

Частина I. Теоретичні проблеми функціонування суспільних фінансів в фінансовій системі України.

Розділ 1. Суть та структура фінансової системи України.

Для з'ясування шляхів реформування фінансів України важливо визначитися з структурою фінансової системи нашої країни.

Більшість українських вчених розглядає фінансову систему з двох сторін: за внутрішньою будовою і організаційною структурою. За внутрішньою будовою фінансова система – це сукупність відносно відокремлених взаємопов'язаних фінансових відносин, які відображають специфічні форми та методи розподілу й перерозподілу ВВП. Фінансова система за організаційною будовою – це сукупність фінансових органів та інститутів, які управляють грошовими потоками.

Національні фінансові системи, на думку д.е.н., проф. В.М. Опаріна, відображають структуру фінансів окремих країн. До їх складу входять [1,17]:

- фінанси суб'єктів господарювання;
- страхування;
- державні фінанси;
- міжнародні фінансові відносини;
- внутрішній фінансовий ринок.

На наш погляд, в структурі фінансової системи країни в умовах глобалізованої економіки недоцільно виділяти таку складову, як міжнародні фінансові відносини. Це пов'язано з тим, що фінансова система України повністю входить у світові фінанси, а не є якимось її окремим елементом. Про необхідність саме такого розгляду структури фінансової системи країни свідчить негативний вплив світової фінансової кризи 2008-2009 років на всі складові фінансової системи України. Крім того, ВВП нашої країни донедавна майже на 60% формувався за рахунок експорту, що свідчить про відкритість нашої фінансової системи в цілому, а не окремих її складових. Нерозуміння цих сучасних реалій призводить до негативних наслідків на практиці. Деякі українські політики найвищого рангу вважали в жовтні 2008 р., що фінансова криза у розвинутих

країнах обійде фінансову систему України стороною. Відповідно не був прийнятий кризовий бюджет на 2009 рік та інші непопулярні заходи, що й призвело до обвалу гривні щодо долара в кінці 2008 - на початку 2009 років, до визнання України міжнародним співтовариством як країни, яка найбільше постраждала від світової економічної кризи 2008 – 2009 років (поряд з Ісландією, Угорщиною і Латвією). Але названим країнам зразу була надана необхідна фінансова допомога з фондів ЄС, інших міжнародних організацій

Україна ж опинилася сам на сам з наслідками світової фінансової кризи. Негативні наслідки цієї кризи для нашої країни можуть бути ще більшими, якщо в 2013-2014 рр. не стабілізується економічна та політична ситуація в Україні.

Інший український фінансист, д.е.н., проф. Ковалюк О. М. вважає, що фінансова система охоплює сферу фінансів (об'єкт фінансової системи); сукупність фінансових органів (суб'єкт фінансової системи); фінансовий механізм (засіб взаємодії суб'єкта й об'єкта фінансової системи) [2,52].

На думку д.е.н., проф. М.І. Крупки фінансову систему можна розглядати як інфраструктуру різних фінансових інститутів, які здійснюють фінансові операції та одночасно є суб'єктами і об'єктами управління фінансами[3,52].

На думку д.е.н., проф. С.Л. Лондара, фінанси, як вид суспільної діяльності, пов'язаний із управлінням потоками коштів, найповніше характеризується поняттям «фінансова система» [4, с.73]. Стосовно структури фінансової системи на думку Лондара, то вона включає чотири складові: 1) інституції; 2) організації; 3) фінансовий механізм; 4) інструменти державного регулювання, які властиві економічній системі[4, с.74].

У західній фінансовій науці переважає трактування фінансової системи у контексті функціонування фінансового ринку. Наприклад, З. Боді та Р. Мертон характеризують фінансову систему як сукупність ринків та інших інститутів, що використовуються для укладання фінансових угод, обміну активами і ризиками. Ця система включає ринки акцій, облігацій та інших фінансових інструментів, фінансових посередників (таких, як банки і страхові компанії), та органи, які регулюють діяльність усіх цих установ. Але існують й інші підходи. Зокрема

П. Роуз і Д. Фрезер розглядають фінансову систему країни досить широко, відносячи до неї мережу фінансових ринків, фінансові інституції, бізнесові структури, фінанси домогосподарств та уряду.

