

**Вищий навчальний заклад
«НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ»**

Факультет економіки та інформаційних технологій

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

Рівень вищої освіти – другий (магістерський)
спеціальність 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»

**на тему
«БЮДЖЕТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ У МЕХАНІЗМІ
УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ДЕРЖАВИ»**

Здобувача вищої освіти заочної форми
навчання

_____ Веселовський Марк Олександрович
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові)

Науковий керівник

кандидат економічних наук, доцент
_____ (вчений ступінь, наукове звання (доцент, професор))

_____ Костюк Валентин Романович
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові)

**Завідувач кафедри фінансів, обліку та
фундаментальних економічних дисциплін**

кандидат економічних наук, доцент
_____ (вчений ступінь (к.е.н., д.е.н.), наукове звання)

_____ Сугак Тетяна Михайлівна
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові)

ЗМІСТ

ВСТУП	- 3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ДЕРЖАВИ	- 6
1.1. Наукові підходи до сутності поняття «фінансові ресурси держави».	- 6
1.2. Структуризація механізму управління фінансовими ресурсами держави.....	- 19
1.3. Місце та роль бюджетного менеджменту в механізмі управління фінансовими ресурсами держави.....	- 31
Висновки до розділу 1.....	- 42
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УКРАЇНІ	- 45
2.1. Проблеми становлення та напрями розвитку бюджетного менеджменту в Україні.....	- 45
2.2. Бюджетне прогнозування на основі спектрального аналізу надходжень Державного бюджету України.....	- 59
2.3. Моніторинг ефективності управління фінансовими ресурсами держави.....	- 64
Висновки до розділу 2.....	- 74
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УКРАЇНІ	- 77
3.1. Реорганізація бюджетного менеджменту в умовах переходу до бюджетування, орієнтованого на результат.....	- 77
3.2. Розвиток інструментарію кеш-менеджменту фінансових ресурсів держави.....	- 89
3.3. Модернізація конфігурації державних фінансових гарантій за кредитами, залученими суб'єктами господарювання.....	- 99
Висновки до розділу 3.....	- 109
ВИСНОВКИ	- 112
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	- 115

ВСТУП

Актуальність теми. Бюджет держави є одним з основних інструментів реалізації соціально-економічної політики. Формування і розподіл коштів бюджетів на всіх рівнях бюджетної системи є багатоетапним процесом, який охоплює соціальну, економічну, фінансову та інші сфери діяльності держави. Такий багатогранний процес вимагає координуючого і цілеспрямованого управління. Комплексне та ефективне управління всіма процесами, що стосуються бюджету та управління бюджетними ресурсами є основним завданням бюджетного менеджменту, що є надзвичайно важливим у складних сучасних умовах розвитку національної економіки. Усе це робить дослідження економічного змісту бюджетного менеджменту актуальним науковим завданням.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Дослідженню теоретичних і практичних аспектів бюджетного менеджменту приділяли увагу у своїх працях такі відомі вчені, як С. Буковинський, С. Запатріна Д. Полозенко, І. Лютий, В. Опарін, О. Рожко, Л. Сафонова, І. Стефанік, В. Федосов, І. Чугунов, К. Швабій та ін. Ватро також відмітити доробок закордонних дослідників, а саме І. Аветисяна, І. Благун, О. Боровикової, О. Єрмакової, Т. Ковальнової, А. Соколової, В. Фетісова.

Вивченню проблематики управління фінансовими ресурсами держави присвячені праці вітчизняних науковців: М. Александрової, В. Базилевича, Л. Баластрик, Ю. Воробйова, І. Зелічко, О. Кириленко, Н. Коваленко, С. Колодія, Ц. Огонь, К. Павлюк, М. Степури, В. Стоян, С. Фролова, І. Чуницької та ін. Серед зарубіжних вчених вагомий внесок з цього питання зробили С. Барулін, Л. Дробозіна, О. Єрмакова, Т. Ковальова, О. Нікуліна, Г. Поляк, В. Родионової, С. Татинова та ін.

Відаючи належне науковим напрацюванням вчених зауважимо, що результати проведених досліджень не можуть повною мірою задовольнити потреби теорії і практики управління фінансовими ресурсами держави. Дотепер відсутнє усталене трактування фінансових ресурсів держави.

Потребує наукового осмислення та обґрунтування структурно-функціональна модель механізму управління фінансовими ресурсами держави. Недостатньо опрацьовані та вимагають поглибленого дослідження науково-методичні засади оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами держави, потребує удосконалення інструментарій кеш-менеджменту залишків

фінансових ресурсів на єдиному казначейському рахунку, розширення арсеналу методів управління простроченою заборгованістю щодо відшкодування коштів, виплачених за державною фінансовою гарантією тощо.

Недостатня розробленість теорії, методики та практики управління фінансовими ресурсами держави зумовили вибір теми магістерської роботи, її мету, завдання, структуру й зміст.

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в розвитку теоретичних та удосконаленні науково-методичних засад управління фінансовими ресурсами держави.

Досягнення сформульованої мети зумовило необхідність вирішення таких **завдань**:

- систематизувати та критично проаналізувати наукові підходи до тлумачення сутності поняття «фінансові ресурси держави»;
- структурувати механізм управління фінансовими ресурсами держави;
- з'ясувати місце та роль бюджетного менеджменту в механізмі управління фінансовими ресурсами держави;
- ідентифікувати проблеми становлення та висвітлити напрями розвитку бюджетного менеджменту в Україні;
- поглибити науково-методичний підхід до прогнозування доходів Державного бюджету України;
- удосконалити науково-методичні засади оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами держави;
- розробити пропозиції щодо реорганізації бюджетного менеджменту в частині переходу до бюджетування, орієнтованого на результат;
- розвинути інструментарій кеш-менеджменту фінансових ресурсів держави.

Об'єктом дослідження є процеси управління фінансовими ресурсами держави.

Предметом дослідження є теоретичні, методичні та практичні аспекти бюджетного менеджменту у механізмі управління фінансовими ресурсами держави.

Практичне значення одержаних результатів полягає у їх використанні для підвищення ефективності управління державними фінансовими ресурсами в Україні.

Методологічною основою роботи є нормативно-правові та законодавчі

акти, монографічні дослідження та наукові публікації провідних вітчизняних і зарубіжних учених і практиків, аналітична інформація науково-дослідних установ, статистичні матеріали та звітні дані Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Рахункової палати України, Державної служби статистики України, Національного банку України, Світового банку, МВФ, матеріали інформаційно-аналітичних бюлетенів, ресурсів мережі Інтернет.

Структура кваліфікаційної роботи складається зі вступу, трьох розділів, висновку та списку використаних джерел. Загальний обсяг тексту роботи складає 120 сторінок, 20 рисунків, 7 таблиць, 3 формули, список використаних джерел – 64 посилання.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ДЕРЖАВИ

1.1. Наукові підходи до сутності поняття «фінансові ресурси держави»

Наукове осмислення поняття фінансових ресурсів держави, процесів їх формування та використання дозволяє забезпечити ефективний розвиток системи державних фінансів. В сучасній фінансовій науці поняття «фінансові ресурси» застосовується дуже часто. Стосовно останнього існує багато дискусійних моментів відносно сутності, економічного змісту та ролі фінансових ресурсів залежно від рівня їх формування й використання, що свідчить про відсутність єдиної точки зору серед вчених-економістів та про необхідність детального розгляду даного питання.

Зважаючи на плюралізм підходів вчених-економістів до визначення сутності поняття «фінансові ресурси держави», виявлення сутнісних характеристик цієї дефініції, її функцій, соціально-економічного призначення та формування її всебічного трактування лишається актуальним науковим завданням, складність виконання якого пояснюється багаторівневістю, динамічністю в часі та в просторі компонентного складу фінансових ресурсів.

Загалом в економічній літературі слід виокремити широкий та вузький підходи до трактування сутності фінансових ресурсів держави. Так, відповідно до широкого підходу, представленого, зокрема, в працях Ц.Г. Огонь [26] та І.І. Чуницької [52] до фінансових ресурсів держави відноситься вся сукупність ресурсів економічних агентів, що функціонують на території держави. Іншими словами, це сукупна вартість усіх видів ресурсів, що забезпечують відтворювальний процес під час здійснення господарської діяльності економічних агентів у межах економічного простору.

На нашу думку, автори по суті ототожнюють фінансові ресурси держави з фінансовими ресурсами народного господарства (або фінансовими ресурсами національної економіки). Підтвердження нашому висновку знаходимо у праці Н.І. Коваленко, яка безапеляційно зазначає, що фінансові ресурси держави являють собою «ресурси економічної системи, які знаходяться у розпорядженні держави, господарюючих суб'єктів і населення та утворені в процесі розподілу вартості суспільного продукту для задоволення різноманітних потреб

суспільства» [17]. Таку ж позицію підтримує і М.М. Александрова [2]. За нею до фінансових ресурсів держави входять ресурси всіх секторів економіки, а саме державного сектору; підприємств; громадських організацій; приватного сектору. При цьому у кожному секторі економіки фінансові ресурси визначаються за рівнями управління. Так, у державному секторі до складу фінансових ресурсів входять: ресурси державного бюджету; ресурси місцевих бюджетів; ресурси державних фінансових інститутів; ресурси міністерств, об'єднань; ресурси підприємств, організацій, установ тощо (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Склад фінансових ресурсів держави за М.М. Александровою
Джерело: [2]

Слід зауважити, що в рамках відзначеного широкого підходу до тлумачення фінансових ресурсів держави між вченими-економістами також немає єдиної думки. Так, С.Ю. Колодій переконаний в тому, що фінансові ресурси держави являють собою сукупність грошових коштів юридичних і фізичних осіб, що створені в процесі економічної діяльності та використовуються ними для отримання економічних вигод або задоволення власних потреб [19]. Тобто дослідник зводить фінансові ресурси держави до сукупності грошових коштів суб'єктів господарювання, а не розширює їх до сукупної вартості всіх видів ресурсів. Такий підхід, на нашу думку, дозволяє розкрити всю змістовність розглядуваного поняття.

Відповідно до вузького підходу до трактування сутності фінансових ресурсів, останні є сукупністю коштів, що знаходяться в розпорядженні держави та суб'єктів господарювання [14, с. 404].

Варто зазначити, що в економічній літературі виокремлюються три рівні формування фінансових ресурсів, зокрема:

1) мікрорівень, тобто рівень домогосподарств. Джерелом формування фінансових ресурсів на мікрорівні можуть бути фінансові ресурси суб'єктів підприємництва та держави, що формуються як в результаті створення валового

внутрішнього продукту, так і в результаті його перерозподілу, та мають вигляд приватних накопичень, депозитів у банківській системі тощо;

2) мезорівень, тобто рівень суб'єктів підприємництва. Фінансові ресурси цього рівня є результатом розподілу новоствореного валового внутрішнього продукту та мають вигляд фондів та капіталу підприємств;

3) макрорівень, тобто рівень держави. Фінансові ресурси цього рівня утворюються внаслідок розподілу, перерозподілу та централізації валового внутрішнього продукту і мають форму бюджетних та позабюджетних фондів фінансових ресурсів [8].

Існування широкого та вузького підходів пояснюється відмінностями в розумінні економічної сутності держави. Так, в умовах адміністративної економіки застосовувалися методи державного планування і регулювання фінансових ресурсів всіх економічних агентів, у тому числі підприємств та населення, тому фінансові ресурси держави ототожнювалися з фінансовими ресурсами економічних агентів, що функціонують в рамках національної економіки. При цьому ж, сама ж держава трактувалася як сукупність економічних агентів, що функціонують на території конкретного державного утворення і є його резидентами.

За вузького підходу траекторність розгляду держави дещо інша. Так, якщо держава розуміється як «розширений уряд», тобто як сукупність органів державної та місцевої влади, то до фінансових ресурсів держави належать кошти, що знаходяться в розпорядженні відповідних органів влади.

У зв'язку із зазначеним, важливим є ще один аспект наукової дискусії щодо сутності фінансових ресурсів держави, а саме щодо утворення фінансових ресурсів в процесі розподілу і перерозподілу вартості сукупного суспільного продукту та національного доходу. Так, прихильники відтворювальної концепції формування фінансових ресурсів передбачають їх функціонування на всіх стадіях відтворювального процесу, тоді як прибічники розподільної концепції переконані в утворенні фінансових ресурсів держави лише на стадії розподілу ВВП [15].

Основним джерелом формування централізованих фінансових ресурсів на загальнодержавному рівні є національний дохід. При цьому розподіл і перерозподіл національного доходу відбувається за допомогою податкових і неподаткових відрахувань і платежів. Якщо мова йде про відрахування і платежі, то тут варто акцентувати увагу на відрахуваннях підприємств у централізовані фонди державного соціального страхування, майнового та особистого

страхування, у різні позабюджетні фонди [51, с.8].

Централізовані фінансові ресурси виникають із частини національного багатства, що перебуває в господарському обігу (від реалізації золотовалютних резервів центрального банку, енергоносіїв, надходжень від зовнішньоекономічної діяльності та ін.), а також за рахунок коштів, отриманих від внутрішніх та зовнішніх державних запозичень. Але, не можна оминати увагою і той факт, що незначна частина централізованих фінансових ресурсів все ж таки створюється на основі надходжень від населення (податків, зборів, доходів від позик і лотерей). До того ж із переходом до ринкових відносин зазначене джерело фінансових ресурсів збільшується. Централізовані фінансові ресурси зосереджуються в основному в державному бюджеті, позабюджетних фондах, у фондах соціального страхування [44, с.48].

Зрозумілим і цілком виправданим є те, що частина національного доходу формується і залишається в розпорядженні підприємств, тобто створюються децентралізовані ресурси на макрорівні, які використовуються для покриття витрат виробництва. Крім того, державні фінансові ресурси формуються на основі амортизаційних відрахувань, утворених за рахунок частини вартості основних виробничих фондів.

На нашу думку, втручання держави у первинний розподіл ВВП, із елементами його перерозподілу, є характерним саме для фінансової моделі адміністративної економіки. Тоді як в умовах ринкової моделі економіки держава приймає участь переважно у перерозподілі ВВП, а її участь у первинному розподілі є непрямом, що реалізується через застосування непрямих податків.

У науковій літературі представлені різносторонні підходи до сутнісного розуміння поняття «фінансові ресурси держави», а саме чим вони є – фондами грошових коштів, сукупністю грошових коштів або грошовим капіталом. Така наукова полеміка тривалий час точиться між науковцями.

Окремі представники сучасних вітчизняних економістів – фінансистів, розтлумачуючи сутність фінансових ресурсів держави, акцентуючи увагу на фондовому характері їх утворення та використання. Прихильницею погляду на фінансові ресурси держави як на фонди грошових коштів є К.В. Павлюк, яка визначає фінансові ресурси як грошові накопичення і доходи, що створюються в процесі розподілу та перерозподілу ВВП, і які зосереджуються у відповідних фондах держави для забезпечення безперервності суспільного виробництва і задоволення інших соціальних потреб [28, с. 11].

