфери оподаткування [Текст] / О. М. Десятнюк // Фінанси України. – 2009. – № 2. – С.51-59.
31. Захожай, В. Б. Система оподаткування та податкова політика [Текст] / Захожай В. Б., Литвиненко Я. В., Захожай К. В., Литвиненко Р. Я. – К. : Центр навч. літ., 2006. – 465 с.
32. Податковий кодекс України [Текст] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 13–14, № 15–16, №17. – С. 112.
33. Mirlees J.A. An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation. «Review of Economic Studies» №38, 1971, p. 175–208.
34. Slemrod J. Are corporate tax rates, or countries, converging? – «Journal of Public Economics» – Vol. 88, 2008, p. 1169–1186.
35. Швабий, К. Международный опыт реформ в сфере налогообложения доходов населения [Текст] / К. Швабий // Экономика Украины. – 2010. – № 6. – С. 43–54.
36. Соколовська, А. М. Податкова політика в Україні в контексті її впливу на розвиток економіки [Текст] / А. М. Соколовська // Фінанси України. – 2006. – №9. – С. 71–75.

37. Bennisy-Quere A., Fontagne L. Harmonisation, coordination ou concurrence: quel choix pour la fiscalité? // Problemes economiques. – 2001. – № 2. – С. 732.
38. Борисов, Е. Ф. Экономика [Текст] : Справочник. / Борисов Е. Ф., Петров А. А., Стерликов Ф. Ф. – М. : Финансы и статистика, 1997. – 400 с.
39. Финансы [Текст] / Под ред. проф. Ковалевой А. М. – М.: «Финансы и статистика». – 1996. – 336 с.
40. Берлин, С. И. Теория финансов [Текст] / С. И. Берлин – М. : «Приор». – 1999. – 168 с.
41. Финансы [Текст]: учебник / А. Г. Грязнова, Е. В. Маркина, М. Л. Седова и др. - 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Финансы и статистика, 2012. – 496 с.: ил.
42. Фінансове право [Текст] : підручник. / Керівник авт. колективу і відп. ред. Л. К. Воронова. – Х. : Консум, 1998. – 496 с.
43. Завгородній, А. Г. Фінансово-економічний словник [Текст] / А. Г. Завгородній, Г. Л. Вознюк. – К. : Знання, 2007. – 1072 с
44. Основи економічної теорії [Текст] : Підручник: У 2 кн. Кн.1: Суспільне виробництво. Ринкова економіка / Ю. В. Ніколенко, А. В. Демківський, В. А. Євтушевський та ін.; За ред. Ю. В. Ніколенка. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Либідь, 1998. – 272 с.
45. Федулова, С. Ф. Финансы [Текст] : учебное пособие. - 4-е издание, переработанное и дополненное / С. Ф. Федулова. – Ижевск : Изд-во Институт экономики и управления, ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2014 – 425 с.
46. Годин, А. М. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] / А. М. Годин, В. П. Горегляд, И. В. Подпорина. – 9-е изд., испр. и доп. – М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2010. – 628 с.
47. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) (в ред. Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ) [Электронный ресурс] – Режим доступа: budcodex.ru – (Дата обращения 16.09.2016)
48. Чаусовский, А. М. Экономическая политика [Текст] / А. М. Чаусовский – Донецк : КИТИС, 2000. – 130 с.

49. Опарін, В. М. Бюджетна система [Текст] / Опарін В. М., Малько В. І., Кондратюк С. Я. – К. : КНЕУ, 2002. – 334 с.
50. Василик, О. Д. Бюджетна система України [Текст] / Василик О. Д., Павлюк К. В. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
51. Пасічник, Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн [Текст] / Ю. В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 523 с.
52. Булгакова, С. О. Формування і функціонування бюджетної системи України [Текст] / С. О. Булгакова, О. Т. Колодій, Л. В. Єрмошенко за заг. ред. А. А. Мазаракі. – К. : Книга, 2003. – 344 с.
53. Величко, О. В. Бюджетна політика та особливості її формування в умовах нестабільності соціально-економічного розвитку [Текст] / О. В. Величко // Економічний вісник Донбасу. – 2010. – № 1. – С. 83–87.
54. Брезвін, А. І. Поняття та складові бюджетної політики України [Текст] / А. І. Брезвін // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2008. – № 2. – С. 128–138.
55. Мацюра, С. І. Принципи та завдання бюджетної політики на місцевому рівні [Текст] / С. І. Мацюра // Формування ринкових відносин в Україні. – 2009. – №3 (94). – С. 19–23.
56. Усков, І. В. Розвиток системи місцевих фінансів в Україні [Текст] / Усков І. В. – Симферополь : Приватне підприємство «Видавництво «Гарпан», 2013. – 838 с.
57. Казанская, А. Ю. Финансы и кредит [Текст] / А. Ю. Казанская – Таганрог : ЮФУ, 2007. – 80 с.
58. Тертичка, В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні [Текст] / Тертичка В. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.
59. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50–51, ст. 572 [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> – (Дата обращения 21.04.2016)

60. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2011 рік [Текст] / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В., Самчинська І. В. та ін]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К. : 2011. – 96с.
61. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2014 рік [Текст] / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи впровадження», USAID. – К. : 2015. – 77 с.
62. Доходы государственного бюджета Украины по статьям доходов в 2016 году – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://index.minfin.com.ua/budget/income/> – (Дата обращения 24.01.2017)
63. Закони України про Державний бюджет 2000-2016 років. Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua> – (Дата обращения 24.01.2017)
64. Государственная казначейская служба Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477> – (Дата обращения 21.01.2017)
65. Соціальний захист населення України статистичний збірник [Текст] – Київ, 2012. – 128 с.
66. Офіційний сайт Рахункової палати України. Висновки щодо виконання державного бюджету України – [Электронный ресурс]. – Режим доступа. – <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk> – (Дата обращения 12.10.2016)
67. Деркач, М. І. Фіскальна децентралізація як фактор забезпечення сталого розвитку України [Текст] / М. І. Деркач // Фінанси України. – 2011. – № 2. – С. 56-63.
68. Указ Президента Украины «О Положении О Пенсионном фонде Украины» №384/2011от 06.04.2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/384/2011> – (Дата обращения 04.03.2015)
69. Савелюшкин, В. Перспективы пенсионной реформы – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pensia.in.ua/statya10.php> – (Дата обращения 11.07.2014)
70. Закон Украины Про Державний бюджет України на 2016 рік (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 5, ст.54) // <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/928-19>
71. Закон Украины «О Государственном бюджете Украины на 2013 год»

[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5515-17> – (Дата обращения 15.05.2015)

72. Динаміка розміру середньої пенсійної виплати – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document?id=203677> – (Дата обращения 17.07.2014)

73. Межгосударственный статистический комитет стран СНГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cisstat.com> – (Дата обращения 14.10.2016)

74. Trend news agency. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.trend.az/azerbaijan/politics/2481356.html> – (Дата обращения 14.10.2016)

75. Национальная статистическая служба республики Армения. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.armstat.am/ru/?nid=126&id=19151> – (Дата обращения 10.09.2016)

76. Republic Of Bulgaria. National statistical institute. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nsi.bg/en> – (Дата обращения 14.09.2016)

77. Myfin. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://myfin.by/wiki/term/pensiya-po-vozrastu-v-belarusi> – (Дата обращения 16.09.2016)

78. Министерство национальной экономики республики Казахстан. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kyzylorda-stat.kz/rus/> – (Дата обращения 12.11.2016)

79. Visasam [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://visasam.ru/emigration/pereezdsng/pensiya-v-kyrgyzstane.html> – (Дата обращения 13.11.2016)

80. Национальная касса социального страхования республики Молдова. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.sputnik-tj.com/country/20160601/1019771014.html> – (Дата обращения 14.11.2016)

81. Пенсионный фонд Российской федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.pfrf.ru/grazdanam/pensionres/index_pens/ – (Дата обращения 17.11.2016)

82. Sputnik Таджикистан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.sputnik-tj.com/country/20160601/1019771014.html> – (Дата обращения 14.12.2016)
83. Sputnik Узбекистан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.sputniknews-uz.com/society/20160822/3568449.html> – (Дата обращения 12.12.2016)
84. Пенсійний фонд України [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document?id=267606> – (Дата обращения 14.11.2015)
85. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 49-51, ст.376
86. Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 47–48, ст.372
87. Журнал «Заграница». Обзор зарубежных пенсионных систем // – [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.zagran.kiev.ua – (Дата обращения 29.03.2015)
88. Супян, В. Роль государства в экономике: американский опыт [Текст] / В.Супян // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 4. – С. 56–63.
89. Пенсия и пенсионеры в Украине [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.prostopravo.com.ua/pensiya/> – (Дата обращения 27.07.2015)
90. Вікова пропорція населення України // – [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.pension.kiev.ua – (Дата обращения 19.04.2016)
91. Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины о пенсионном обеспечении» № 213–VIII от 02.03.2015 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=75294_ – (Дата обращения 14.05.2015)
92. Уровень безработицы в Европе - Режим доступа: [Электронный ресурс] <http://europa.eu/> – (Дата обращения 20.06.2016)
93. Уровень безработицы в Украине – Режим доступа: [Электронный ресурс]. <http://www.ukrstat.gov.ua/> – (Дата обращения 21.06.2016)