Виходячи з досвіду розвинутих країн, до складу фінансової системи України все більше вчених нашої країни пропонують включати: **1) державні фінанси; 2) фінанси підприємств; 3) страхування; 4) фінансовий ринок; 5) фінанси домогосподарств.** Якщо стосовно перших трьох елементів фінансової системи в українській фінансовій науці, як правило, не виникає суттєвих заперечень, то щодо включення до неї фінансового ринку та фінансів домогосподарств ще йдуть дискусії. Враховуючи, що ринкова економіка – це взаємодія трьох секторів: домогосподарств, фірм та уряду, то й до фінансової системи необхідно включати відповідно фінанси домогосподарств, фінанси підприємств, державні фінанси, страхування, а також сполучний елемент між ними: фінансовий ринок [5,8].

В українській фінансовій літературі, на відміну від західноєвропейської та північноамериканської, до сьогодні використовується поняття “державні фінанси” (або - “фінанси держави”) як синонім поняття “суспільні фінанси” (або – “публічні фінанси”, як це прийнято у розвинутих країнах). На наш погляд, цього робити не можна, як в теоретичному, так і в практичному плані, оскільки це призводить до проблем у фінансовій політиці держави, коли політики при владі на свій розсуд прагнуть розпоряджатися фінансами держави, не враховуючи особливості окремих складових суспільних фінансів.

Значний вклад у розробку теорії державних фінансів внесли такі відомі українські вчені, як В.Л. Андрущенко, В.Д. Базилевич, О.Д. Василик, Г.О. Волощук, Т.І. Єфименко, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, А.І. Крисоватий, М.І. Крупка, І.О. Лютий, Ц.Г. Огонь, В.М. Опарін, К.В. Павлюк, Ю.В. Пасічник, Д.В. Полозенко, І.В. Розпутенко, С.В. Слухай, В.М. Суторміна, Н.М. Ткаченко, В.М. Федосов, І.Я. Чугунов, С.І. Юрій та інші. Разом з тим, в науковому плані вимагає уточнення таких понять, як державні і суспільні фінанси, структура суспільних фінансів, їх функції, які поки в українській фінансовій літературі трактуються по-різному.

Виділення у фінансовій системі державних фінансів вимагає вирішення складної теоретичної проблеми. Враховуючи, що до їх складу сьогодні включають не тільки державний, а й місцеві бюджети, які за українським законодавством є відносно самостійними утвореннями, то замість категорії „державні фінанси”, доцільно використовувати термін „суспільні фінанси” (або – **публічні фінанси**, як це робиться у підручниках з фінансів у багатьох країнах світу). Наприклад, у підручниках з суспільних фінансів, написаних відомими польськими вченими: Станіславом Овсяком [6,19], Єжи Осятинським [7,16], Ельжбетою Малиновською-Місьонг та Войцехом Місьонгом [8,33]. У той же час, в Україні до цього часу використовується традиційний підхід до визначення фінансової системи без виділення в ній суспільних фінансів. Так, в останньому (2008 рік) підручнику з фінансів, написаному провідними українськими вченими-фінансистами, знову в структурі фінансової системи виділяються “фінанси держави”, а не суспільні фінанси [9,31 - 33]. Разом з тим, поступово ця ситуація змінюється. Д.е.н., проф. С.В. Слухай вважає, що замість категорії „державні фінанси” потрібно використовувати категорію „суспільні фінанси”, оскільки крім держави участь у вирішенні суспільних питань беруть і територіальні громади, інтереси яких не є адекватними державним, а фінансування суспільних благ здійснюється не лише коштом держави, а й за рахунок акумульованих місцевими громадами коштів. У цьому випадку структура фінансової системи виглядатиме наступним чином: 1) суспільні фінанси; 2) фінанси підприємств; 3) страхування; 4) фінансовий ринок; 5) фінанси домогосподарств. Як вважає к.е.н., доц. О.В. Длугопольський, публічні фінанси охоплюють доходи і видатки центрального та місцевих урядів, а також структурні взаємозв'язки між ними, визначення яких відбувається у середовищі представницької влади [9,222]. Відповідно структура суспільних фінансів включає: **1) сукупність усіх бюджетів держави; 2) державні фонди цільового і нецільового призначення; 3) фінанси підприємств і організацій державної та комунальної форм власності; 4) державний кредит; 5) державне майнове та особисте страхування.** Тобто, суспільні фінанси охоплюють державні і місцеві фінанси. Такий підхід до