До аналогічної фондової форми розуміння фінансових ресурсів держави схиляються й інші вчені-економісти. Так, В.В. Бочаров зазначає, що фінансові ресурси держави приймають форму бюджетних і позабюджетних фондів, які мають строго цільове призначення [6, с. 12]. На думку ж, Г.Б. Поляка фінансові ресурси є сукупністю фондів грошових коштів, що знаходяться в розпорядженні господарюючих суб'єктів, держави, домашніх господарств, тобто це гроші, які обслуговують фінансові відносини [30]. Поділяємо такий підхід лише частково. Дійсно, більша частина фінансових ресурсів держави концентрується в централізованому фонді грошових коштів держави – державному бюджеті, що дає змогу здійснювати фінансування виконання державою її функцій. Це відповідає значенню терміну «ресурс», який в енциклопедичних словниках трактується як запас – джерело задоволення фінансових та інших потреб, а також формування різноманітних фондів [23, с. 55]. Водночас такий підхід не виключає можливості негайного використання коштів, що надходять на рахунки в державному казначействі, без їх попереднього накопичення. До того ж, не слід нівелювати той факт, що чітко визначене цільове призначення мають кошти, які активізовані на основі застосування цільових зборів, тоді як податкові надходження до бюджету не мають суворо цільового призначення.

Підтвердження наведеного міркування, знаходимо в Ю.М. Воробйова, який вказує, що в сучасних умовах використання терміну «фонди грошових коштів» дещо є застарілим через те, що процеси формування і використання фінансових ресурсів у сучасних умовах втратили свою чітку цільову спрямованість, а значить і необхідність утворювати окремі фонди [9, с.16]. Д.С. Моляков також стверджує, що для фінансових ресурсів характерна як фондова, так і нефондова форми створення і використання [20].

Представники іншої групи вчених акцентують увагу на важливості врахування фінансових відносин при висвітленні сутності фінансових ресурсів держави.

Не можемо не погодитися із тим, що фінансові ресурси є матеріальним носієм фінансових відносин, що виникають між юридичними особами, домогосподарствами і державою у зв'язку з постійним рухом грошових коштів у соціально-економічній системі. Фінансові ресурси створюються і використовуються в процесі реалізації фінансових відносин. Однак, на нашу думку, ототожнювати фінансові ресурси держави безпосередньо із сукупністю фінансових відносин є невірним.

З позиції М.М. Александрової, поняття «грошові кошти» значно ширше,

ніж «фінансові ресурси». Фінансові ресурси завжди виступають у грошовій формі. А грошові кошти стають фінансовими ресурсами тоді, коли вони акумулюються у відповідних фондах, які мають певний порядок створення і використання [2]. На нашу думку, фінансові ресурси є самостійним від фінансів і грошей поняттям. Однак фінансові ресурси держави мають вартісну оцінку і являють собою сукупність грошових коштів, акумульованих на спеціально відкритих рахунках. Як зазначає С.Ю. Колодій, органам Державного казначейства України відкривається кореспондентський рахунок в НБУ «Єдиний казначейський рахунок». При цьому, формування та використання фінансових ресурсів держави призводить, відповідно, до збільшення або зменшення залишків коштів на ЄКР [19].

Також існує думка [42, с. 17], що фінансові ресурси є більш широким поняттям, ніж грошові фонди, оскільки включає в себе не тільки грошові активи (фонди), а також матеріальні та нематеріальні активи, які можуть бути переведені в гроші за ринковими цінами, якщо на них буде попит. Отже, до фінансових ресурсів держави можна віднести як сукупність всіх видів грошових коштів, так і фінансових активів, що знаходяться в її розпорядженні.

До того ж, фінансові ресурси є поняттям більш ємким і включає в себе не тільки грошові кошти, що наявні в розпорядженні, але й потенційно можливі грошові кошти, які можуть бути отримані (залучені, запозичені) при необхідності. Також, за своєю внутрішньою економічною природою фінансові ресурси характеризуються потенційною можливістю перетворюватися у капітал. Однак, вони відрізняються від капіталу тим, що не реалізували на практиці свою внутрішню природу – забезпечення простого чи розширеного відтворення.

Отже, наведені визначення вчених-економістів щодо змістовного наповнення поняття «фінансові ресурси держави» вказують, насамперед, на порядок створення ресурсів і належність їх до суб'єктів фінансових відносин, але не вказують на джерело створення та на їх призначення.

Фінансові ресурси держави формуються за рахунок наступних джерел: податки та інші обов'язкові платежі; доходи від державного майна у вигляді орендної плати, дивідендів, відсотків за бюджетними кредитами; надходження у вигляді штрафів і пені. Також джерелами формування фінансових ресурсів держави є позикові і залучені кошти, доходи від зовнішньоекономічної діяльності держави, частково – національне багатство. В останні роки фінансові ресурси держави значною мірою поповнювалися за рахунок державних запозичень на внутрішньому і зовнішньому фінансових ринках. Оскільки

фінансові ресурси є дефіцитними, то це не тільки не виключає, але й, безумовно, передбачає можливість здійснення запозичень для забезпечення потреб суб'єктів процесу розподілу вартості. Варто також відмітити, що для кожного виду джерел фінансових ресурсів держави, характерним є і метод їх формування.

Розглядаючи джерела формування фінансових ресурсів держави не можна не приділяти уваги основним напрямкам їх використання. До останніх, у свою чергу, відносяться: фінансування витрат, пов'язаних із виробництвом суспільних та інших благ, погашення заборгованості за раніше взятими зобов'язанням та інші напрямки (участь в капіталі, бюджетні кредити).

У цілому, напрямки використання фінансових ресурсів можна подати в такому узагальненому вигляді (рис. 1.2).

На підставі проведеного наукового аналізу можна зробити висновок, що формування та використання фінансових ресурсів – це два взаємопов'язані процеси, що характеризують і розкривають сутність руху фінансових ресурсів. Звідси формування – це початкова фаза в русі фінансових ресурсів, саме тут визначаються джерела коштів, форми надходження і пропорції їх об'єднання. Як правило, на цій стадії фінансові ресурси перебувають у вартісній формі, що сприяє їх плануванню та контролю за ними. Формування обумовлює і визначає подальший рух фінансових ресурсів у формі їх використання.



Рис. 1.2. Узагальнення напрямків використання фінансових ресурсів держави
Джерело: побудовано автором

Таким чином, процес руху фінансових ресурсів слід розглядати в його єдності та неперервності. Фінансові ресурси є результатом взаємодії надходжень і витрат, розподілу грошових коштів, їх накопичення і використання.

Узагальнюючи представлені в економічній літературі підходи щодо визначення сутності фінансових ресурсів держави, пропонуємо виділити найбільш комплексні з поміж них: по-перше, це сукупність грошових коштів,

сформованих за рахунок надходжень доходів до бюджету і державних цільових позабюджетних фондів, отриманих кредитів, інших надходжень, які використовуються центральними і місцевими органами державної влади і управління для фінансування витрат, погашення заборгованості за раніше взятими зобов'язанням, інших цілей відповідно до діючого законодавства [19]; по-друге, це грошові кошти, що формуються в результаті економічної та фінансової діяльності, в процесі створення і розподілу валового національного продукту. Акумулюються державою й господарюючими суб'єктами та використовуються як джерело підтримки і розвитку виробництва, задоволення соціальних потреб населення, забезпечення функціонування сфери обігу [43]; по-третє, це сукупність коштів (грошових і не грошових), що утворюються та формуються внаслідок розподілу і перерозподілу вартості валового внутрішнього(суспільного) продукту на рівні як окремої держави, так і всієї світової економіки суб'єктами господарювання, домогосподарствами, державою і місцевою владою з метою забезпечення їх цілеспрямованого продуктивного використання в фондovій і не фондovій формі, що дає змогу одержувати доходи та прибутки від їх володіння та розпорядження на користь як окремих осіб (фізичних або (чи) юридичних), так і всього суспільства [9].

Якщо у перших двох визначеннях відзначаються суб'єкти, джерела формування та напрями використання фінансових ресурсів держави, то перевагою третього визначення є відзначення можливостей існування фінансових ресурсів у грошовій та негрошовій формах, з попередньою акумуляцією в фондах та без цього, важливість продуктивного використання фінансових ресурсів держави на користь всього суспільства тощо. Тобто, уточнені джерела утворення фінансових ресурсів, визначені суб'єкти, у яких вони утворюються, та результати, які можна досягти, використовуючи зазначені ресурси.

Для того, щоб сформувати всебічне визначення сутності фінансових ресурсів держави, пропонуємо з'ясувати їх характерні особливості на основі критичного аналізу наукового підґрунтя [2, 9, 19]. На нашу думку, такими особливостями є:

По-перше, суб'єктами формування і використання фінансових ресурсів держави є органи державної влади.

По-друге, основою утворення та формування фінансових ресурсів у соціально-економічній системі держави є вартість ВВП. Фінансові ресурси держави утворюються при вторинному розподілі або перерозподілі загальних

фінансових ресурсів країни шляхом передачі відповідної їх частини від суб'єктів підприємництва та домогосподарств державі для задоволення загальнодержавних потреб.

По-третє, цільове спрямування фінансових ресурсів держави полягає в тому, що органи державної влади формують і використовують фінансові ресурси з метою виконання своїх функцій. Фінансові ресурси виступають засобом покриття витрат держави, обумовлених виконанням ними функцій з управління, оборони, забезпечення внутрішньої і зовнішньої безпеки, правосуддя, втручання в економіку, соціально-культурного забезпечення.

По-четверте, державні органи влади обов'язково формують і використовують фінансові фонди (бюджети, цільові централізовані фонди фінансових ресурсів) з метою забезпечення своєчасного планування, розподілу, використання і контролю за рухом фінансових ресурсів, однак кошти можуть спрямовуватись на фінансування нагальних потреб і без попереднього нагромадження в фондах.

По-п'яте, фінансові ресурси держави мають грошову природу, тобто в основному перебувають у формі грошових коштів. Це є загальною формою існування фінансових ресурсів, що утворюються. Внаслідок використання різних цінних паперів як інструментів руху грошових коштів фінансові ресурси мають можливість знаходитись також у формі цінних паперів, тобто акцій, облігацій тощо.

По-шосте, фінансові ресурси держави можуть бути власними, залученими та позиковими. Аналогом власних коштів держави є доходи бюджету і позабюджетних фондів, повернення раніше виданих бюджетних кредитів. До позикових коштів належать кредити, облігаційні позики та інші. Залученими коштами є надходження, отримані в результаті приватизації державного та комунального майна.

По-сьоме, формування й використання фінансових ресурсів держави суворо регламентується законодавчими та нормативними актами.

Особливості фінансових ресурсів держави фінансові ресурси держави в основному перебувають у формі грошових коштів суб'єктами формування і використання фінансових ресурсів держави є органи державної влади основою утворення та формування фінансових ресурсів держави є вартість ВВП фінансові ресурси держави можуть бути представлені у фондовій та нефондовій формах цільове спрямування фінансових ресурсів держави полягає у фінансуванні виконання органами державної влади своїх функцій фінансові ресурси держави

можуть бути власними, залученими та позиковими формування й використання фінансових ресурсів держави суворо регламентується законодавчими та нормативними актами

Отже, на підставі вище наведеного можна зробити висновок, що фінансові ресурси формуються в результаті економічної та фінансової діяльності в процесі створення і розподілу валового суспільного продукту країни, а також акумулюються державою та суб'єктами господарювання. Фінансові ресурси держави поділяються на централізовані фонди, такі як державний бюджет, позабюджетні фонди, і децентралізовані фінансові ресурси у формі грошових фондів державних підприємств.

Розглядаючи проблематику змістовного наповнення, формування й використання фінансових ресурсів держави не можна оминати увагою процеси управління ними. Реалізація процесів управління фінансовими ресурсами держави передбачає існування двох взаємопов'язаних і взаємодіючих підсистем: керуючої (суб'єкт управління) і керованої (об'єкт управління). Варто зазначити, що основними елементами керуючої підсистеми управління фінансовими ресурсами є органи управління та інструменти управління, а керованої підсистеми – доходи та витрати бюджетів відповідних рівнів. При цьому управлінський вплив, який здійснює керуюча підсистема на керовану в цілому, утворює процес управління фінансовими ресурсами держави в рамках системи управління.

Оперативне управління фінансовими ресурсами держави в різних країнах світу реалізується за допомогою банківської, казначейської або змішаної систем, характеристики яких представлені в таблиці 1.1.

Таблиця 1.1

Системи оперативного управління фінансовими ресурсами держави

Системи управління фінансовими ресурсами держави	Зміст управлінських операцій
Банківська	Рахунки з обліку операцій з фінансовими ресурсами держави відкриваються в уставах банків, усі касові операції з фінансовими ресурсами держави проводяться банківськими установами
Казначейська	Розрахунково-касові операції з фінансовими ресурсами держави здійснюються органами казначейства, де відкриваються рахунки для обліку операцій з фінансовими ресурсами держави
Змішана	У здійсненні касових операцій з фінансовими ресурсами держави приймають участь як органи казначейства, так і установи банків

Джерело: складено автором

Банківська система управління фінансовими ресурсами держави передбачає, що комерційні банки під керівництвом центрального банку

вирішують широкий спектр питань, пов'язаних з оперативним управлінням фінансовими ресурсами держави. Зокрема, на банківські установи покладаються всі касові операції, а також відкриваються рахунки з обліку фінансових операцій.

При казначейській системі управління фінансовими ресурсами держави оперативне управління ресурсами здійснює Міністерство фінансів або казначейство. Ці органи виконують функції «касира» для всіх розпорядників та одержувачів бюджетних коштів і здійснюють платежі від імені та за дорученням цих установ та організацій.

А вже при змішаній системі управління фінансовими ресурсами держави в управлінських процесах приймають участь як органи казначейства, так і банківські установи. Це призводить до певного дублювання функцій, а відтак, збільшення обсягу інформації, що оброблюється, та непродуктивних витрат часу працівників зазначених установ.

На нашу думку, перевага казначейської системи управління фінансовими ресурсами держави над банківською системою полягає в тому, що функціонування казначейства дозволяє сконцентрувати в одній фінансовій структурі обидва потоки коштів, які формуються у процесі управління фінансовими ресурсами держави – дохідний і видатковий, що дозволяє значно спростити та прискорити виконання фінансових операцій, пов'язаних із фінансуванням реалізації функцій держави. В Україні з 2001 р. запроваджена казначейська система управління фінансовими ресурсами держави, тому у подальших дослідженнях зосередимось на такій системі більш докладно.

Поглибленому розумінню управлінських процесів у сфері державних фінансів, на нашу думку, сприятиме застосування такого сучасного наукового підходу до дослідження економічних явищ та процесів, як сітьовий метод аналізу. Сьогодні відбувається зміна структури всіх аспектів суспільного життя. Зміни відбуваються на рівні суб'єктів господарювання, домогосподарств, трансформуються також державні фінансові інститути, змінюються структури, що пов'язують ці інститути в єдине ціле. Тому важливо досліджувати такі зміни, фіксувати їх, простежувати їх історію та передумови.

Особливість сітьового підходу до дослідження об'єктів проявляється в тому, що такий підхід передбачає вивчення сіті зв'язків, які утворюються в часі між елементами (вузлами) сіті. На відміну від системного підходу, за якого акцентується увага на отриманні системного ефекту від взаємодії сукупності елементів як єдиного цілого, сітьовий підхід зосереджується саме на каналах

зв'язку між елементами сіті, на забезпеченні оптимальності організації таких зв'язків та безперебійності функціонування сіті в цілому.

Мережеві структури як економічна категорія представлені в науковій літературі досить широкою палітрою трактувань. Так, вони розглядаються з позиції різних наукових напрямків. При цьому такі позиції з певною мірою умовності можна розділити на три основні групи.