94. Кількість зареєстрованих безробітних за причинами незанятості – Режим доступа: [Электронный ресурс]. ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/rp/sz_br/sz_br_u/kzbr_g_u2013.htm – (Дата обращения 18.06.2016)
95. Федосов, В. Финансовая реструктуризация в Украине: проблемы и направления [Текст] : Монография за ред. В. Федосова. / Федосов В., Опарин В., Львович С. – К. : КНЕУ, 2002. – 387с.
96. Ковальчук, С. В. Финансы [Текст] / Ковальчук С. В., Форкун И. В. – Львов : «Новый Мир – 2000», 2009. – 568 с.
97. Огонь, Ц. Г. Доходы бюджета Украины: теория и практика [Текст] : Монография / Ц. Г. Огонь – К. : КНТЕУ, 2003. – 580 с.: ил.
98. Eurostat newsrelease euroindicators [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> – (Дата обращения 10.09.2016)
99. Биков, Д. К вопросу о бюджетном дефиците [Текст] / Д. Биков // Рынок ценных бумаг Украины. – 2008. – № 7-8. – С. 13–17.
100. Министерство финансов Украины [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://index.minfin.com.ua/budget/> – (Дата обращения 24.01.2017)
101. Інформація про стан виконання Зведеного та Державного бюджетів України // Министерство финансов Украины [Электронный ресурс]. — Режим доступа. — <http://195.78.68.18/minfin/control/uk/publish> – (Дата обращения 19.05.2016)
102. Кудряшов, В. Финансирование дефицита государственного бюджета [Текст] / В. Кудряшов // Экономика Украины. – 2008. – №4. – С. 52–64.
103. Гладченко, Л. П. Бюджетный дефицит: источники и механизм финансирования [Текст] / Л.П. Гладченко // Рынок ценных бумаг Украины. – 2003. - № 4-5. – С. 15–25.
104. Министерство финансов Российской Федерации // <http://info.minfin.ru/debt.php> – (Дата обращения 30.07.2016)
105. Дефицит бюджета и государственный долг Украины [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.minfin.gov.ua> – (Дата обращения 18.11.2016)

106. Валовой внешний долг Украины [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://index.minfin.com.ua/index/debt/> – (Дата обращения 17.11.2016)
107. Орловская, Н. Дефицит государственного бюджета и источники его финансирования [Текст] / Н. Орловская // Вестник НБУ. – 2010. – № 5. – С. 28–30.
108. Министерство финансов Украины. Государственный долг Украины. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://index.minfin.com.ua/index/debtgov/> – (Дата обращения 26.10.2016)
109. Национальный банк Украины [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.bank.gov.ua – (Дата обращения 20.03.2016)
110. The world bank [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEPT/0,,menuPK:64166739~pagePK:64166681~piPK:64166725~theSitePK:469043,00.html> – (Дата обращения 23.07.2015)
111. The Economist. The global debt clock. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.economist.com/content/global_debt_clock – (Дата обращения 13.12.2016)
112. Ермасова, Н. Б. Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и в зарубежных странах [Текст] / Н.Б. Ермасова. – М. : Высшее образование, 2010 – 516 с.
113. Макконнелл Кэмбелл Р. Экономикс: принципы, проблемы и политика [Текст] : в 2 т. Т. 2. / Кэмбелл Р. Макконнелл, Стэнли Л. Брю. – М.: Республика, 2009. – 400 с.
114. Андрущенко, В. Л. Федерализм межбюджетных отношений: зарубежные модели и отечественные проблемы [Текст] / В. Л. Андрущенко, А. П. Кириленко // Предпринимательство, хозяйство и право. – 2001. – № 7. – С. 91–94.
115. Oates W. E. Fiscal Federalism / W. E. Oates. – New York, 1972. – 318 p.
116. Поляк, Г.Б. Бюджетная система России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям [Текст] – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юнити, 2010. – 703 с.

117. Игудин, А. Г. Некоторые проблемы межбюджетных отношений [Текст] / А. Г. Игудин // Финансы. – 2003. – № 5. – С. 8–11.
118. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] : учебник под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской. 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Юрайт, 2000. – С. 45.
119. Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. – October – 1956. 64. – P. 416–424.
120. Brennan G. and Buchanan J. The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge: Cambridge University Press, 1980., P. 45–47
121. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. – 1999. – 37. – P. 1120–1149.
122. Остром, В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество [Текст] / В. Остром / Пер. с англ. – М., 1993. – С. 60–61.
123. Prud'homme R. The Dangers of Decentralization // The World bank research observer. – 1995. – 10 (2). – P. 201–220.
124. De Mello L. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis // World Development. – 2000. – 28 (2). – P. 365–380.
125. Blanchard O. and Shleifer A. Federalism with and without Political Centralization. China versus Russia // IMF Staff Papers. – 2001. 48. – P. 171–179 (Special Issue)
126. Treisman D. State Corroding Federalism // Journal of Public Economics. – 2004. – 88. – P. 819–843.
127. Weingast B.R. The Economic Role of Political Institutions: Market – Preserving Federalism and Economic Development // Journal of Law Economics and organization. – 1995. – № 11. – P. 1–31.
128. Популярная экономическая энциклопедия [Текст] / под. ред. А. Д. Некипелов; Ред. кол.: В. С. Автономов, О. Т. Богомолов, С. П. Глинкина и др. – М. : Большая Российская энциклопедия, 2003. – 367 с.