структури фінансової системи України та суспільних фінансів нашої країни останні кілька років пропонується автором даної роботи [11,16; 12;18; 13,14], але він поки чомусь не сприймається деякими українськими вченими. Одна із причин цього, на нашу думку, консервативність української економічної наук, яка користується застарілими економічними поняттями, що ускладнює розуміння нашої фінансової політики іноземними дослідниками. Але ситуація поступово змінюється. На думку д.е.н., проф. В.І. Кравченка, за своїм призначенням, фінанси України поділяються на публічні фінанси, приватні фінанси, фінанси неприбуткового сектору та частково міжнародні фінанси[13, с. 10]. До публічних фінансів в Україні відносяться державні фінанси, місцеві фінанси, фінанси політичних партій, державний кредит, податки і збори, платежі до державних цільових фондів, державні страхові фонди, державні внески за державне страхування. До приватних фінансів належать корпоративні фінанси, фінанси домашніх господарств, банківській кредит, приватні страхові фонди та страхові внески. До фінансів неприбуткового сектору належать фінанси різноманітних неприбуткових та професійних організацій, створених як фізичними так і юридичними особами.

Обсяг державного фонду регіонального розвитку на 2013 р. складав 1,3 млрд. грн. (за Бюджетним кодексом в Фонді акумулюється не менше 2,5% обсягу видатків загального фонду державного бюджету України).

Загальні доходи домогосподарств складаються із грошових доходів, а також вартості споживчої продукції із особистих підсобних господарств, а також суми пільг, субсидій, вартості подарованої продукції. За 2012 р. доходи населення склали 1,407 трил грн. З них заробітна плата – 593,213 млрд грн., прибуток та змішаний дохід – 212,42 млрд грн., доходи від власності - 72,62 млрд грн.

Сукупні витрати домогосподарств включають споживчі витрати, до 90% у структурі витрат домогосподарств відіграють кінцеві споживчі витрати.

Аналіз зарубіжної та вітчизняної фінансової літератури дозволяє дати наступне визначення суті суспільних фінансів. Це взаємозв'язки та процеси, пов'язані з формуванням і використанням суспільних грошових коштів, які

забезпечують функціонування суспільного сектора країни (або публічного сектора за західною термінологією).

Суть суспільних фінансів реалізується через їх функції. Виходячи з економічних функцій держави суспільні фінанси повинні виконувати наступні функції: 1) функцію алокації; 2) функцію перерозподілу; 3) стабілізаційну функцію. Зміст функції алокації полягає у забезпеченні фінансовими ресурсами держави та місцевих органів влади, щоб вони належним чином виконували свої завдання. Перерозподільча функція суспільних фінансів характеризує процеси перерозподілу фінансових ресурсів в суспільстві на користь держави та місцевих органів самоврядування, державного сектору, малозабезпечених верст населення тощо. Стабілізаційна функція суспільних фінансів забезпечує оптимальний розвиток суспільства за допомогою використання таких інструментів, як державні та місцеві податки, державні та місцеві видатки. Важливо знайти оптимальне співвідношення між ними, чого поки не вдається досягнути в Україні. Виходом з цього становища може стати використання принципу “найменшої шкоди” при реформуванні податкової системи України та оптимізації видатків бюджету.