Таблиця 1.2

Змістовність визначення сутності мережевих структур залежно від об'єкту та предмету дослідження

Назва підходу	Сутність
Мережа як спосіб взаємодії	акцентування на взаємодії як по вертикалі, так і по горизонталі об'єктів, які є самостійними у правовому відношенні, водночас є залежними в економічному сенсі
Мережа як спосіб інтеграції	розуміється об'єднання об'єктів через систему вертикальних і горизонтальних угод, як спосіб концентрації їх діяльності та залучення нових контрагентів
Мережа як інститут	мова йде про встановлення правил взаємодії та інтеграції економічних агентів, яким властива однакова система цінностей. Інституційний напрямок мотивує організації активізувати свою діяльність та примушує їх розвиватися відповідно до основних правил, вимог та норм соціально-економічного середовища.

Джерело: складено автором на основі [10]

Елементами, що утворюють мережу (учасниками мережі) є суб'єкти господарювання (підприємства, установи, організації, домогосподарства) та органи оперативного управління фінансовими ресурсами держави (установи банків, органи державного казначейства та центрального банку). Такі елементи пов'язані між собою потоками фінансових ресурсів, які є матеріальним вираженням фінансових відносин, що формуються між учасниками сіті та відображають процеси, що відбуваються в соціально-економічному і політичному житті суспільства.

Фінансові ресурси держави рухаються по каналах – спеціально відкритих для цього фінансових рахунків. Для обліку фінансових ресурсів та здійснення розрахунків казначейство відкриває у центральному банку єдиний казначейський рахунок, на якому консолідуються кошти державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, кошти підприємств, установ та організацій, обслуговування яких здійснюється органами казначейства.

Ведення єдиного казначейського рахунку, на який зараховуються всі державні доходи та з якого здійснюються всі наступні видатки, дозволяє консолідувати фінансові ресурси держави в одній «касі».

На наше переконання, метою оперативного управління фінансовими

ресурсами держави є саме забезпечення синхронності потоків надходжень та витрат фінансових ресурсів для безперебійного фінансування реалізації функцій держави.

Таблиця 1.3

Призначення рахунків, що відкриваються в органах казначейства

№ з/п	Назва рахунку	Призначення рахунку
1.	Бюджетні рахунки	рахунки для забезпечення казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів
1.1	Бюджетні рахунки для зарахування надходжень	рахунки для зарахування доходів бюджетів, надходжень в частині повернення до бюджетів бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотній основі, та кредитів, у тому числі залучених державою або під державні (місцеві) гарантії
1.2	Бюджетні рахунки для операцій клієнтів з бюджетними коштами	рахунки для здійснення операцій з бюджетними асигнуваннями, передбаченими на виконання відповідних програм і заходів у державному та місцевих бюджетах, які відкриваються розпорядникам, їх відокремленим структурним підрозділам та одержувачам бюджетних коштів
1.2.1	реєстраційні рахунки	відкриваються розпорядникам бюджетних коштів, відокремленим структурним підрозділам розпорядників за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та кредитування бюджету для обліку операцій з виконання загального фонду кошторисів
1.2.2	спеціальні реєстраційні рахунки	відкриваються розпорядникам бюджетних коштів, їх відокремленим структурним підрозділам за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та кредитування бюджету для обліку операцій з виконання спеціального фонду кошторисів
1.2.3	рахунки одержувачів коштів	відкриваються одержувачам бюджетних коштів за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та кредитування бюджету загального та спеціального фондів для обліку операцій з виконання плану використання бюджетних коштів
1.2.4	рахунки для обліку операцій по загальнодержавних витратах	відкриваються розпорядникам бюджетних коштів для здійснення загальнодержавних витрат
1.2.5	рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами	відкриваються розпорядникам коштів місцевих бюджетів для обліку руху коштів загального та спеціального фондів місцевих бюджетів за міжбюджетними трансфертами
1.2.6	особові рахунки	рахунки, які відкриваються розпорядникам коштів місцевих бюджетів за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та кредитування бюджету для обліку руху коштів, виділених із загального та спеціального фондів місцевих бюджетів для розподілу між розпорядниками та одержувачами коштів місцевих бюджетів, а також їх відокремленими структурними підрозділами
1.3	Рахунки для обліку операцій із фінансування бюджетів	передбачених законом про Державний бюджет України та рішеннями про місцеві бюджети
1.4	Інші бюджетні рахунки	рахунки, які відкриваються за відповідними кодами бюджетної класифікації для здійснення операцій з обслуговування внутрішніх і зовнішніх боргових зобов'язань держави та в інших випадках, визначених нормативно-правовими актами
2	Небюджетні рахунки	рахунки, які відкриваються розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів, відокремленим структурним підрозділам розпорядників коштів, підприємствам, установам, організаціям та фізичним особам – суб'єктам підприємницької діяльності за операціями, що не відносяться до операцій за виконанням бюджетів (для проведення розрахунків з погашення взаємних заборгованостей, для зарахування надходжень та проведення видатків з коштами фондів соціального страхування тощо)

Джерело: складено автором за [36]

Натомість асинхронність потоків фінансових ресурсів у сфері державних

фінансів зумовлена процесом соціально-економічних змін, що викликаються внутрішніми і зовнішніми причинами і факторами, на які суб'єкти господарювання, зазвичай, реагують по-різному. Так, впродовж ділового циклу різні суб'єкти господарювання виявляються долученими до такого циклу в різні часові проміжки. Деякі з них виявляються взагалі незалученими в конкретний діловий цикл, що охоплює більшість суб'єктів господарювання та відображається на загальному стані економіки та державних фінансів. В такому разі відбувається зниження рівня координації потоків фінансових ресурсів держави, що може призвести до розбалансування доходів і витрат держави як в часовому, так і вартісному вимірах. Тому нівелювання асинхронності потоків фінансових ресурсів держави має становити основну мету їх управління. На досягнення такої мети спрямовані завдання оперативного управління фінансовими ресурсами держави.

Узагальнюючи викладене, можна зробити висновок, що результати виконаного дослідження дали змогу удосконалити трактування управління фінансовими ресурсами держави як сукупність тактичних дій щодо забезпечення синхронності та збалансованості потоків надходжень та витрат фінансових ресурсів для вчасного та у достатньому обсязі фінансування реалізації функцій держави, а також стратегічних заходів щодо оптимального перерозподілу фінансових ресурсів в економіці для реалізації пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку, що, на відміну від тлумачень попередників, ґрунтується на сітьовому методі аналізу потоків фінансових ресурсів держави та передбачає встановлення взаємозв'язку між стратегічними цілями управлінської діяльності та тактичними діями щодо їх досягнення.

1.2. Структуризація механізму управління фінансовими ресурсами держави

В умовах економічної нестабільності ефективне управління фінансовими ресурсами держави є важливою передумовою зміцнення збалансованості та фінансової спроможності бюджетної системи країни. Задля розгляду проблеми ефективності управління фінансовими ресурсами держави передбачається її деталізація в розрізі механізму його реалізації. Так, правильна та раціональна організація фінансового механізму є головним визначальним фактором ефективного управління фінансовими ресурсами держави.

Теоретичне осмислення сутності механізму управління фінансовими

ресурсами держави, визначення його структури, місця в ній окремих елементів, має важливе практичне значення, оскільки сприяє виявленню тих елементів у даному механізмі, що потребують удосконалення. Адже ефективність функціонування механізму управління фінансовими ресурсами держави залежить не тільки від обсягу фінансових ресурсів, яким оперує держава, а багато в чому й від конструкції самого механізму.

Зважаючи на те, що увага вчених-економістів більшою мірою зосереджена на дослідженні різних теоретичних та практичних аспектів функціонування фінансового механізму держави, тоді як механізм управління фінансовими ресурсами держави у науковій економічній літературі практично не висвітлюється, структуризація останнього є актуальним напрямом досліджень.

На сьогодні серед дослідників фінансів немає єдиної точки зору на зміст поняття «фінансовий механізм» та його співвідношення з поняттям «механізм управління фінансовими ресурсами держави». Оскільки фінансовий механізм держави є більш ширшим поняттям, що включає в себе і фінансовий механізм управління фінансовими ресурсами держави, тому спочатку з'ясуємо економічний зміст дефініції фінансового механізму.

Варто зазначити, що фінансовий механізм є поняттям неоднозначним і водночас складним. На нашу думку, неоднозначність пояснюється через неузгодженість трактувань його змісту різними дослідниками, а складність механізму пояснюється його особливою структурністю, що складається з багатьох елементів, які характеризують різні аспекти фінансових відносин, що формуються в державі.

Різноманіття підходів представників наукової школи, які вивчали загальні й специфічні аспекти змісту фінансового механізму, демонструє глибинність та серйозність окресленої проблематики, адже існуючі наукові підходи в деяких випадках не тільки не доповнюють, а й суперечать один одному.

У загальному розумінні термін «механізм» означає «пристрій, що передає або перетворює рух; внутрішня будова, система чого-небудь, що забезпечує порядок у якому-небудь виді діяльності, процесу» [4]. За іншим науковим підходом: «механізм є системою ланок, котрі перетворюють рух одних елементів у потрібний рух інших, при цьому існують вхідні та вихідні ланки» [46]. Аналізуючи подані трактування механізму, на наше переконання, слід звернути увагу на те, що дія механізму завжди пов'язана із взаємодією між елементами системи, у рамках якої функціонує такий механізм. Наслідком є приведення до цілеспрямованого руху системи у заданому напрямі, тому це повинно знайти

відображення у тлумаченнях сутності механізму.

Даючи наукову оцінку досліджуваному поняттю, можна стверджувати, що з поміж науковців одні більше уваги приділяють змістовній характеристиці складових фінансового механізму. А інші автори акцентують увагу на елементах системи управління фінансами, вводячи до їх складу фінансовий механізм. Розглянемо такі підходи більш докладно.

Так, ряд дослідників визначає фінансовий механізм як сукупність певних складових, зокрема:

- сукупність способів організації фінансових відносин, що застосовуються суспільством з метою забезпечення сприятливих умов для економічного і соціального розвитку. Включає види, форми і методи організації фінансових відносин, способи їх кількісного визначення [43, с. 12];

- сукупність форм і методів, за допомогою яких забезпечується здійснення широкої системи розподільчих і перерозподільних відносин, утворення доходів і накопичень, створення і використання централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів [46];

- сукупність економічних структур, інститутів, форм, методів, за допомогою яких здійснюється ув'язка і узгодження суспільних, групових і приватних інтересів [56, с. 421];

- сукупність форм і методів організації управління і планування фінансів та використання в цих процесах грошових фондів, фінансових важелів, норм, нормативів, лімітів, стимулів, санкцій, резервів, а також фінансового законодавства [49, с. 43].

- система фінансових форм, методів, важелів та інструментів, які використовують у фінансовій діяльності держава та підприємства при відповідному нормативному, правовому й інформаційному їх забезпеченні, а також при відповідній фінансовій політиці на мікро- і макрорівні [18, с. 22].

У представленого розуміння фінансового механізму багато опонентів, які не сприймають «управлінську сутність» даного поняття, вважають це неправомірним розширенням обсягу дефініції [11, с. 76] та переконані у тому, що правильніше фінансовий механізм представляти як внутрішньосистемний феномен – спосіб організації взаємодії окремих елементів фінансової системи [11, с. 78]. Такі вчені пропонують «суб'єкт-об'єктне» трактування фінансового механізму, який визначається як засіб впливу суб'єкта на об'єкт фінансової системи, зовнішня форма прояву практичної реалізації функцій фінансів, сукупність різних форм і методів використання державою фінансів з метою

забезпечення реалізації відповідної фінансової політики в рамках економічної системи [48, с. 124-125].

При цьому суб'єктами управління фінансами є сукупність організаційних структур влади, які регулюють і контролюють фінансові процеси в економіці (законодавчі органи та виконавчі органи, що спрямовують, регулюють і контролюють фінансові процеси на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях). До об'єктів управління відносять сфери фінансових відносин: державні фінанси (державний кредит), місцеві фінанси, фінанси комерційних і некомерційних організацій, фінанси державних і муніципальних унітарних підприємств, страхування, фондовий ринок тощо.

В якості інструментальної бази управління фінансами виступає безпосередньо сам фінансовий механізм, який є складовою частиною господарського механізму. Він являє собою сукупність видів і методів організації фінансових відносин, націлений на вирішення конкретних завдань, досягнення реального ефекту, задоволення потреб суспільства [25]. Зауважимо, що наведені бачення, на нашу думку, є неповними. Це пояснюється статичністю розглянутих підходів, оскільки не відображається думка про те, саме яким чином фінансовий механізм приводиться в дію.

Інші автори вбачають у фінансовому механізмі системні ознаки та визначають його як систему управління фінансами. В якості прикладу такої групи трактувань фінансового механізму, є такі:

- система управління фінансами, призначена для організації взаємодії фінансових відносин і фондів грошових коштів з метою оптимізації їх впливу на кінцеві результати виробництва [29, с. 96-97];
- система управління фінансовими відносинами через фінансові важелі, за допомогою фінансових методів [50, с. 13];
- система фінансових форм, методів, важелів та інструментів, які використовують у фінансовій діяльності держава та підприємства при відповідному нормативному, правовому й інформаційному їх забезпеченні, а також при відповідній фінансовій політиці на мікро- і макрорівні [18].

У представленого розуміння фінансового механізму багато опонентів, які не сприймають «управлінську сутність» даного поняття, вважають це неправомірним розширенням обсягу дефініції [11] та переконані у тому, що правильніше фінансовий механізм представляти як внутрішньосистемний феномен – спосіб організації взаємодії окремих елементів фінансової системи [11]. Такі вчені пропонують «суб'єкт-об'єктне» трактування фінансового

механізму, який визначається як засіб впливу суб'єкта на об'єкт фінансової системи, зовнішня форма прояву практичної реалізації функцій фінансів, сукупність різних форм і методів використання державою фінансів з метою забезпечення реалізації відповідної фінансової політики в рамках економічної системи [48, с. 124-125].

При цьому суб'єктами управління фінансами є сукупність організаційних структур влади, які регулюють і контролюють фінансові процеси в економіці (законодавчі органи та виконавчі органи, що спрямовують, регулюють і контролюють фінансові процеси на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях). До об'єктів управління відносять сфери фінансових відносин: державні фінанси (державний кредит), місцеві фінанси, фінанси комерційних і некомерційних організацій, фінанси державних і муніципальних унітарних підприємств, страхування, фондовий ринок тощо.

В якості інструментальної бази управління фінансами виступає безпосередньо сам фінансовий механізм, який є складовою частиною господарського механізму. Він являє собою сукупність видів і методів організації фінансових відносин, націлений на вирішення конкретних завдань, досягнення реального ефекту, задоволення потреб суспільства [25].

Отже, у найзагальнішому вигляді систему управління фінансами можна уявити як сукупність елементів і зв'язків, що забезпечують ефективний вплив суб'єкта управління на об'єкт для реалізації кінцевої мети на основі фінансового механізму. При чому кінцевою метою управління державними фінансами є реалізація державної фінансової політики, під якою варто розуміти сукупність державних заходів щодо використання фінансових відносин для виконання державою своїх функцій.

Вважаємо, що головна відмінність між фінансовим механізмом та механізмом управління фінансовими ресурсами держави полягає саме в об'єкті управління. Якщо об'єктом управління першого механізму є всі сфери фінансових відносин, що формуються в державі, то об'єктом управління другого механізму є фінансові ресурси держави. Механізм управління фінансовими ресурсами держави є невід'ємною складовою фінансового механізму держави. Однак у механізмі управління фінансовими ресурсами існує і самостійна сфера дій, що стосується формування та розподілу фондів фінансових ресурсів.