129. Христенко, В. Б. Межбюджетные отчисления и управление региональными финансами [Текст] / В. Б. Христенко – М. : Экономика. – 2002. – 385с.
130. Список субъектов Российской Федерации по ВРП на душу населения [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>
131. Продолжительность жизни при рождении по регионам России [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.statdata.ru/spg_reg_rf
132. Постановление Правительства РФ от 15-08-2001 584 (ред от 06-02-2004) О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации к 2005 году [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.zakonprost.ru/content/base/part/311584 – (Дата обращения 15.08.2014)
133. Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584 «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года». [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakonbase.ru/content/part/266621> – (Дата обращения 17.08.2014)
134. Постановление Правительства РФ от 5 января 2005 г. № 2. «Об утверждении положения о предоставлении субсидий из фонда реформирования региональных и муниципальных финансов» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakonbase.ru/content/base/95999> – (Дата обращения 16.08.2014)
135. Лейпхард, А. Конституционные альтернативы для новых демократий [Текст] // Полис. – 1995. – № 5. – С. 136–151.
136. Лайкам, К. Оптимизация распределения налогов между фискальным и региональным уровнями бюджетной системы [Текст] // Вопросы экономики. – 1998. – №10. – С. 139–142.
137. Braudel F. History and the Social Sciences : The Longue Duree / F. Braudel // On History / F. Braudel (ed.). – Chicago, 1980. – P. 25–54.
138. Кононов, И. Донбасс – Галичина в региональной системе Украины [Текст] / И. Кононов, С. Хобта, С. Щудло // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2008. – № 3. – С. 75– 89.

139. Закон Украины «О Государственном бюджете Украины на 2015 год» [Текст] // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 5, ст.37
140. Фомина М.В., Приходько В.В. Устойчивое развитие в условиях глобализации // Вестник Донецкого национального университета: научный журнал. Серия В. Экономика и право – Донецьк: ДонНУ, 2016. – Вип. 2 – С. 119-128.
141. Лексин, В. Н. Бюджетная децентрализация: система понятий в контексте мирового опыта [Текст] / В. Н. Лексин // Материалы семинара «Бюджетный федерализм и финансовое управление на местном уровне». - М.: Российская Федерация, 2002. – С. 3.
142. Баранік Ю.Г., Чаусовський О.М., Романінець Р.М. Роль внутрішніх інституцій у формуванні стратегії фірми // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки» Випуск 6. Частина 3. Херсон 2014 р. – С. 218 – 222.
143. Дедух Т. М. Концепция совершенствования государственных финансов Украины [Текст] / Т. М. Дедух // «Економічний форум». – Луцьк : Луцький національний технічний університет, 2013. – № 4. – С. 166–172.

Толкования понятия бюджетная политика

Автор, источник	Определение бюджетной политики
А. Чаусовский [48, с. 31]	это регулирование бюджетных процессов с целью достижения бюджетного равновесия
В. Опарин [49, с. 36]	она направлена на формирование бюджета государства, его сбалансирование, и распределение бюджетных средств; а также определение основ бюджетного устройства страны и построения ее бюджетной системы и организация межбюджетных отношений
О. Василик, К. Павлюк [50 с.54], Ю. Пасичник[51, с. 274]	совокупность мероприятий государства по организации и использованию финансов для обеспечения экономического и социального развития
С. Булгакова, О. Колодий Л. Ермошенко [52, с. 93]	целенаправленная деятельность государства по регулированию бюджетного процесса, управления бюджетным дефицитом, а также использования бюджетной системы для реализации заданий экономической и социальной политики в стране
С. Мочерный[22, с. 564]	в узком смысле – инструмент регулирования экономики
О.Величко [53, с. 83]	совокупность экономических и административных мероприятий, которые применяет государство с целью стабилизации и повышения эффективности национальной экономики, используя бюджетные и налоговые механизмы
А.Брезвин [54, с. 129]	деятельность уполномоченных на это государственных органов, к функциям которых принадлежат планирование поступления средств, организация их изъятия в государственный и местные бюджеты, а также их использование в процессе деятельности государства для обеспечения реализации его задач и функций
С.Мацюра [55, с. 20]	система мероприятий и действий государственных и местных органов власти в области управления бюджетным процессом, направленная на реализацию всех функций бюджета с целью достижения определенного на данном этапе экономического и социального эффекта, под которым понимают удовлетворение на базе роста ВВП страны потребностей населения и субъектов хозяйствования в общественных товарах на уровне не ниже научно обоснованных государственных стандартов
И. Усков [56, с. 759]	в узком смысле - эффективный макроэкономический инструмент государства, направленный на обеспечение социально-экономического развития регионов и Украины в целом; в широком смысле – система действий государственных (местных) органов власти, направленных на обеспечение регулирования бюджетного процесса, бюджетной системы в условиях трансформации экономики страны
А. Ю. Казанская [57, с. 57]	определение государством: источников формирования доходов государственного бюджета; приоритетных направлений расходов государственного бюджета; допустимых пределов разбалансированности бюджета; принципов взаимоотношений между различными частями бюджетной системы

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Структура доходов сводного бюджета и доходов государственного бюджета Украины за 2009–2015 гг.