Основою суспільних фінансів України є зведений бюджет, доходна частина якого формується переважно з податкових надходжень та позичкових ресурсів, а видаткова – використовується на утримання бюджетних установ, оборону країни, допомогу малозабезпеченим верствам населення тощо.

В Україні бюджетна система складається з Державного бюджету та місцевих бюджетів, які разом утворюють зведений бюджет, що є розрахунковою величиною. Місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. До бюджетів місцевого самоврядування належать бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Ресурси, які перебувають у розпорядженні держави, значно більші в країнах з трансформаційною економікою, ніж у розвинутих країнах, що свідчить про їх недостатньо ефективне функціонування

Бюджетна система України ще має значні недоліки. Вона не кореспондується із завданнями економічного зростання, виконує суто фіскальну функцію.

З даних, що характеризують динаміку структурних змін у бюджетній системі України за рівнями адміністративно-територіального поділу, видно посилення рівня централізації державних коштів у центральному бюджеті, що пов'язано з розвитком механізмів бюджетного вирівнювання. На сьогодні понад 90% усіх місцевих бюджетів є дотаційними. Причому дотації вирівнювання обласним, районним і бюджетам міст надаються саме з Державного бюджету України. Таке бюджетне вирівнювання перетворилося практично у суцільну зрівнялівку. Однак якщо тактично система бюджетного вирівнювання в Україні може бути виправдана, то стратегічно вона неефективна: наслідки – фінансові дисбаланси – без усунення причини цього явища можуть бути нескінченими. На думку д.е.н., проф. В.М. Опаріна, настав час розробити програму регіонального фінансового вирівнювання в Україні. Ця програма має бути спрямована на вирівнювання фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів, тобто має охоплювати всю фінансову систему, а не тільки бюджет. Відповідно, основним її інструментом мають стати субвенції інвестиційного спрямування.

Тому Україні, як й іншим країнам із трансформаційною економікою, потрібно зменшувати перерозподільчі процеси на користь збільшення фінансових ресурсів недержавного сектора, що сприятиме розвитку економіки. Це вимагає розробки нового **бюджетного механізму**, який би враховував економічну ситуацію, що склалася в світі та в Україні в кінці першого десятиріччя XXI ст.

Які ж методи обмеження зростання державних витрат використовуються сьогодні? В сучасній фінансовій науці сформулювався консенсус відносно того, що самими лише зверненнями до політиків із вимогами про скорочення державних видатків мети досягнути не можливо, оскільки політики мають у своїх руках практично необмежені повноваження в бюджетних питаннях і водночас не зацікавлені в скороченні державних витрат. Радикальні зміни в цій сфері можуть відбутися лише у вигляді суттєвого обмеження їхньої бюджетної компетенції, що

і відбувається в розвинутих країнах. Заходи щодо обмеження зростання державних витрат можна згрупувати за такими двома ознаками: кількісні фіскальні обмеження й обмеження щодо порядку прийняття фіскальних рішень. За кількісних фіскальних обмежень державним інституціям, відповідальним за прийняття політичних рішень у фіскальній сфері, не дозволяється переходити за встановлений **граничний рівень оподаткування** (наприклад, за рівень податкової квоти у ВВП). Процедурні фіскальні обмеження полягають у регламентації порядку прийняття рішень у сфері оподаткування. З цією метою використовуються різноманітні методи оподаткування, головним із яких є поєднання рішень про доходи і видатки, що обґрунтований **К. Вікселлем** (Швеція). Відповідно до цього підходу рішення про державні витрати мають ухвалюватись тільки за наявності реального джерела їхнього покриття.