Для того, щоб всебічно та повно розкрити сутність механізму управління фінансовими ресурсами держави, пропонуємо використати комплексний підхід, що ґрунтується на узгодженому застосуванні положень теорії фінансів, теорії

управління та теорії систем. Комплексний підхід передбачає використання декількох взаємопов'язаних підходів: системного, процесного і програмно-цільового.

Системний підхід заснований на врахуванні кількості та якості внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків системи, динаміки їх змін у часі і просторі, виявленні та використанні інтеграційних властивостей системи, які є результатом внутрішнього взаємодії її компонентів. Застосування системного підходу означає: вивчення окремих структурних частин системи; виявлення ролі кожної з них в загальному функціонуванні системи; встановлення всіх взаємозв'язків; виявлення впливу системи в цілому на окремі її елементи.

Система управління може бути представлена як суб'єкт управління, об'єкт впливу (управління) та управлінський вплив, що створюється і реалізується суб'єктом щодо об'єкта. При цьому зміст управління фінансовими ресурсами держави зводиться до взаємодії суб'єкта та об'єкта управління, в ході якого відбувається формування і використання фондів фінансових ресурсів за допомогою відповідного механізму управління.

За таких умов об'єктом управління є фінансові потоки, що формуються в сфері державних фінансів у процесах формування та використання централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів. Суб'єктами ж системи управління виступають, з одного боку, структури і підрозділи внутрішнього середовища держави (міністерства і відомства, всі розпорядники та одержувачі бюджетних призначень тощо), а, з іншого боку, – численні зовнішні контрагенти: від громадян і недержавних юридичних осіб своєї країни до різних зарубіжних економічних суб'єктів, включаючи окремі держави та міжнародні організації.

Важливим аспектом системного підходу до розуміння сутності механізму управління фінансовими ресурсами держави є декомпозиція системи на дві складові: управляючу підсистему та підсистему, якою управляють. Управляюча підсистема являє собою складний багаторівневий елемент зі своєю ієрархією і організацією, сукупністю прямих і непрямих методів впливу, що передбачає не тільки координацію дій на всіх рівнях, а й узгодження спільних цілей управління як неодмінної умови ефективного функціонування механізму.

Управління фінансовими ресурсами держави здійснюється цілеспрямовано, тобто у визначеному напрямі: механізм є системою цілеспрямованого суб'єктно-об'єктного перетворення, в якій суб'єкт, з огляду на характеристики об'єкта, перетворює його для досягнення поставлених цілей

[15]. Вважаємо, що метою управління фінансовими ресурсами держави є фінансова стійкість і фінансова незалежність, які проявляються в макроекономічній стабільності, збалансованості бюджету, зниженні державного боргу, твердості національної валюти з обов'язковим поєднанням економічних інтересів держави та суспільства в цілому.

На нашу думку, при висвітленні структури механізму управління фінансовими ресурсами держави важливо розкрити, за допомогою чого даний механізм здійснює управлінський вплив і яким чином це здійснюється. Тому вважаємо, що в складі механізму доцільно виділити підсистему елементів функціонування механізму управління фінансовими ресурсами держави, до складу яких входять фінансові методи, фінансові інструменти і фінансові важелі, та підсистему елементів забезпечення функціонування механізму, що включає нормативно-правове, інформаційне та технічне забезпечення (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Складові механізму управління фінансовими ресурсами держави.

Розробка автора

Усі управлінські процеси в фінансах ґрунтуються на застосуванні певних фінансових методів управління, а також інструментів, що впливають на діяльність суб'єктів господарювання. Специфіка методів формування та використання фінансових ресурсів держави обумовлюється змістом і характером суспільних відносин, що регулюються державою.

До обов'язкового методу мобілізації фінансових ресурсів держави можна віднести податковий метод, який передбачає акумулювання грошових коштів для фінансового забезпечення діяльності держави та місцевих органів влади у формі грошових платежів (податків) юридичних і фізичних осіб на обов'язковій, примусовій і безоплатній основах. Також формування фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що передбачає застосування страхового методу формування фінансових ресурсів, тобто за рахунок надходження страхових внесків.

Добровільний метод мобілізації фінансових ресурсів держави реалізується шляхом проведення державних лотерей, розміщення державних цінних паперів, збору добровільних пожертвувань фізичних та юридичних осіб тощо.

Метод фінансування, залежно від джерела виплати коштів, передбачає здійснення бюджетного, відомчого фінансування, фінансування з цільових фондів тощо. Залежно від умов отримання коштів, із бюджету можуть фінансуватися дотації, субсидії та субвенції.

Метод кредитування використовується як при отриманні державних позик, коли держава виступає в якості боржника, так і при надання кредитів державою юридичним і фізичним особам. Умовний державний кредит видається як зобов'язання уряду за гарантіями, виданими кредиторам інших країн під позики, отримані вітчизняними позичальниками.

Методи практичного здійснення операцій, безпосередньо пов'язаних із формуванням і використанням фінансових ресурсів, а саме, методи фінансового планування і прогнозування, методи оперативного управління фінансами, методи фінансового контролю, які також входять до складу фінансового механізму, пропонуємо розглядати в розрізі окремих функціональних елементів механізму управління фінансовими ресурсами держави.

Так, варто зазначити, що фінансові інструменти механізму управління фінансовими ресурсами держави – це засоби, що застосовуються для виконання завдань, передбачених фінансовою політикою держави, щодо формування, розподілу та використання фінансових ресурсів держави. Вони являють собою різні види податків і зборів, фінансові норми і нормативи, фінансові стимули і санкції, міжбюджетні трансферти та ін.

В якості головних елементів фінансового механізму, що здійснюють управлінський вплив, учені виділяють сукупність фінансових важелів, спрямованих на регулювання різних процесів або об'єктів у системі управління. Фінансові важелі являють собою сукупність інструментів, які використовуються при формуванні та використанні централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів. У напрямку своєї дії фінансові важелі поділяються на дві групи: стимули і санкції, тобто з їх допомогою здійснюється стимулювання або обмеження впливу на процес формування і використання фінансових ресурсів. Стимули матеріалізують фінансове заохочення, тоді як санкції – покарання. На практиці в ролі стимулів виступають різноманітні пільги (наприклад, в оподаткуванні), а в ролі санкцій – штрафи, пені та ін. Крім того, важелі управління фінансовим механізмом поділяються на окремі види. Перш за все, це

принципи, умови і порядок формування та використання фондів, здійснення фінансування і кредитування.

За нашими переконаннями, важливою складовою механізму управління фінансовими ресурсами держави є забезпечуюча підсистема, яка включає такі види забезпечення, як: нормативно-правове, інформаційне, методичне. Формування та використання фондів фінансових ресурсів для задоволення загальнодержавних потреб здійснюються на підставі відповідних нормативно-правових актів. Використання правових норм у фінансовій сфері дає можливість встановити єдині правила організації фінансових відносин, захистити економічні інтереси держави і населення. Дотримання правових норм також забезпечує сувору фінансову дисципліну. На основі положень нормативно-правових актів розробляються методичні положення, що визначають техніку мобілізації і використання фінансових ресурсів, обов'язки суб'єктів, які беруть участь у процесах управління фінансовими ресурсами та ін.

В рамках же іншого з вищенаведених – процесного підходу, управління представляється у вигляді процесу, який розподіляється на послідовність виконуваних процедур і операцій. Використання процесного підходу є необхідним для розробки неперервних і послідовних управлінських дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей в межах наявних фінансових ресурсів.

Домінуючою і правильною є думка, що зміст управлінської діяльності відображає функції управління, через реалізацію яких здійснюється управлінський вплив. А послідовна реалізація таких функцій формує цикл управління. Так, в процесі управління фінансовими ресурсами здійснюється планування фінансових ресурсів, їх облік і контроль за акумуляцією, розподілом і використанням, тому логічним є виділення в складі механізму управління фінансовими ресурсами держави таких функціональних блоків, як: фінансове планування і прогнозування, оперативне управління і фінансовий контроль.

На нашу думку, однією із важливих складових у процесі управління фінансовими ресурсами є фінансове планування. Саме в ході планування визначаються планові обсяги мобілізації фінансових ресурсів, виявляються можливості збільшення фінансових ресурсів, напрямки їх найбільш ефективного використання та співвідносяться потреби з джерелами їх покриття. Оскільки управлінські рішення в процесі планування приймаються на основі аналізу фінансової інформації, така інформація повинна бути достатньо повною і достовірною.

Разом з тим не слід оминати увагою і фінансове прогнозування, яке передує складанню фінансових планів. Метою фінансового прогнозування є визначення прогнозного обсягу фінансових ресурсів, джерел формування та їх використання в наступному періоді. Прогнози дозволяють намітити різні варіанти розвитку подій.

Поточне (оперативне) управління фінансовими ресурсами держави здійснюється шляхом вжиття комплексу заходів щодо забезпечення поточного функціонування держави необхідними фінансовими ресурсами. Це дає змогу забезпечити виконання запланованих показників на всіх стадіях розподільного процесу. Поточне управління забезпечує безперервність і синхронність функціонування всіх ланок сфери державних фінансів, спрямоване на виконання встановлених показників з урахуванням впливу зовнішніх і внутрішніх факторів. З економічної точки зору воно також передбачає економію ресурсів, перерозподіл грошових потоків, коригування показників фінансових планів тощо.

Фінансовий контроль зорієнтований на застосування сукупності різних методів і форм контролю за фінансовою діяльністю всіх економічних суб'єктів, що здійснюються спеціально уповноваженими контрольними органами, з метою запобігання неефективному і нецільовому використанню фінансових ресурсів держави. Зазвичай охоплює діяльність контрольних фінансових органів, що діють на основі нормативно-правових актів, що регулюють фінансові відносини. Як наслідок має забезпечуватися цільове використання фінансових ресурсів держави та сприяння запобіганню фінансових порушень.

Наступний науковий підхід до розкриття сутності механізму управління фінансовими ресурсами держави – програмно-цільовий – включає формування керуючого впливу через розробку і реалізацію цільових програм розвитку для досягнення оперативних, тактичних і стратегічних цілей функціонування, що досягається через застосування програмно-цільового бюджетування.

Домінуючою в науковій площині є думка, що програмно-цільове бюджетування являє собою систему бюджетного планування, яка пов'язує видатки бюджету з очікуваною віддачею від цих видатків, з їх соціальною та економічною ефективністю. Аналіз зарубіжного досвіду інтерпретації та застосування програмно-цільового бюджетування дозволив виділити два основних підходи: бюджетування, орієнтоване на результати – «БОР» (*Result Oriented Budgeting*), і комплексне середньострокове планування видатків у рамках жорстких бюджетних обмежень по секторах – «МТЕФ» (*Medium Term*

Expenditure Framework). Дані підходи є взаємодоповнюючими та спрямовані на підвищення ефективності системи управління бюджетними видатками за рахунок цільового використання бюджетних коштів та планування бюджетних витрат за програмними цілями і відповідно до очікуваними результатами [59].

Отже, комплексне поєднання трьох представлених підходів до розкриття сутності механізму управління фінансовими ресурсами держави, а саме системного, процесного та програмно-цільового, дозволяє запропонувати авторський підхід до трактування цього поняття: механізм управління фінансовими ресурсами держави – це сукупність організаційно-правових і фінансових відносин, що складаються в процесі управління (планування і прогнозування, оперативного управління і фінансового контролю) бюджетними та позабюджетними потоками фінансових ресурсів держави, завдяки застосуванню суб'єктами управління сукупності фінансових методів і важелів, нормативно-правового, інформаційного та програмно-технічного забезпечень, в цілях реалізації програм соціально-економічного розвитку держави.

Варто зазначити, що механізм управління фінансовими ресурсами держави має певні особливості. З одного боку, він об'єктивний, так як будується відповідно до вимог об'єктивних економічних законів; а з іншого боку – носить суб'єктивний характер, так як використовується державою для вирішення тих завдань, які стоять перед нею на певному етапі становлення економіки. При цьому не можна не погодитися із думкою, що функціональне призначення механізму управління фінансовими ресурсами держави полягає у виконанні організаційної та стимулюючої функцій [53].

Механізм управління фінансовими ресурсами держави активно впливає на виробничі, розподільчі процеси, процеси споживання і обміну, що дозволяє використовувати вплив окремих елементів механізму на конкретні сфери суспільного виробництва, ініціювати прискорення розвитку окремих галузей економіки, видів діяльності, прагнучи повнішій реалізації цілей і завдань фінансової політики.

Неоднозначним і цікавим з наукової точки зору є вимір впливу розглядуваного механізму. Так, кількісний вплив механізму управління фінансовими ресурсами держави виражається через встановлення пропорцій мобілізації суб'єктами господарювання та органами державної влади фінансових ресурсів та їх розподілу між сферами і ланками фінансової системи держави. Тоді як якісний вплив зазначеного механізму пов'язаний із використанням таких методів формування і використання фінансових ресурсів, форм організації

фінансових відносин, які дозволяють їх розглядати в якості стимулів розвитку як окремих суб'єктів господарювання, так і економіки в цілому.

У зв'язку з тим, що ринкова економіка формується циклічно, періоди економічного зростання змінюються економічною депресією, механізм управління фінансовими ресурсами держави є досить гнучким, структура механізму не лишається сталою. Держава з метою мобілізації та ефективного використання фінансових ресурсів постійно модифікує механізм, відповідно до цілей і завдань соціально-економічної політики для досягнення збалансованого розвитку. При цьому коригування елементів фінансового механізму відбувається шляхом зміни відповідних норм фінансового права, в яких встановлені чіткі правила функціонування кожного структурного елементу фінансового механізму.

Таким чином, трансформація механізму управління фінансовими ресурсами держави відбувається відповідно до перебігу економічного і соціального розвитку держави та обов'язково регламентується відповідними нормативно-правовими документами. У процесі перебудови відбувається перетворення, трансформація, зміна елементів механізму, наприклад, зміна процедури збору податків, способів розподілу бюджетних коштів, правил емісії або обігу державних фінансових інструментів та ін. При цьому важливо, щоб механізм був здатний не лише стрімко адаптуватися до змін у ринковій кон'юнктурі, але й спричинювати продуктивний вплив на суспільне виробництво. Разом із тим зрозумілим є той факт, що ефективність функціонування механізму управління фінансовими ресурсами держави обумовлюється величиною фінансових ресурсів, які виділяються державою на конкретні цілі, способами формування фінансових ресурсів, а також тим, у яких формах і по яких каналах рухаються грошові кошти, на яких умовах вони виділяються і використовуються. Також важливим є взаємоузгоджене функціонування всіх елементів даного механізму.

В умовах посилення наслідків світової фінансово-економічної кризи, дії ризиків впливу фінансової глобалізації на національну фінансову систему, перманентної трансформації і реформування вітчизняної бюджетної системи, актуалізується необхідність підвищення ефективності управління бюджетними ресурсами, все більше зростає роль бюджетного менеджменту у механізмі управління фінансовими ресурсами держави. Розглядувана проблематика обґрунтовано оцінюється фахівцями як найбільш складана, яка потребує глибокого аналізу та комплексного підходу до її вирішення. Тому в наступному

підрозділі дисертаційного дослідження увага приділятиметься саме необхідності та значущості бюджетного менеджменту в питаннях забезпечення ефективного формування та використання фінансових ресурсів у державі.