Доходы	Сводный бюджет						Государственный бюджет						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Налоговые поступления, в т. ч.:	72,1	74,6	84	80,9	79,9	80,6	68,4	71,4	83,9	79,7	77,8	79,0	76,58
налог с доходов физических лиц	15,4	16,2	15,1	15,3	16,3	16,5	-	-	-	2,0	2,2	3,6	8,43
налог на прибыль предприятий	11,5	12,8	13,8	12,5	12,4	8,8	14,9	17,1	17,5	16,1	16,1	11,3	6,5
сбор за специальное использование природных ресурсов, из них:	3,9	4	3,7	3,9	6,5	7,4	1,2	1,3	0,6	0,7	4,1	5,3	7,44
плата за землю	2,9	3	2,7	2,8	2,9	2,7	-	-	-	-	-	-	-
налог на добавленную стоимость	29,3	27,5	32,7	31,2	29,0	30,5	38,9	36,9	41,7	40,3	38,0	39,2	33,38
акцизный сбор	7,5	9	2	8,6	8,3	9,9	9,8	11,8	10,6	10,8	10,5	12,7	7,25
налоги на международную торговлю и внешние операции	2,4	2,9	2,9	3,0	3,0	2,8	3,2	3,9	3,8	3,8	3,9	3,5	7,54
другие налоговые поступления	2,1	2,2	13,8	2,5	3,1	3,4	0,4	0,4	9,7	0,9	1,3	1,7	0,12
Неналоговые поступления, в т. ч.:	25,6	23,4	15	18,2	19,2	17,6	30,5	27,8	15,6	19,8	21,6	19,2	22,44
доходы от собственности и предпринимательской деятельности	11,3	9,7	4,4	7,4	7,6	6,3	14,6	12,7	5,5	9,3	9,9	8,0	13,30
административные сборы и платежи, доходы от некоммерческой и побочной продажи	0,9	0,8	1,2	1,6	1,6	1,5	0,8	0,7	0,8	1,6	1,5	1,5	2,81
собственные поступления бюджетных учреждений	9	9,1	7,8	7,7	8,6	6,9	9,4	9,4	7,4	7,2	8,6	6,2	4,93
другие неналоговые поступления	4,4	3,8	1,6	1,5	1,4	2,9	5,7	5	1,9	1,7	1,6	3,5	9,14
Доходы от операций с капиталом	1,3	1	0,6	0,7	0,4	0,5	0,5	0,2	0,2	0,4	0,1	0,2	–
Целевые фонды	0,8	0,9	0,3	0,2	0,2	0,1	0,3	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,03
Другие поступления	0,2	0,1	0,1	0,0	0,3	1,2	0,3	0,1	0,2	0,0	0,4	1,5	0,99

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Доходы государственного бюджета Украины по статьям доходов в 2016 году

Доходы государственного бюджета Украины	млн. грн	%
Всего	361180,3	100,00
Налоговые поступления	318208,4	88,10
Налоги на доходы, прибыль и увеличение рыночной стоимости	72350,8	20,03
Налог на доходы физических лиц	37114,9	10,28
Налог на прибыль предприятий	35235,8	9,76
Сборы и плата за специальное использование природных ресурсов	26235,0	7,26
Внутренние налоги на товары и услуги	206387,6	57,14
Акцизный налог с произведенных в Украине подакцизных товаров	34893,5	9,66
Акцизный налог с ввезенных в Украину подакцизных товаров	22070,2	6,11
НДС с отечественных товаров (с учетом бюджетного возмещения)	37346,7	10,34
Налог на добавленную стоимость с импортных товаров	112077,2	31,03
Налоги на международную торговлю и внешние операции	12629,8	3,50
Рентная плата и сборы на топливно-энергетические ресурсы	276,6	0,08
Другие налоги и сборы	328,6	0,09
Неналоговые поступления	39264,1	10,87
Доходы от собственности и предпринимательской деятельности	9754,1	2,70
Административные сборы и платежи, доходы от некоммерческой хозяйственной деятельности	4636,2	1,28
Прочие неналоговые поступления	5710,5	1,58
Собственные поступления бюджетных учреждений	19163,4	5,31
Доходы от операций с капиталом	131,8	0,04
Средства от зарубежных стран и международных организаций	626,8	0,17
Целевые фонды	272,9	0,08
Официальные (межбюджетные) трансферты	2676,3	0,74

ПРИЛОЖЕНИЕ Г

Доходы и расходы государственного бюджета Украины за 2000–2016 гг., тыс. грн.