Така система оподаткування сприяє виходу підприємств із тіні. Саме це є найважливішою причиною, чому у країнах колишнього соціалістичного табору такі зміни в оподаткуванні мають дуже позитивний результат. Коли уряд зменшує ставку податку, велика кількість бізнесменів, які працюють у тіньовій економіці, переходять в офіційну економіку. Це найважливіша причина, чому в цих країнах до кризи 2008 – 2009 р.р. ми спостерігали такий позитивний результат у збільшенні суми надходжень до бюджету.

У країнах з трансформаційною економікою, в тому числі й в Україні, збільшення доходів державного бюджету має відбуватися не за рахунок посилення податкового навантаження на економіку, а шляхом глибокої лібералізації податкового законодавства, розширення бази оподаткування, створення сприятливих умов для розвитку виробництва, малого і середнього бізнесу, скорочення тіньової економіки. Одночасно повинні передбачатися можливості стимулювання економічної, інноваційної та інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання незалежно від того, до якої галузі вони належать, а також звільнення від оподаткування доходів громадян, що інвестуються в цінні папери.

Розглянувши питання щодо суті, структури та функцій фінансової системи України, можна зробити наступні висновки.

1. Фінансова система України включає в себе наступні складові: 1) суспільні фінанси; 2) фінанси підприємств; 3) страхування; 4) фінанси домогосподарств; 5) фінансовий ринок. Відповідно суспільні фінанси включають в себе державні і місцеві фінанси.
2. Структура суспільних фінансів України складається з: 1) сукупності усіх бюджетів держави; 2) державних фондів цільового і нецільового призначення; 3) фінансів підприємств і організацій державної та комунальної форм власності; 4) державного кредиту; 5) державного майнового і особистого страхування.
3. Суть суспільних фінансів – це взаємозв'язки і процеси, пов'язані з формуванням і використанням суспільних грошових коштів, які забезпечують функціонування суспільного сектора країни.
4. Суспільні фінанси виконують наступні функції: 1) алокації; 2) перерозподільчу; 3) стабілізаційну. В Україні поки наголос робиться на перерозподільчу, що провокує існування значної тіньової економіки.
5. В Україні в сучасних умовах треба знизити фіскальну направленість суспільних фінансів на користь забезпечення стабілізації економіки країни та її фінансової системи.

Література

1. Опарін В.М. Фінанси (загальна теорія): Навч. посіб. – К.: КНЕУ, 1999. – 164 с.
2. Ковалюк О.М. Фінансовий механізм розвитку економіки України. – Л.: Вид. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2002. – 610 с.
3. Крупка М.І. Фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку економіки України. – Львів: Вид. центр ЛНУ ім. І Франка, 2001. – 608 с.
4. Лондар С. Л. Уточнення фінансово-економічних дефініцій у контексті посткризових реалій

5. Суспільні фінанси України: Навч. посіб./За ред.. М. І. Карліна. – Луцьк: РВВ “Вежа” ВНУ ім. Л. Українки, 2008. – 260 с.
6. Owsiak S. Finanse publiczne. Teoria i praktyka. Warszawa, WNPWN, 2001. -561 s.
7. Osiatynski J. Finanse publiczne. Ekonomia I polityka. – Warszawa: WN PWN, 2006. – 310 s.
8. Malinowska-Misiad E., Misiad W. Finanse publiczne w Polsce. – Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze “Jexis Nexis”, 2007. – 732 s.
9. Фінанси: Підручник/За ред.. С.І. Юрія, В.М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.
10. Длугопольський О.В. Теорія економіки державного сектора: Навч. посіб. – К.: ВД “Професіонал”: – К.%2007. – 592с.
11. Карлін М.І. Фінансова система України: Навч. посіб. – К.: Знання, 2008. – 324 с.
12. Карлін М.І. Фінанси України та сусідніх держав: Навч. посіб. – К.: Знання, 2007. – 589 с.
13. Карлін М.І. Державні фінанси України: Навч. посіб. – К.: Знання, 2008. – 348 с.
14. Кравченко В.І. Фінанси України: сучасні виклики та проблеми розвитку/І.В. Кравченко//Економіка і держава. – 2013. - №5. – с.9-13.