1.3. Місце та роль бюджетного менеджменту в механізмі управління фінансовими ресурсами держави

Концептуальні ринкові перетворення в економіці багатьох країн вимагають перегляду багатьох традиційних підходів економічної теорії та фінансової практики. Особливе місце тут посідає бюджетний менеджмент як один із найбільш перспективних напрямків економічної науки, в якому гармонійно поєднуються теоретичні розробки в галузі фінансів, аналізу та економетрики з практичною спрямованістю розроблених в його рамках загальних методологічних підходів. Формування і розподіл коштів бюджетів на всіх рівнях бюджетної системи є багатоетапним процесом, який охоплює соціальну, економічну, фінансову та інші сфери діяльності держави. Такий багатогранний процес вимагає координуючого і цілеспрямованого управління. Усе це робить дослідження економічного змісту бюджетного менеджменту актуальним науковим завданням.

Узагальнення наукових думок у площині цього дослідження засвідчує, що у працях як вітчизняних і зарубіжних вчених, так і практиків, що присвячені теоретичним проблемам бюджетного менеджменту, відсутнє однозначне тлумачення даної дефініції. Це може бути зумовлено його комплексністю та загальністю. Варто зазначити, що у зарубіжній літературі спостерігається ототожнення понять «бюджетний менеджмент» та «бюджетування», і це значно звужує сутність даного поняття. Так, під бюджетуванням розуміється конкретна сукупність процедур та аналітики, що дозволяє скласти конкретний бюджет, тоді як бюджетний менеджмент є сукупністю заходів не лише в частині складання бюджету, а й щодо управління ним.

Не можна оминати увагою й інший підхід, за яким бюджетний менеджмент можна розглядати також як практичну діяльність певної категорії суб'єктів управління. На думку українських науковців, особливістю такої діяльності є суворе правове регламентування процедур, функціональних обов'язків, повноважень учасників бюджетних відносин, що обумовлено необхідністю захисту інтересів держави та її громадян, збереження державного майна та коштів [12].

Цікавою є й думка інших вчених, які розглядають бюджетний менеджмент з точки зору процесного підходу – як процес управління формуванням, розподілом, перерозподілом і використанням державних ресурсів, а також оптимізацією грошових потоків, що проходять через бюджетну систему [57], управління коштами державного та місцевих бюджетів з метою цільового їх використання або ж управління фінансами прозорими методами [21], сукупність взаємопов'язаних дій (управлінських функцій), прийомів, методів, спрямованих на управління бюджетними ресурсами і відносинами, які виникають у процесі управління бюджетними потоками [21].

Виходячи із зазначеного, за нашими міркуваннями, бюджетний менеджмент як процес можна представити у вигляді послідовності певних етапів. Так, у рамках стратегічного бюджетного менеджменту такими етапами є: цільовий етап (визначення мети і завдань управління бюджетними потоками), інформаційний (підготовка і аналіз інформації), формування цільових показників, виявлення і аналіз альтернатив. Натомість оперативний бюджетний менеджмент передбачає: вибір варіанту бюджету та його законодавче оформлення, оцінку якості підготовки бюджетного плану, забезпечення виконання бюджету, моніторинг і контроль виконання бюджету.

При розгляді етапів бюджетного менеджменту не можна оминати увагою і оцінку його ефективності. Зазвичай такий етап складається з: аналізу виконання бюджетного плану, зовнішнього контролю, визначення системи показників, що характеризують ефективність бюджетного менеджменту, розробку пропозицій щодо коригування бюджетного менеджменту тощо [13].

Бюджетний менеджмент є це сукупністю ефективних дій, прийомів, методів і способів, що здійснюються органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими господарюючими суб'єктами з управління бюджетними відносинами, що виникають в процесі утворення, розподілу, перерозподілу і використання державних та муніципальних бюджетних коштів. Мета бюджетного менеджменту – реалізація фінансово-бюджетної політики держави в ім'я соціально-економічного розвитку і забезпечення безпеки країни, а також підвищення добробуту людей [1].

З позиції досягнення запланованої мети бюджетного менеджменту, а саме реалізації фінансово-бюджетної політики в контексті збереження і розвитку економічної цілісності, безпеки і державного устрою країни, запобігання можливої фінансової неспроможності, розглядає бюджетний менеджмент В.Д. Фетісов. За ним під бюджетним менеджментом розуміється «науково

обґрунтована система управління бюджетними відносинами, потоками і фондами державних (місцевих) грошових коштів» [47]. В аналогічній інтерпретації, але з актуалізацією на бюджетних ризиках, що є цілком виправданим, подає власне трактування розглядуваного О.О. Єрмакова. Вона вважає, що бюджетний менеджмент являє собою «систему управління бюджетними потоками з використанням науково обґрунтованих ринкових форм і методів прийняття ефективних рішень в галузі управління бюджетними активами, пасивами і бюджетними ризиками» [13].

Варто зазначити, що проведений критичний науковий аналіз сутності поняття «бюджетний менеджмент» засвідчує, що в економічній літературі існує множина інтерпретацій даної дефініції, значущість яких звичайно не можна применшувати. Водночас, на нашу думку, такі тлумачення є або неповними або такими, що не розкривають всю специфічність та унікальність змістовності бюджетного менеджменту. На наше переконання, для того, щоб сформулювати визначення бюджетного менеджменту, що найбільше відповідає його економічному змісту, слід виконати морфологічну декомпозицію даного поняття, а саме: ідентифікувати мету, завдання, суб'єктів, об'єкти, принципи та функції бюджетного менеджменту.

Так, метою бюджетного менеджменту є реалізація фінансово-бюджетної політики держави заради її соціально-економічного розвитку, забезпечення фінансової безпеки, а також підвищення добробуту громадян. Для досягнення окресленої мети визначимо комплекс основних завдань. За нашими міркуваннями такими мають бути:

- мобілізація державних (місцевих) бюджетних і позабюджетних ресурсів;
- діагностування додаткових фінансових ресурсів при мобілізації і використання бюджетних і позабюджетних коштів;
- забезпечення формування достатнього обсягу бюджетних ресурсів, необхідного для реалізації завдань, що визначені у рамках розробленої траєкторії фінансової політики держави;
- дотримання безперебійного фінансування витрат для реалізації функцій і завдань держави та органів місцевого самоврядування;
- забезпечення найбільш ефективного використання бюджетних ресурсів;
- досягнення мінімізації фінансових ризиків, що виникають при виконанні бюджету;
- забезпечення фінансової стійкості бюджетної системи країни;
- оптимізація грошового обігу шляхом забезпечення відповідності

надходження грошових коштів та їх витрачання за часом та обсягом;

- підвищення якості управління мобілізацією і використанням державних бюджетних і позабюджетних коштів;
- посилення державного (місцевого) фінансового контролю за ефективним використанням державних і місцевих бюджетних і позабюджетних коштів.

Як система управління державними і місцевими фінансами бюджетний менеджмент складається з двох підсистем: керованої, тобто об'єкта управління, і керуючої, тобто суб'єкта управління. Основна мета керуючої підсистеми полягає у забезпеченні ефективного функціонування об'єкта управління. Вона досягається шляхом вироблення і реалізації управлінських рішень, що приймаються на основі одержуваної інформації від керованого об'єкта і зовнішнього середовища.

Навряд чи знайдуться опоненти того, що об'єктом бюджетного менеджменту виступають фінансові потоки, які проходять через бюджетну систему. Не можна не погодитися з думкою і про структурність об'єктів управління бюджетного менеджменту. Найправильніше виділяти такі об'єкти, як:

- державні фінанси, зокрема бюджети різних рівнів, державних позабюджетних фондів, державний кредит;
- місцеві фінанси, зокрема місцеві бюджети і місцеві позабюджетні фонди;
- фінанси комерційних і некомерційних організацій;
- фінанси державних і місцевих унітарних підприємств [45].

Якщо мова йде про об'єкти управління, то відразу виникає питання в частині суб'єктів бюджетного процесу. Так, в якості зазначених суб'єктів виступає сукупність організаційних структур влади, які регулюють і контролюють фінансові процеси в економіці (органи законодавчої влади, що формують законодавчу базу про бюджет, бюджетну діяльність, та виконавчі органи, що регулюють і контролюють фінансові процеси на загальнодержавному та місцевому рівнях, а також фінансовий апарат в комерційних і некомерційних організаціях).

Що стосується суб'єктів, то, з одного боку, ними є структури і підрозділи внутрішнього середовища держави (міністерства і відомства, розпорядники та одержувачі бюджетних призначень та ін.), а з іншого боку – численні зовнішні контрагенти: від громадян і недержавних юридичних осіб своєї країни до різних зарубіжних економічних суб'єктів (включаючи окремі держави і міжнародні організації).

Критичний аналіз наукового підґрунтя формування сукупності принципів бюджетного менеджменту дозволив сформувати основний його базис, представлений у таблиці 1.4. Важливість практичного застосування окреслених у таблиці 1.4 принципів бюджетного менеджменту детермінується високою складністю структури і функцій системи управління фінансовими ресурсами держави, її стратегічною спрямованістю і інерційністю, динамізмом розвитку економік на сучасному етапі, змінами на фоні циклічних процесів в економіці світового рівня. Все це в сукупності дозволяє говорити про комплексний підхід до синтезу ключових елементів і принципів бюджетного менеджменту.

Таблиця 1.4

Характеристика принципів бюджетного менеджменту

Назва принципів	Характеристика принципів
Принцип відповідності	затверджений на законодавчому рівні розподіл і правове закріплення відповідальності за виконання окремих функцій бюджетного менеджменту між рівнями бюджетної системи повинен відповідати дохідним повноваженням, достатнім для цього
Принцип композитності	поєднання ознак централізації і децентралізації в управлінні бюджетними коштами зі зміщенням управлінських впливів від центрального до місцевих органів управління, обмежуючи монополію державного управління шляхом делегування частини повноважень і відповідальності адміністративно-територіальним громадам при збереженні єдиної системи управління
Принцип партнерства	відхід від жорсткої ієрархічної вертикалі управління, взаємодія суб'єктів управління фінансовими ресурсами держави
Принцип субсидіарності	прийняття управлінських рішень на найнижчому можливому рівні, коли верхні ланки управління вдаються до будь-яких дій тільки у тому разі, якщо ці дії будуть ефективніші за відповідні дії нижніх ланок
Принцип мобільності та адаптивності	здатність системи управління фінансовими ресурсами держави оперативно реагувати на зміни зовнішнього середовища, що виражається в трансформації її організаційної структури і принципів функціонування при істотних змінах мезо- і макрорівневого оточень
Принцип виділеної компетенції	диференціація функцій всередині окремих сфер управління фінансовими ресурсами держави, що дозволяє реалізовувати процесний підхід до управління, на відміну від функціонально-ієрархічного, та дає можливість підвищення ефективності функціонування системи стратегічного управління фінансовими ресурсами держави
Принцип адекватності	вироблення стратегії і керуючих впливів на основі всебічного вивчення особливостей розвитку економіки в зв'язку з загальними її закономірностями
Принцип комплексності	постійне вдосконалення процесів планування, правових методів регулювання економічних відносин в сфері ресурсного забезпечення виконання функцій держави, обліку соціально-економічних, політичних та демографічних аспектів і обмежень на управління ресурсами, узгодження внутрішніх і зовнішніх елементів механізму управління ресурсним забезпеченням, а також вдосконалення таких важелів, як державні замовлення, економічні стимули, ціни, тощо
Принцип компетентності	поглиблене вивчення економічних процесів і тенденцій в сфері формування, розподілу та використання фінансових ресурсів держави, врахування історичних особливостей економічного розвитку, а також впровадженні при управлінні фінансових ресурсів держави новітніх досягнень науки
Принцип інваріантності управління	незалежність управління від впливу зовнішніх впливів

Джерело: складено автором

Організацією економічного співробітництва і розвитку у 2014 році були сформовані основні принципи бюджетного устрою, на підставі яких пропонуємо

виділити специфічні риси ефективного бюджетного менеджменту, представлені на рисунку 1.4.



Рис. 1.4. Основні специфічні риси ефективного бюджетного менеджменту
Джерело: складено автором за [61]

Змістовна виразність та наповненість бюджетного менеджменту найповніше виражається через притаманні йому функції. Варто зазначити, що функціональність розглядуваного поняття ґрунтується на функціях бюджету, оскільки бюджетний менеджмент характеризує процеси управління бюджетними коштами. На нашу, цілком логічним є поділ функцій бюджетного менеджменту на дві групи:

- функції, які є притаманними власне бюджету;
- функції, які є загальними для будь-якого виду менеджменту.

До першої групи функцій, насамперед, слід віднести розподільчу функцію, завдяки якій відбувається акумулювання грошових коштів у державних фондах та подальше їх використання з метою задоволення суспільних потреб. Реалізація розподільчої функції, по-перше, дозволяє спрямувати сконцентровані ресурси на пріоритетні напрямки чи програми соціально-економічного розвитку, а, по-друге, сприяє досягненню запланованих темпів зростання суспільного виробництва та підвищенню його ефективності.

Наступна функція, яка виділяється в бюджеті та є притаманною і бюджетному менеджменту, – це контрольна. Дійсно, не можна уявити та проаналізувати обґрунтованість чи доцільність здійснюваних рухів грошових

ресурсів без ефективного контролю. Так, через контрольну функцію здійснюється моніторинг та виявлення своєчасності та повноти надходжень фінансових ресурсів у розпорядження держави, оцінювання ефективності їх використання, обґрунтованість фактичної пропорційності розподілу бюджетних коштів та ін.

З наукових позицій для менеджменту в загальному плані визначаються наступні функції, які в цілому характерні й для бюджетного менеджменту [1]:

- планування (передбачає формулювання цілей і вибір шляхів їх досягнення на підставі розмежування обов'язків в рамках апарату управління);
- організація (передбачає необхідну структурну перебудову об'єктів управління для розмежування повноважень, визначення прав і обов'язків, функціональних підрозділів);
- мотивація (ґрунтується на діяльності, спрямованій на досягнення поставлених цілей, що, як правило, пов'язана зі стимулюванням ділової активності, продуктивності та якості праці);
- контроль (являє собою порівняння досягнень з поставленими цілями і встановленими критеріями).

Трансформування наведених вище функцій менеджменту в цілому в функції бюджетного менеджменту, дозволяє говорити про такі функціональні вектори бюджетного менеджменту, як: бюджетне планування та прогнозування, контроль за реалізацією управлінських рішень у сфері бюджетного управління, формування інформаційних систем бюджетного обліку, аналіз бюджетних показників. Розглянемо більш детально зазначені функції.

Варто зазначити, що у Бюджетному кодексі відсутнє тлумачення терміну «бюджетне планування». За результатами критичного аналізу існуючих наукових підходів можна зробити висновок, що в фінансовій науці «бюджетне планування» пов'язують із такими процесами, як: науково обґрунтований процес визначення джерел; комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів із діагностування доходів; процес формування показників бюджетного змісту; централізований розподіл та перерозподіл валового внутрішнього продукту.

Бюджетне планування є складовою загальнодержавного економічного планування і займає центральне місце у фінансовому плануванні, тобто є невід'ємною частиною фінансового механізму держави. Відтак, від рівня збалансованості бюджету на стадії планування, точності прогнозів показників соціально-економічного розвитку залежить рівень виконання бюджетних

програм впродовж майбутнього бюджетного періоду, рівень ефективності управління бюджетними коштами та стабільність функціонування бюджетної сфери загалом.

Бюджетному плануванню як головній складовій бюджетного менеджменту передують підготовча робота, що включає розробку основних прогнозних макропоказників соціального і економічного розвитку України на плановий рік; розробку й затвердження Постанови Верховної Ради України «Про основні напрямки бюджетної політики на наступний бюджетний рік»; аналіз виконання бюджету за минулий рік і очікуване виконання бюджету в поточному році та підготовку інструктивних листів про особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний рік [54, с.362].