Год	Доходы государственного бюджета			Расходы государственного бюджета		
	Всего	Доходы общего фонда	Доходы специального фонда	Всего	Расходы общего фонда	Расходы специального фонда
2000	33 946 526,9	29 508 025,6	4 438 501,3	33 946 526,9	29 508 025,6	4 438 501,3
2001	41 961 066,9	33 272 519,6	8 688 547,3	41 961 066,9	32 597 824,2	9 363 242,7
2002	45 390 509,5	36 880 511,5	8 509 998,0	49 498 467,3	39 788 314,9	9 710 152,4
2003	53 272 580,8	42 230 005,4	11 042 575,4	55 907 506,0	43 740 005,4	12 167 500,6
2004	65 215 662,8	51 410 642,0	13 805 020,8	72 215 687,6	58 566 331,2	13 649 356,4
2005	106 124 985,5	83 509 475,1	22 615 510,4	117 394 610,1	94 145 569,9	23 249 040,2
2006	127 516 631,0	97 264 420,3	30 252 210,7	140 199 363,7	109 491 625,8	30 707 737,9
2007	157 287 046,0	125 443 819,3	31 843 226,7	174 631 522,2	142 768 163,0	31 863 359,2
2008	231 931 966,7	180 783 209,8	51 148 756,9	253 207 875,1	200 106 067,7	53 101 807,4
2009	245 309 356,4	184 628 215,8	60 681 140,6	274 156 440,7	194 412 348,5	60 681 140,6
2010	254 995 704,1	210 091 367,3	44 904 336,8	307 748 182,9	240 987 254,0	66 760 928,9
2011	303 875 487,7	257 327 101,1	46 548 386,6	342 690 347,5	295 965 916,9	46 724 430,6
2012	373 960 236,2	322 226 831,8	51 733 404,4	413 605 316,0	360 501 327,6	53 103 988,4
2013	351 164 635,3	304 481 410,3	46 683 225,0	419 843 834,9	372 282 634,5	47 561 200,4
2014	377 821 587,5	321 993 534,9	55 828 052,6	441 587 118,6	384 597 377,3	56 989 741,3
2015	516 980 130,3	491 767 448,7	25 212 681,6	581 760 845,2	554 591 475,1	27 169 370,1
2016	595 163 135,3	562 810 119,6	32 353 015,7	667 815 507,2	633 587 015,4	34 228 491,8

ПРИЛОЖЕНИЕ Д

Направления использования бюджетных средств государственного бюджета Украины
по расходам за 2012–2015 гг., [64]

№ п/п	Направления использования бюджетных средств	2012		2013		2014		2015	
		млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
1	Общегосударственные функции	57 812	10,8	65 607	11,8	81 863	13,9	106 047	17,7
2	Оборона	17 376	3,3	16 163	2,9	28 765	4,9	54 570	9,1
3	Гражданский порядок, безопасность и судебная власть	38 396	7,2	41 534	7,5	46 938	8,0	55 811	9,3
4	Экономическая деятельность	77 679	14,6	67 657	12,2	56 717	9,6	43 516	7,3
5	Охрана окружающей природной среды	10 304	1,9	11 138	2,0	6 631	1,1	4 706	0,8
6	Жилищно-коммунальное хозяйство	22 980	4,3	12 584	2,3	21 628	3,7	493	0,1
7	Охрана здоровья	60 013	11,3	64 960	11,7	64 117	10,9	12 657	2,1
8	Духовное и физическое развитие	15 138	2,8	15 423	2,8	16 437	2,8	7 605	1,3
9	Образование	104 743	19,6	111 964	20,2	113 003	19,2	33 282	5,6
10	Социальная защита и социальное обеспечение	128 684	24,1	147 474	26,6	152 129	25,9	104 381	17,4
11	Средства, которые передаются в бюджеты других уровней	–	–	–	–	–	–	176 404	29,4
Всего		533 125	100	554 504	100	588 228	100	599 472	100

Содержание ключевых принципов бюджетного федерализма

Принцип	Содержание ключевых принципов бюджетного федерализма
Обеспечение соответствующих органов власти необходимыми финансовыми ресурсами для выполнения ими возложенных на них функций	1) закрепление за каждым уровнем власти собственных источников доходов; 2) право самостоятельно определять направления их использования; 3) недопустимость изъятия дополнительных доходов и неиспользованных или дополнительно полученных средств в бюджеты более высоких уровней; 4) право на компенсацию расходов, возникающих в результате решений, принятых вышестоящими органами власти и управления; 5) право предоставления налоговых и иных льгот только за счет собственных доходов.
Законодательное разграничение полномочий по расходам между органами власти всех уровней управления	1) соответствие между радиусом полезного действия (эффективности) оказываемых услуг и статусом ответственного за это органа власти; 2) перераспределение полномочий и ответственности за финансирование общественной услуги должно осуществляться в пользу органа власти того уровня, которых обеспечит максимальную эффективность предоставления этой услуги в соответствии с потребностями ее получателей; 3) обеспечение финансового доступа населения к стандартным общественным услугам на всей территории страны при сокращении фискального неравенства отдельных ее территорий. 4) сочетание различных видов услуг, предоставляемых обществу одним и тем же органом власти; 5) перераспределение расходных функций не должно вести к миграции населения из одного региона в другой; 6) адекватность бюджетных обязательств расходным полномочиям; 7) соразмерность бюджетных ассигнований бюджетным обязательствам.
Наличие единых для каждого звена бюджетной системы формализованных прозрачных и понятных методов регулирования бюджетов	1) налоговый потенциал какого-либо бюджетного уровня должен соответствовать объему его расходных полномочий; 2) закрепление налоговых полномочий должно сводить к минимуму экономическое неравенство от налогообложения; 3) налоги, имеющие перераспределительный характер и взимаемые по прогрессивным ставкам (налоги на доходы), должны закрепляться за центральным (вышестоящим) бюджетным уровнем; 4) налоги, легко поддающиеся экспорту, не должны быть источником формирования децентрализованных бюджетов; 5) за децентрализованными бюджетными уровнями необходимо закреплять налоги, которые имеют немобильную базу и не приводят к искажению рыночного поведения производителей и потребителей; 6) налог, по которому налоговая база распределена неравномерно на территории государства, должен собираться центральным уровнем; 7) ответственность за сбор налогов должна возлагаться на тот бюджетный уровень, который обеспечит минимальные затраты по их администрированию и максимальную собираемость (соответствие затрат с эффективностью).

Принцип	Содержание ключевых принципов бюджетного федерализма
обеспечение вертикального и горизонтального выравнивания доходов всех звеньев бюджетной системы	Различают вертикальную и горизонтальную сбалансированность бюджетной системы. Под вертикальной сбалансированностью понимается процесс устранения несоответствия между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам с доходным потенциалом бюджетов каждого уровня по вертикали: федеральный бюджет – субфедеральные бюджеты – местные бюджеты. В случае если потенциальные возможности по обеспечению доходной части на нижестоящем уровне недостаточны для выполнения возложенных на него функций, вышестоящий уровень власти обязан предоставить этому региональному или местному органу власти недостающие бюджетные ресурсы. Таким образом, целью вертикальной сбалансированности бюджетов является обеспечение финансовой базы для реализации расходных полномочий различных уровней власти. Финансовые инструменты вертикального регулирования – собственные (полностью поступающие в один уровень бюджета) и закрепленные (поступающие в несколько видов бюджета) налоги. Горизонтальное выравнивание – устранение несоответствия между бюджетными расходами и их доходами покрытием в рамках бюджетов одного уровня (по горизонтали). Горизонтальное выравнивание бюджетов еще называют межбюджетным выравниванием, или межбюджетными отношениями. Они могут быть определены как объективно обусловленная система оказания помощи региональным или местным бюджетам. Финансовые инструменты горизонтального регулирования - межбюджетные трансферты или финансовая помощь, которая является, как правило, безвозмездной и безвозвратной, однако она различается по целям: дотации (нецелевая помощь, предоставляемая для общего бюджетного выравнивания); субвенции (целевая помощь); субсидии (долевая помощь).

Формы бюджетного федерализма

Бюджетный федерализм			
	Конкурентная (американская) модель	Кооперативная (германская) модель	Особенности российской модели
1	Собственные налоги («один налог - один бюджет»)	Совместные налоги («один налог - три бюджета»)	Излишне раздробленная численность субъектов федерации
2	Самостоятельность в расходах	Совместное регулирование расходов	Новообразование части субъектов РФ никак не связывалось с наличием финансовой самостоятельности, а продиктовано парадом национальных суверенитетов
3	Непринятие «мандатов»	«Финансируемые мандаты»	Шесть разновидностей политического статуса субъектов РФ: 49 областей, 22 республики, 1 автономная область, 12 автономных округов, 6 краев и 2 мегаполиса
4	Слабое выравнивание	Сильное выравнивание	Шесть разновидностей муниципальных образований (административные районы, города, в том числе республиканского, краевого, областного, окружного значения; городские районы и округа; поселки городского типа; сельские администрации; сельские населенные пункты) при конституционном закреплении их негосударственного статуса.
5	Свобода заимствований	Ограничение заимствований	Наличие нескольких групп экономических регионов, весьма отличающихся по уровню экономической самостоятельности (развитые, развитые выше среднего, средние, ниже среднего, слаборазвитые).
6	Возможность банкротства	Помощь кризисным регионам	Существование различия субъектов РФ по ключевым социально-демографическим характеристикам – численности и плотности населения, средней продолжительности жизни, природно-климатическим условиям, национальным и историческим особенностям

ПРИЛОЖЕНИЕ К

Формы финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Российской Федерации [133]