У процесі реалізації комплексу процедур бюджетного менеджменту необхідним є здатність своєчасного передбачення ризикових ситуацій, що можуть призвести до можливих втрат для бюджету, та спроможності заздалегідь оцінювати їх величину. Це пояснюється тим, що в бюджетних відносинах ризикова ситуація може виникати з різних причин, наприклад, із зміною курсу національної валюти, зниженням обсягу виробництва чи з введенням в дію нового податкового законодавства, тощо. Звичайно величину можливих втрат для бюджету і ступінь ризику важко перебачити, але відповідну оцінку необхідно проводити, насамперед, використовуючи досвід аналогічних ситуацій, що мали місце в минулому. Менеджер має спрогнозувати, що ж станеться в разі зменшення надходжень коштів до бюджету, чи вплине такий стан речей на ефективність витрат, тощо, та в цих умовах повинен приймати нестандартні, оптимальні рішення, які будуть адекватними існуючій ситуації.

Як відомо, бюджетний контроль спрямований на забезпечення доцільності, законності, достовірності та раціональності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, виконання, внесення змін та звітування про виконання бюджетів усіх рівнів. В свою чергу, бюджетний контроль є різновидом державного фінансового контролю та водночас уособленням специфічного виду управлінської діяльності, що спрямована на виявлення відхилень у формуванні та використанні централізованого фонду грошових коштів, а також своєчасного прийняття коригувальних та превентивних заходів. Звідси основною метою бюджетного контролю є перевірка своєчасності та повноти надходження коштів до бюджетів різних рівнів, а також їх цільового характеру та ефективності використання.

Узагальнення науково-практичного підґрунтя засвідчує, що основними

завданнями бюджетного контролю є [62, с.242]:

- дотримання процедури складання, розгляду і затвердження бюджету, а також його виконання;
- дотримання бюджетного законодавства;
- контроль за правильністю формування дохідної частини бюджету;
- перевірка ефективності та цільового використання бюджетних коштів і коштів позабюджетних фондів;
- контроль за правильністю ведення бухгалтерського обліку та звітності;
- контроль за реалізацією механізму міжбюджетних відносин.

Згідно з Бюджетним кодексом України, бюджетний контроль який спрямований на ефективне й результативне управління бюджетними коштами повинен забезпечувати [7]:

- оцінку управління ними (включаючи проведення державного фінансового аудиту);
- правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності;
- досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності та результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень;
- проведення аналізу й оцінки стану фінансової та господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;
- запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності;
- обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.

З наведеного виходить, що бюджетний контроль має ґрунтуватися на принципах: об'єктивності та обґрунтованості; неупередженості; повноти; єдності; гласності; відповідальності.

Зважаючи та аналізуючи практику застосування бюджетування в Україні, варто відмітити недостатню прозорість, відкритість та гнучкість бюджетного процесу. Такий стан речей створює умови для неефективного використання бюджетних коштів, безвідповідальності владних структур за отримані результати та в цілому призводить до порушення основних економічних принципів – ефективності, незалежності та результативності.

Ефективність бюджетного контролю головним чином залежить від правильної його організації та розмежування повноважень між суб'єктами його здійснення. На сучасному етапі в Україні функції державного бюджетного

контролю здійснюють: Верховна Рада України та Рахункова палата – в частині законодавчого, супровідного контролю на всіх етапах бюджетного процесу від планування бюджету до звіту про його виконання; Міністерство фінансів України – шляхом контролю дотримання бюджетного законодавства на кожному етапі бюджетного процесу як щодо державного, так і місцевих бюджетів; Державна фіскальна служба України – застосуванням фіскальної політики на етапі збирання доходів і формування бюджетних ресурсів; Державна казначейська служба України – шляхом поточного контролю на етапі виконання бюджету; Державна фінансова інспекція України – застосуванням поточного і наступного контролю на етапі здійснення видатків і складання звітності; інші органи виконавчої влади – шляхом проведення спеціалізованого контролю, визначеного законодавством [16, с.2].

Логічним є припущення що за рахунок правильного вибору інструментів бюджетного контролю забезпечується ефективність його проведення. В основу класифікації форм бюджетного контролю покладено прийоми його здійснення. Так, до форм бюджетного контролю належать: експертиза; перевірка; ревізія; аудит; моніторинг.

Зі всієї сукупності наявних форм контролю найбільш дієвою, на нашу думку, є моніторинг. Концептуальною сутністю моніторингу є збір даних за всіма показниками відповідно до стратегічних та оперативних планів і підготовка аналітичних звітів для топ-менеджменту різного рівня щодо наявних відхилень між фактичними та плановими результатами. В свою чергу, якщо мова йде про аналізування конкретних програм, то моніторинг ефективності досягнення результатів програми передбачає їх зіставлення з попередньо визначеними цільовими орієнтирами та індикаторами. При цьому зрозуміло, що здійснення моніторингу не є одномоментною процедурою, а передбачає постійне спостереження за процесом виконання програм із обов'язковим їхнім оцінюванням на різних етапах бюджетного процесу.

Таким чином, проведені дослідження та результати їх узагальнення дають змогу констатувати, що єдиних підходів до визначення поняття «бюджетний менеджмент» не існує. З огляду на викладене, можна зробити певні висновки про те, що бюджетний менеджмент має складну структуру, яка складається з елементів, пов'язаних між собою функціональним призначенням та нормативно-правовою базою. Тому, бюджетний менеджмент пропонуємо розглядати як сукупність взаємопов'язаних дій органів законодавчої, виконавчої влади, оперативного управління бюджетними коштами, розпорядників бюджетних

коштів щодо планування, організації, обліку і контролю фінансових потоків, що утворюються при формуванні, розподілі та використанні фондів бюджетних коштів, задля досягнення поставлених цілей і завдань бюджетно-фінансової політики держави. На відміну від інших, такий підхід базується на результатах морфологічної декомпозиції даного поняття із виділенням мети, завдань, суб'єктів, об'єктів та функцій бюджетного менеджменту.

Підсумовуючи все вище наведене, можемо зробити такі висновки. По-перше, результативність економічного розвитку держави та окремих регіонів безпосередньо залежить від ступеня раціональності функціонування бюджетної системи держави та ефективності бюджетного процесу. По-друге, дієвість бюджетного менеджменту як ефективного механізму управління фінансовими ресурсами передбачає дотримання правил формування та виконання бюджету на основі загальноприйнятих принципів, які відповідають цінностям демократичної, правової держави, громадянського суспільства та ринкової економіки.

Для наступного розвитку і вдосконалення системи бюджетного менеджменту необхідно розробити єдину методологію щодо планування, моніторингу, виконання та контролю процесів, що стосуються формування та розподілу бюджетних ресурсів, яка дала б можливість якісно і кількісно оцінювати ефективність даного процесу не лише окремо на кожному етапі бюджетного процесу, а й комплексно – у взаємозв'язку з іншими інструментами регулювання фінансових відносин. Досягнення якісно нового рівня управління бюджетом можливе лише при дотриманні й виконанні всіх етапів методології побудови системи управління й інформаційного забезпечення, а саме – формулювання цілей та критеріїв їх оцінки, організації моніторингу показників бюджету, вдосконалення системи бюджетного планування та прогнозування, формування ефективної системи прийняття управлінських рішень. Основним інструментом вдосконалення системи бюджетного менеджменту є формування збалансованого механізму її функціонування. При цьому основне призначення бюджетного менеджменту полягає в посиленні якості виконання стратегії соціально-економічного розвитку держави, його формалізації, проведенні та донесенні до кожного службовця, забезпеченні моніторингу та зворотного зв'язку з метою оцінки якості бюджетних ресурсів на основі паспорту бюджетних послуг. Саме при виконанні цих умов у країні може бути забезпечена ефективна система бюджетного менеджменту як одного з основних інструментів ефективного перерозподілу фінансових ресурсів держави.

Висновки до розділу 1

Проведене у першому розділі дослідження теоретичних основ управління фінансовими ресурсами держави дало підстави зробити такі висновки:

Наукове осмислення поняття фінансових ресурсів держави, в тому числі й акцентування уваги на широкому та вузькому підходах до їх трактування, дало можливість виокремити три рівні формування фінансових ресурсів (макрорівень – рівень домогосподарств, мезорівень – рівень суб'єктів підприємництва та макрорівень – рівень держави). Доведено, що існування широкого та вузького підходів пояснюється відмінностями в розумінні економічної сутності держави. Дослідження наукової полеміки в частині розгляду різносторонніх підходів до сутнісного розуміння поняття «фінансові ресурси держави», а саме чим вони є – фондами грошових коштів, сукупністю грошових коштів або грошовим капіталом, дозволило зробити висновок, що фінансові ресурси включає в себе не тільки грошові кошти, що наявні в розпорядженні, але й потенційно можливі грошові кошти. Також, за своєю внутрішньою економічною природою фінансові ресурси характеризуються потенційною можливістю перетворюватися у капітал.

Процеси формування та використання фінансових ресурсів держави – це два взаємопов'язані процеси, що характеризують і розкривають сутність руху фінансових ресурсів. Доведено, що процес руху фінансових ресурсів слід розглядати в його єдності та неперервності, оскільки фінансові ресурси є результатом взаємодії надходжень і витрат, розподілу грошових коштів, їх накопичення і використання.

Об'єктивною необхідністю в процесі розгляду особливостей формування й використання фінансових ресурсів держави є поглиблення проблематики управління ними. З'ясовано, що оперативне управління фінансовими ресурсами держави в різних країнах світу реалізується за допомогою банківської, казначейської або змішаної систем. Окреслено переваги казначейської системи управління над банківською системою та актуалізовано необхідність застосування сітьового підходу до дослідження об'єктів.

Запропонована етапізація процедурного механізму управління фінансовими ресурсами держави дозволяє здійснювати гнучке маневрування фінансовими ресурсами держави, оперативний контроль за їх витрачанням та вживати заходів щодо фінансового регулювання економічної ситуації в державі. Удосконалення змістовного навантаження поняття «управління фінансовими ресурсами держави» через сукупність тактичних дій щодо забезпечення

синхронності та збалансованості потоків надходжень та витрат фінансових ресурсів, а також стратегічних заходів щодо оптимального перерозподілу фінансових ресурсів в економіці для реалізації пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку, сприятиме встановленню взаємозв'язку між стратегічними цілями управління фінансовими ресурсами держави та тактичними діями щодо їх досягнення.

Доведено, що фінансовий механізм є поняттям неоднозначним і водночас складним, і це зумовило виділити загальні й специфічні аспекти його змістовності. В процесі наукового пошуку з'ясована двобічність визначення сутності фінансового механізму – з огляду на змістовну характеристику складових фінансового механізму та на елементи системи управління фінансами.

Виділено наукові підходи до тлумачення сутності поняття «механізму управління фінансовими ресурсами держави», а саме: системний, процесний, програмно-цільовий та комплексний підходи.

За умов циклічності ринкової економіки, механізм управління фінансовими ресурсами держави є досить гнучким, а його структура не може лишатися сталою. Конче необхідним є постійна модифікація механізму відповідно до цілей і завдань соціально-економічної політики для досягнення збалансованого розвитку. Обґрунтовано, що ефективність функціонування механізму управління фінансовими ресурсами держави обумовлюється величиною фінансових ресурсів, які виділяються державою на конкретні цілі, способами формування фінансових ресурсів, а також тим, у яких формах і по яких каналах рухаються грошові кошти, на яких умовах вони виділяються і використовуються.

Здійснено розмежування понять «бюджетування» та «бюджетний менеджмент», наголошено про гармонійне поєднання в останньому теоретичних розробок в галузі фінансів, аналізу та економетрики.

Функціональна спрямованість бюджетного менеджменту вимагає чіткості в окресленні таких процесів, як бюджетне планування та прогнозування, контроль за реалізацією управлінських рішень у сфері бюджетного управління, формування інформаційних систем бюджетного обліку, аналіз бюджетних показників. На цій підставі уточнено сутнісне подання дефініції «бюджетний менеджмент» як сукупність взаємопов'язаних дій органів законодавчої, виконавчої влади, оперативного управління бюджетними коштами, розпорядників бюджетних коштів щодо планування, організації, обліку і контролю фінансових потоків.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УКРАЇНІ

2.1. Проблеми становлення та напрями розвитку бюджетного менеджменту в Україні

У сучасних умовах особливої актуальності набуває питання забезпечення стійкості державних фінансів, оскільки останні є основою розвитку держави на майбутнє. До того ж здійснення аналізу державних фінансів є необхідним для ефективної реалізації грошово-кредитної політики. Це обумовлюється істотним впливом, який здійснює бюджетний менеджмент на різні сфери національної економіки в частині гармонізації інтересів суб'єктів ринку на всіх рівнях господарювання. Державні фінанси слугують інструментом для реалізації промислової соціально-економічної, енергетичної та інших політик держави.

Від величини та структури Зведеного бюджету значною мірою залежать вектор розвитку економіки, фінансовий стан, рівень суспільного добробуту тощо. Бюджетний дефіцит (перевищення видатків бюджету над доходами), притаманний бюджетам більшості країн світу, у тому числі й країнам із розвинутою ринковою економікою. Український бюджет не є винятком і характеризується станом хронічного дефіциту (рис. 2.1).

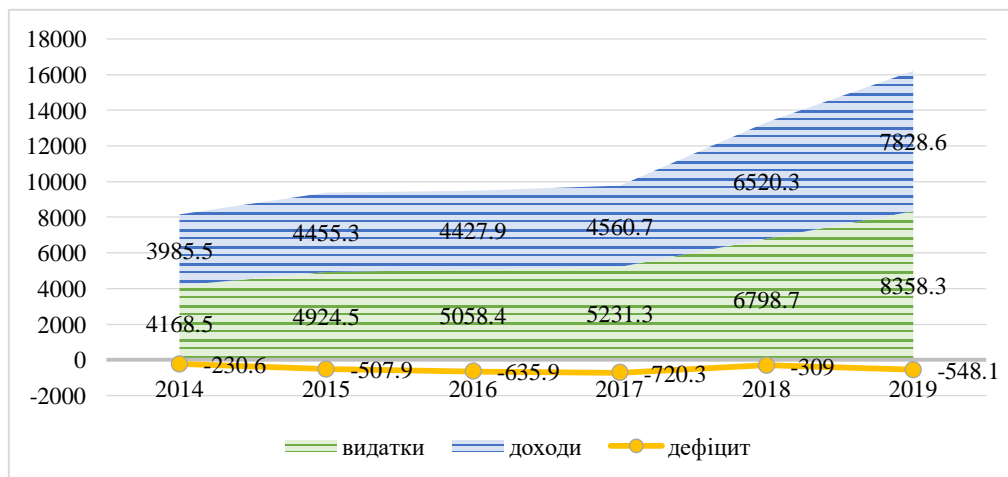


Рис. 2.1. Динаміка доходів та видатків Зведеного бюджету України, тис. грн.
Побудовано автором за [55]

Загальний обсяг державних фінансових ресурсів станом на початок 2020 р. становив 104,7 млрд. грн. (рис. 2.2). З них майже половину суми (49,4 млрд. грн. або 47,1%) склали залишки коштів місцевих бюджетів. Слід відмітити, що за 2019 рік залишки коштів місцевих бюджетів збільшилися на 12,5 млрд. грн., або

на 11,5%. Величина залишків коштів Державного бюджету становила 31,8 млрд. грн. (30,4%). Решту в структурі займали: інші кошти клієнтів – 19,3 млрд. грн. (18,5%) та кошти позабюджетних фондів – 4,2 млрд. грн. (4,0%).