Характеристика	Фонд финансовой поддержки регионов	Фонд компенсаций	Фонд софинансирования социальных расходов	Фонд регионального развития	Фонд реформирования региональных финансов
Цель	Выравнивание бюджетной обеспеченности по текущим расходам	Финансирование федеральных законов (как правило, социальных пособий и льгот населению)	Стимулирование приоритетных расходов и поддержка реформ в социальной сфере	Поддержка развития региональной инфраструктуры	Поддержка и стимулирование бюджетных реформ
Принцип распределения	Формула на основе оценки налогового потенциала и нормативных расходов	Формула на основе численности лиц, имеющих право на получение социальной помощи (льгот)	Формула на основе нормативных расходов и их частичного возмещения (с оценкой хода реформ)	Квоты на основе формул (с последующим конкурсным отбором инвестиционных проектов)	Конкурс (программы реформ и их выполнение)
Инструмент финансовой помощи	Дотация (с выделением средств с особыми условиями перечисления и/или использования)	Субвенция на финансирование федеральных законов	Субсидия (долевая) на определенную функциональную статью расходов (отрасль)	Субсидия (как правило, долевая) на финансирование инвестиционных проектов и программ	Субсидия на определенный тип (направление) расходов
Условия предоставления	Для высокودотационных регионов – кассовое обслуживание бюджетов Федеральным казначейством	Целевое использование средств	Уровень расходов не ниже нормативного и выполнение программ реформ	Софинансирование	Выполнение программы реформ
Порядок перечисления (использования)	Финансовым органам	Гражданам и предприятиям (организациям) через территориальные органы Федерального казначейства	Финансовым органам при подтверждении проведенных расходов на соответствующую статью	Предприятиям (организациям) через органы Федерального казначейства	Финансовым органам при подтверждении произведенных или включенных в бюджет расходов на проведение бюджетных реформ и оздоровление общественных финансов региона и муниципалитета
статус	Действует с 1994 г.	Действует с 2001 г.	Вводится с 2002-2003 гг.	Создан в 2000 г., новый механизм с 2003 г.	Создан в 2000 г., новый механизм с 2004 г.



Донецька обласна державна адміністрація

ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКИ

б. Пушкіна, 34, м. Донецьк, 83105

тел.: (0622) 312-56-58 факс: (0622) 312-56-41, e-mail: gneoda@de.dn.ua

Л.д. № 1-393
На №

До спеціалізованої вченої ради
Д 11.051.01
Донецького національного
університету

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Дедух Тетяни Миколаївни

«Державні фінанси: структура, функціонування, модернізація» на здобуття
вченого ступеня кандидата економічних наук по спеціальності 08.00.01

Дисертація Дедух Т.М. є завершеною науково-дослідною роботою, містить обґрунтування нових положень, які спрямовані на удосконалення організації державних фінансів України в умовах розвиваючого ринку.

На думку фахівців головного управління економіки облдержадміністрації результати дисертації можуть бути використані в діяльності місцевих органів влади та органів місцевого самоуправління в процесі складання та виконання місцевих бюджетів.

Рекомендації викладені у дисертації можуть бути використані при розробки програм економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць Донецької області.

Перший заступник начальника
головного управління економіки,
кандидат наук з державного управління



В.М. Переверзєв



НАРОДНЫЙ СОВЕТ
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ
**КОМИТЕТ НАРОДНОГО СОВЕТА ПО СОЦИАЛЬНОЙ И
ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКЕ**
бул. Пушкина д.76, Донецк

01 04 2016

№ 3

В диссертационный совет Д 01.003.01
при Донецком национальном университете

СПРАВКА

**о внедрении результатов исследований
диссертационной работы Дедух Т.М.
на тему «Государственные финансы: сущность, содержание,
модернизация», представленную на соискание ученой
степени кандидата экономических наук по
специальности 08. 00. 01 – экономическая теория**

Рекомендации Дедух Т.М., изложенные в диссертационной работе, использованы при разработке проекта Трудового кодекса Донецкой Народной Республики.

СПРАВКА

о внедрении результатов исследований...

Председатель Комитета Народного Совета
по социальной и жилищной политике

Ю.А. Сулим



**ДОНЕЦКАЯ НАРОДНАЯ РЕСПУБЛИКА
МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
ДОНЕЦКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

83001, г. Донецк - 01, ул. Университетская, 24
тел: приемная (062) 302-07-22, справочная служба (062) 302-06-00, факс: (062) 302-07-49
e-mail: donnu.rector@gmail.ru

28.01.16 № 10/01-04/6102

На № _____ от _____

В диссертационный совет Д 01.003.01
при Донецком национальном университете

СПРАВКА

о внедрении результатов исследований
диссертационной работы Дедух Т.М.
на тему

«Государственные финансы: сущность, содержание, модернизация»,
представленную на соискание ученой степени кандидата экономических наук по
специальности 08. 00. 01 – экономическая теория

Рекомендации Дедух Т.М., изложенные в диссертации, использованы в учебном процессе на учетно – финансовом факультете при чтении курсов «Макроэкономика» и «Теория общественного выбора».

Проректор по научно-педагогической и
учебной работе

А.В. Мазнев

000103