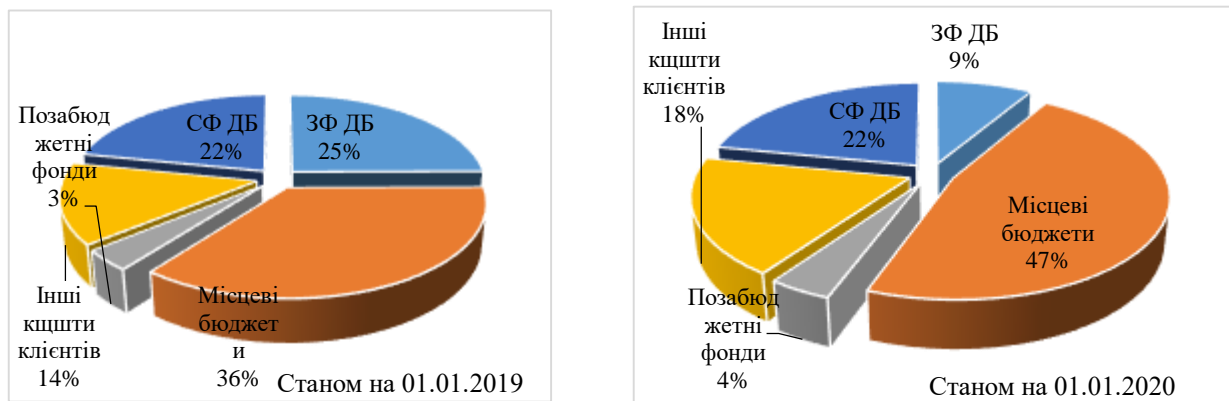


Рис. 2.2. Структура фінансових ресурсів держави, млрд. грн.

Джерело: побудовано автором за [55]

За даними Державної казначейської служби [55], протягом 9 міс. 2020 р. до Зведеного бюджету надійшло 741,1 млрд. грн., у тому числі доходи Державного бюджету склали 581,1 млрд. грн. та 160,0 млрд. грн. – доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів). У 2019 р. до Зведеного бюджету надійшло коштів у загальному обсязі 782,7 млрд. грн., більше від аналогічного показника попереднього року на 130,7 млрд. грн., або на 20,0%. До дохідної частини Державного бюджету з урахуванням міжбюджетних трансфертів надійшло 616,3 млрд. грн., що перевищує аналогічний показник 2018 р. на 15,3%. Розподіл надходжень Державного бюджету між фондами склався у такому співвідношенні: до загального фонду державного бюджету надійшло 574,7 млрд. грн., до спеціального – 41,6 млрд. грн. Виконання дохідної частини Державного бюджету без урахування міжбюджетних трансфертів становило 612,1 млрд. грн., що на 80,6 млрд. грн. більше відповідного показника 2018 р.

Варто зазначити, що збільшення доходів Зведеного бюджету протягом 2018-2020 р. відбувалося, насамперед, за рахунок інфляційного та девальваційного чинників (рис. 2.3).

Беззаперечним є той факт, що надходження до бюджету знаходяться в прямій залежності від стану виробничої сфери. За допомогою формування належної фінансової бази, держава в особі органів державної влади забезпечує соціальний розвиток та пропонує соціальні гарантії населенню. Доходи Зведеного бюджету складаються з усіх податкових, неподаткових та інших

надходжень на безповоротній, безоплатній основі, справляння яких передбачено Законодавством України. Так, лівова частка доходів Зведеного бюджету формується за рахунок податкових надходжень (близько 80%). Так, у 2019 р. обсяг податкових надходжень Зведеного бюджету склав 650,8 млрд. грн., обсяг яких має тенденцію до постійного збільшення.

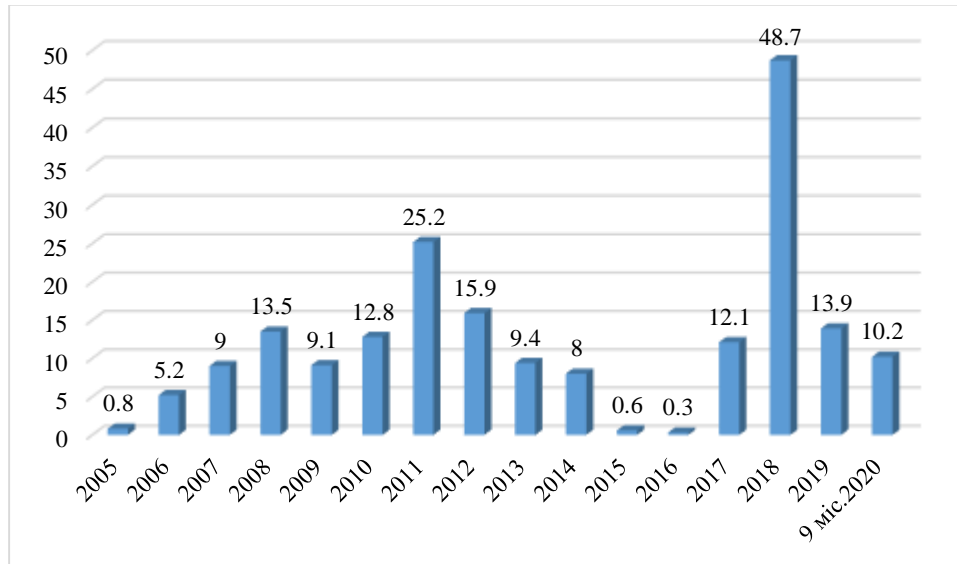


Рис. 2.3. Динаміка індексу споживчих цін в Україні (рік до попереднього року), %. Побудовано автором за [55] *дані за 9 міс. 2020 р.

Варто зазначити неоднозначну тенденцію до динаміки неподаткових надходжень, величина яких впродовж 2014-2016 р. мала тенденцію до постійного зростання відповідно з 60003,7 млн. грн. до 84981,0 млн. грн., а вже у 2017 р. відмічалось падіння до 80612,8 млн. грн. Натомість за підсумками 2018 р. відбулося вже зростання аналізованого показника до 140154,4 млн. грн., а в наступному році – знову падіння до 125502,9 млн. грн., насамперед через відсутність плати за видачу ліцензій на користування радіочастотним ресурсом України, а також обсягу коштів, що перераховуються Національним банком України.

Протягом 9 міс. 2020 р. доходи Зведеного бюджету суттєво зросли за рахунок надходжень до цільових фондів. До цільового фонду для забезпечення оборони і безпеки надійшли конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення в обсязі 29,7 млрд. грн.

Аналіз даних засвідчує, що величина доходів Зведеного бюджету має відмінні тенденції впродовж досліджуваного періоду. Така ситуація обумовлюється дією як зовнішніх, так і внутрішніх факторів. Зокрема, зовнішні фактори визначаються величиною зовнішнього державного боргу, рівнем цін на

енергоносії, обсягами зовнішньої фінансової допомоги, тощо. До внутрішніх належать рівень ВВП, курс національної валюти, рівень інфляції, купівельна спроможність населення, рівень податків та ін. У цілому за підсумками 2019 р. виконання доходів Зведеного бюджету склало 782,7 млрд. грн., що на 20,0% більше аналогічного показника попереднього року.

Варто зазначити, що в податковій частині спостерігалось збільшення надходжень а, тоді як у неподатковій – зафіксоване певне зменшення. До того ж структурний розподіл між окремими частками зазнав певних змін у порівнянні 2014 р. та 2019 р.

Протягом 9 міс. 2020 р. податкові надходження до Зведеного бюджету склали 595,5 млрд. грн. У 2019 році нарощування податкової складової (+23,1%) відбулося, перш за все, за податком на додану вартість, величина якого зросла на 48,1 млрд. грн., або на 27,0%, порівняно з аналогічним періодом 2018 р.

Якщо говорити про податок на доходи фізичних осіб, то порівняно з 2018 р. надходження до державного бюджету збільшилися в 1,3 рази, що відображає зростання рівня зарплат у номінальному виразі.

За підсумками 2019 року зростання також відбулося і за іншими податковими джерелами, серед яких: податок на прибуток підприємств, який збільшився на 19,6 млрд. грн., або більш як у 1,5 рази; акцизний збір із вироблених в Україні товарів – на 16,3 млрд. грн., або на 42,1%; акцизний збір із ввезених в Україну товарів – на 10,7 млрд. грн., або на 43,9%.

Водночас негативну динаміку продемонстрували динаміка надходжень за податками на міжнародну торгівлю та зовнішні операції, обсяги надходжень яких скоротилися на 19,9 млрд. грн. Схожу тенденцію демонструє рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів – зменшення на 2,9 млрд. грн., або на 6,2%, що відбулося внаслідок суттєвого скорочення рентної плати за транспортування природних ресурсів. На це вплинуло також і скасування у 2019 році збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності (у 2018 р. такі надходження становили 2,7 млрд. грн.).

Окрім того не можна залишати поза увагою й питання нелегалізованості видобутку бурштину, через що за статтею «Рентна плата за користування надрами для видобування бурштину» відбулося виконання плану надходжень лише на 0,1%.

Податкові надходження до Зведеного бюджету подана на рисунку 2.4.

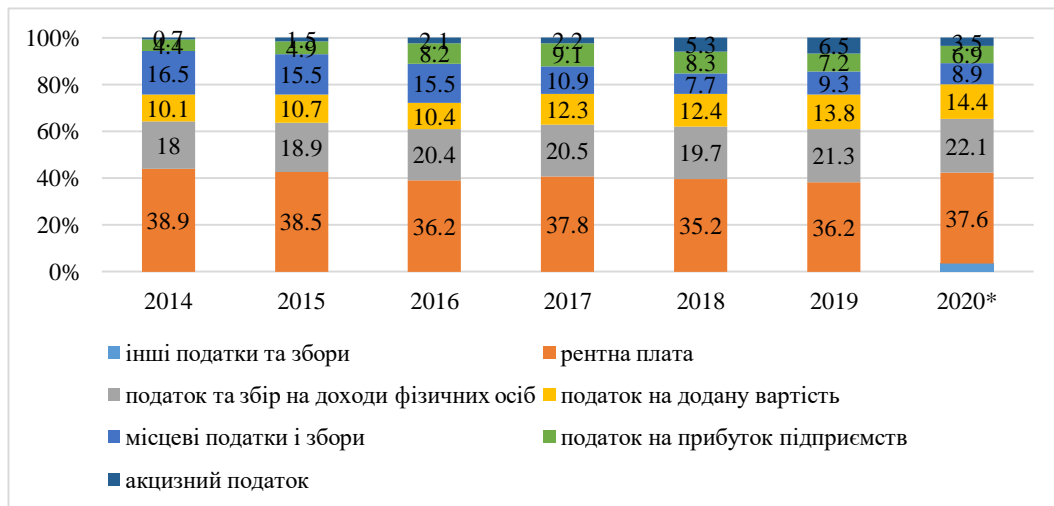


Рис. 2.4. Структура податкових надходжень Зведеного бюджету за 2014-2020 р., %. Побудовано автором за [55]. Примітка: дані за 2020 р. – за 9 міс.

Можна констатувати такі особливості структурного розподілу між надходженнями від податкових складових впродовж 2016-2020 років:

по-перше, спостерігається середня частка 37,13% податку на додану вартість впродовж досліджуваного періоду. При цьому, найбільша величина такої частки спостерігалась у 2014 р. (38,9%), а найнижча – у 2018 р. (35,2%);

по-друге, відзначається чітка тенденція до постійної нарощуваності частки акцизного податку: з 10,4% у 2016 р. до 14,4% за 9 міс. 2020 р.;

по-третє, зменшується частка податку на прибуток підприємств – з 16,5% у 2014 р. до 10,9% у 2017 р, а вже у 2019 р. – аж до 7,2% та до 6,9% (за 9 міс. 2020 р.);

по-четверте, незначна змінюваність характерна для решти складових податкових надходжень.

Структуроване подання неподаткових надходжень Зведеного бюджету за 2014-2020 р. представлено на рис. 2.5. Як свідчать представлені дані, протягом аналізованого періоду обсяг неподаткових надходжень суттєво зріс, з 17,7 млрд. грн. у 2014 р. до 56,3 млрд. грн. у 2020 р. (за 9 міс.). Відбулись зміни в структурі неподаткових надходжень:

по-перше, скоротились власні надходження бюджетних установ з 52,5% у 2014 р. до 39% у 2019 р.

по-друге, збільшилися надходження коштів, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України «Про Національний банк України» з 19,8% у 2014 р. до 44,1% у 2018 р. та 30,4% у 2019 р.;

по-третє, більш, ніж у 5 разів зросли надходження частини чистого прибутку державних або комунальних підприємств.

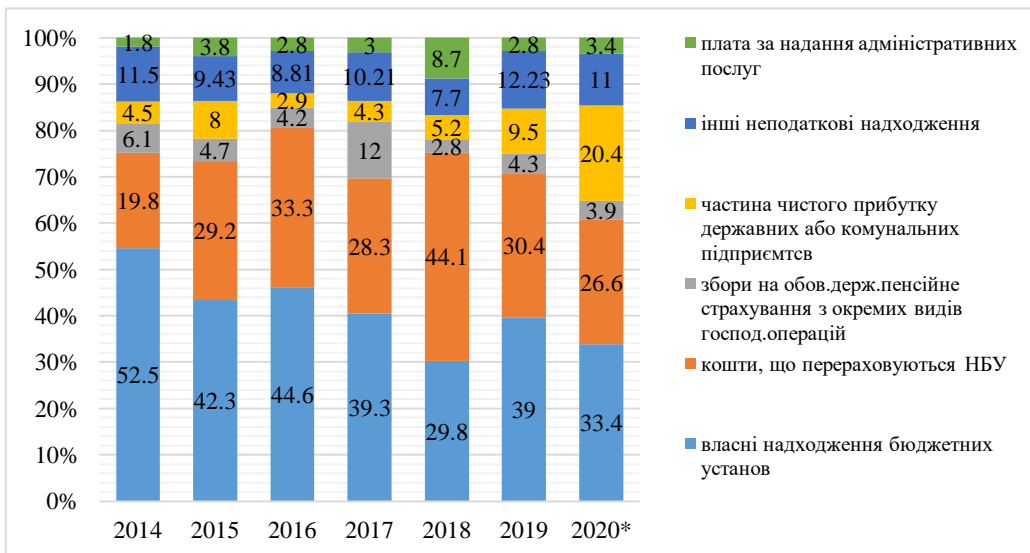


Рис. 2.5. Структура неподаткових надходжень Зведеного бюджету за 2014-2020 р. Побудовано автором за [55]. *Примітка: дані за 2020 р. – за 9 міс.

Далі проаналізуємо величину та склад надходжень до Державного бюджету. Протягом 9 міс. 2020 р. по Державного бюджету надійшло 585,8 млрд. грн., що становить 74,4% від річного планового показника. У 2018 р. до Державного бюджету надійшло 616,3 млрд. грн. доходів, або 97,6% річних планових показників. Якщо ж здійснити порівняння з 2017 р., то надійшло доходів на 81,6 млрд. грн. більше або на 15,3% (рис. 2.86).

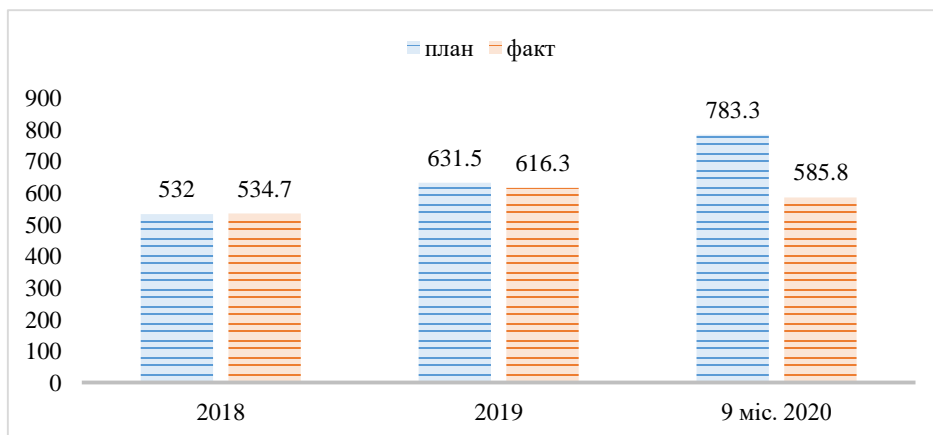


Рис. 2.6. Доходи Державного бюджету України за 2018-2019 р., 9 міс. 2020 р. Джерело: побудовано автором за [55]

Так, за 9 міс. 2020 р. до Державного бюджету надійшло 454,7 млрд. грн. податкових надходжень. З них 101,9 млрд. грн., або 22,4%, становлять податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості. Переважно, це податок та збір на доходи фізичних осіб (11,8%) та податок на прибуток підприємств (10,6%). Найбільшу частку становлять внутрішні податки на товари та послуги – 302,2 млрд. грн., або 66%. Податок на додану вартість з ввезених на територію України товарів – 176,8 млрд. грн., або 38,9%, з вироблених в Україні товарів – 131,5 млрд. грн., або 28,9%. Акцизний податок з

вироблених в Україні підакцизних товарів та з ввезених на митну територію України підакцизних товарів – відповідно, 10,6% та 6,6%.

Протягом 2016-2019 р. зростання відмічалось щодо податку на додану вартість – на 48,1 млрд. грн.; податку на доходи фізичних осіб – на 14,8 млрд. грн., податку на прибуток – на 19,6 млрд. грн.; акцизного податку – на 27 млрд. грн.; рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів – на 4,3 млрд. грн.

Аналізуючи статистичні дані можна зробити висновок, що у структурі доходів Державного бюджету України у 2019 р. найбільшу частку складає ПДВ із ввезених на територію України товарів – становить 181,5 млрд. грн. або 29,4% від загального обсягу надходжень, ПДВ із вироблених в Україні товарів (без бюджетного відшкодування) – 139,5 млрд. грн. або 22,6%, акцизний податок із вироблених в Україні та ввезених в Україну товарів – 90,1 млрд. грн. або 14,6%, податок та збір на доходи фізичних осіб – 59,8 млрд. грн. або 9,7%.

Аналізуючи динаміку видового представлення податкових надходжень до Державного бюджету України в 2019 р., відзначимо від’ємну динаміку податків на міжнародну торгівлю та зовнішні операції, величина надходжень яких скоротилася на 19,9 млрд. грн., а також рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів – на 6,2% внаслідок вже зазначеного вище скорочення рентної плати за транспортування природних ресурсів.

Водночас гарною тенденцією впродовж останніх трьох років є постійне зростання надходжень від податку на прибуток підприємств. Так, до державного бюджету надійшло за 2019 р. – 48,3 млрд. грн., у 2018 р. – 54,3 млрд. грн., що на 56% більше від попереднього року. Якщо ж детальніше проаналізувати щомісячну розкладку надходжень даного податку, то можна з’ясувати відмінність від тенденцій трьох попередніх років. Це пояснюється остаточною відмовою від застосування авансового механізму сплати податку, за яким величина податкового зобов’язання визначається з огляду на результати попереднього року і сплачується рівними частками впродовж року на місячній основі. Потім вже на початку наступного року відбувається остаточний перерахунок. Тому перехід на квартальну сплату податку передбачає суттєве збільшення обсягів надходжень саме у «звітні» місяці.

Надходження рентної плати за 2019 р. становлять 39,6 млрд. грн., у 2018 р. характеризувалися певним скороченням, порівняно з 2017 р., до 44,1 млрд. грн. Тому річний план за цією статтею недовиконаний на 29,5%.

Причиною став недобір плати за видобуток природного газу та нафти,

відповідно, на 11,7 млрд. грн. та 4,1 млрд. грн.

За такою складовою податкових надходжень, як податок на додану вартість, за 2019 р. надійшло 223,9 млрд. грн., у 2018 р. до Державного бюджету надходження становили 226,5 млрд. грн., що на 26,9% більше від попереднього року. Варто зазначити, що збільшення відбулося за всіма складовими податку.

У цілому величина надходжень податків на міжнародну торгівлю та зовнішні операції зменшилася у 2018 р. практично вдвічі. Як відомо, обсяги імпорту у 2018 р. порівняно з 2017 р. практично не змінилися, то виходить, що основною причиною різкого скорочення надходжень миту стала лібералізація значної кількості ставок ввізного мита для товарів походженням із Європейського Союзу. Найсуттєвіше зменшення було зафіксоване щодо надходжень ввізного мита. Водночас у частині ввізного мита на нафтопродукти було зафіксоване подвійне зростання обсягів надходжень.

Стосовно надходжень акцизного податку, то слід констатувати, що відбулося збільшення на 42,8% відповідно аналогічного показника минулого року. При цьому, основним чинником збільшення надходжень акцизного податку у 2019 році стало зростання ставок на більшість груп підакцизних товарів. Але стосовно надходжень акцизного податку з вироблених в Україні товарів частка зменшилась на 0,3 в.п. і становила 61,2% від загальних надходжень податку.

Не можна й позитивно охарактеризувати тенденцію до зменшення неподаткових надходжень. Така ситуація пояснюється відсутністю у 2019 році двох видів неподаткових надходжень: плати за видачу ліцензій за користування радіочастотним ресурсом України, а також коштів, що перераховуються Національним банком України відповідно до чинного законодавства. Зокрема величина таких надходжень у попередньому 2018 р. становила відповідно 9,1 млрд. грн. та 61,8 млрд. грн.

Якщо вести мову про обсяги та структуру неподаткових надходжень, то варто наголосити на наступному: по-перше, обсяг таких надходжень за 9 міс. 2020 р. склав 95 млрд. грн., у 2019 р. – 103,6 млрд. грн., що на 13,6% менше відповідного показника 2018 року (у частині власних надходжень бюджетних установ – майже на 80%, адміністративних зборів і платежів – майже на 50%); по-друге, структурність дещо змінилася, а саме збільшилися частки власних надходжень бюджетних установ та інших неподаткових надходжень, а зменшилися частки доходів від власності та підприємницької діяльності й адміністративних зборів і платежів.

Збільшенням надходжень до Державного бюджету характеризувалась велична інших неподаткових надходжень та доходи від операцій із капіталом. Так, за останніми даними, протягом 9 міс. 2020 р. до бюджету надійшло 259,9 млн. грн., у 2019 р. – 191,5 млн. грн. Основною причиною підвищення обсягів надходжень стало зростання поступлень фінансових ресурсів від реалізації матеріальних цінностей державного резерву.

Проаналізуємо ситуацію з надходженнями до місцевих бюджетів. Протягом 2020 р. до місцевих бюджетів надійшло 358,1 млрд. грн., з урахуванням сум міжбюджетних трансфертів із Державного бюджету. У 2019 р. таких коштів надійшло 366,1 млрд. грн., у порівнянні з 2018 роком надходження зросли на 71,6 млрд. грн. або на 24,3%.

Із загальної суми всіх надходжень, отриманих місцевими бюджетами, обсяг податків і зборів, які справляються на їх територіях, становить 170,7 млрд. грн., що на 50,3 млрд. грн. або на 41,7% більше проти 2018 р. Збільшення відбулось, в основному, за рахунок: податку на доходи фізичних осіб, що сплачується платниками податку у вигляді заробітної плати та грошового забезпечення на 28 млрд. грн., акцизного податку на 3,9 млрд. грн.; орендної плати з юридичних осіб на 3,9 млрд. грн., єдиного податку з фізичних осіб на 3,6 млрд. грн., земельного податку з юридичних осіб на 3,5 млрд. грн., інших податків та зборів на 7,3 млрд. грн.

У структурі доходів місцевих бюджетів у 2019 р. найбільшу питому вагу становлять: офіційні трансферти – 53,3%, (195,4 млрд. грн.); податок на доходи фізичних осіб, що сплачується платниками податку у вигляді заробітної плати та грошового забезпечення – 21,1% (76,9 млрд. грн.); орендна плата з юридичних осіб – 3,6% (13,4 млрд. грн.); акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів – 3,2% (11,6 млрд. грн.); єдиний податок з фізичних осіб – 2,8% (10,3 млрд. грн.); земельний податок з юридичних осіб – 1,9% (7,1 млрд. грн.); інших податки і збори – 14,1% (51,5 млрд. грн.).

Важливішу роль відіграють напрямки і розмір державних видатків, тобто те, яким чином розподіляються акумульовані кошти. У сучасних умовах раціональна структура бюджетних витрат є необхідною основою стійкості та збалансованості бюджету, підвищення ефективності громадського виробництва.

Протягом 9 міс. 2020 р. зі Зведеного бюджету України було здійснено 571,1 млрд. грн. видатків, що становить 66,4% планових показників. У 2019 р. рівень виконання плану видатків Зведеного бюджету зменшився порівняно з

2018 р. на 0,2 в.п. і склав 94,6% при збільшенні фактичного обсягу видатків на 22,9%, тобто на 155,7 млрд. грн. При цьому, темпи зростання видатків зменшилися на 7,1 в.п. до 122,9%, а частка видатків зведеного бюджету у ВВП збільшилася до 35,1% або на 0,7 в.п. порівняно з 2018 р. Разом із тим, частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного збільшилася на 0,7 в.п. щодо аналогічного показника попереднього року.

Динаміка видатків Зведеного бюджету свідчить, що в якості головних в функціональній класифікації Зведеного бюджету виділяються видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення (питома вага у загальному обсязі видатків – 28,1% за 2020 р.), освіту (відповідно, 17,3%), загальнодержавні функції (17,8%), охорону здоров'я (9,4%), громадський порядок, безпеку та судову владу (8,2%).

У результаті динамічних змін в соціально-економічному житті країни відбуваються поступові зміни в структурі бюджетних витрат.

Протягом 2014-2019 р. видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, що мають найбільшу питому вагу в загальній структурі видатків, суттєво зросли: з 25,3% у 2014 р. до 30,9% у 2019 р. Збільшилися видатки на загальнодержавні функції (з 12% до 16,1%). Суттєво зросли видатки на оборону (з 3,2% до 7,1%). Водночас скоротились видатки на економічну діяльність (з 13,7% до 7,9%), на охорону здоров'я (з 11,7% до 9%), тощо.

Вважаємо за необхідне при виявленні закономірностей і тенденцій в динаміці бюджетних показників здійснювати також аналіз пропорцій в розподілі фінансових ресурсів між Державним бюджетом та місцевими бюджетами. Це дозволяє не тільки оцінити ефективність різних каналів мобілізації ресурсів, доцільність і обґрунтованість напрямків їх розподілу але, у кінцевому підсумку, внести вклад в оптимальне функціонування механізму державного макроекономічного регулювання.

Видатки Державного бюджету за 9 міс. 2020 р. склали 571 млрд. грн., або 66,4% планових видатків за рік. У 2019 р. видатки проведено у сумі 684,9 млрд. грн., що становить 96,7% річних планових призначень. У порівнянні з 2018 р. обсяг видатків став більшим на 108,0 млрд. грн. або на 18,7%. При цьому видатки Державного бюджету зростають швидше, ніж джерела їх покриття, що обумовлюється появою нових суспільних витрат, пов'язаних з підтриманням політичного і економічного суверенітету держави, а також соціальною ситуацією, що вимагає збільшення асигнувань на соціальний захист населення.

За функціональною класифікацією видатків Державного бюджету у 2019

р. найбільшу питому вагу становлять видатки на міжбюджетні трансферти (28,5% або 195,4 млрд. грн.), соціальний захист та соціальне забезпечення (22,2% або 151,9 млрд. грн.), обслуговування боргу (14% або 95,8 млрд. грн.) та громадський порядок, безпека і судова влада (10,5% або 71,7 млрд. грн.).

Далі перейдемо до аналізу видатків Зведеного бюджету за економічною ознакою, що відображає розмежування коштів, які спрямовуються на поточні і капітальні видатки. Капітальні видатки включають придбання капітальних активів, стратегічних і надзвичайних запасів, товарів, землі, нематеріальних активів, компенсації збитків через руйнування або пошкодження основного капіталу.

У структурі видатків Зведеного бюджету за економічною класифікацією за даними 9 міс. 2020 р. найбільші частки припадають на такі поточні видатки, як: соціальне забезпечення (27,8% або 194,8 млрд. грн.); оплату праці і нарахування на заробітну плату (26,7% або 186,6 млрд. грн.); використання товарів і послуг (22,1% або 154,8 млрд. грн.); обслуговування боргових зобов'язань (12,8% або 89,3 млрд. грн.). У структурі видатків Державного бюджету за економічною класифікацією у 2019 р. найбільші частки припадають на: поточні міжбюджетні трансферти (27,7% або суму 189,7 млрд. грн.); соціальне забезпечення (пенсій, допомоги та стипендії) (22,4% або 153,3 млрд. грн.); оплату праці і нарахування на заробітну плату (15,4% або 105,4 млрд. грн.); видатки на обслуговування боргу (14% або 97,4 млрд. грн.)

Різноманіття видів бюджетних видатків на місцевому рівні обумовлено цілою низкою чинників: функціями місцевих органів влади; рівнем соціально-економічного розвитку регіонів; розгалуженістю зв'язків бюджету з національною економікою; адміністративно-територіальним устроєм держави; формами надання бюджетних коштів та ін.

Касові видатки місцевих бюджетів, у тому числі за рахунок трансфертів із Державного бюджету, за 2020 р. склали 331,3 млрд. грн., за 2019 р. – 350,5 млрд. грн. У порівнянні із 2018 р., касових видатків протягом 2019 р. проведено більше на 70,5 млрд. грн. або на 25,2%.

У структурі касових видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією у 2019 р. найбільші частки припадають на: оплату праці і нарахування на заробітну плату (116,3 млрд. грн. або 33,2%); соціальне забезпечення (пенсій, допомоги та стипендії) (99,8 млрд. грн. або 28,5%); використання товарів і послуг (61,8 млрд. грн. або 17,6%); та капітальні видатки (52,7 млрд. грн. або 15,0%).

Враховуючи основний принцип розмежування видатків між бюджетами – адекватність видатків повноваженням, закріпленим за відповідним рівнем влади – з місцевих бюджетів фінансуються такі витрати, як: забезпечення діяльності місцевих органів державної влади; забезпечення діяльності органів самоврядувань селищ і сіл; формування комунальної власності на місцях і управління нею; організація, забезпечення функцій і розвиток закладів освіти, охорони здоров'я, культури, спорту і фізичного виховання, періодичної преси та видань, інших установ; розвиток житлово-комунального господарства; будівництво та утримання доріг місцевого значення; благоустрій та озеленення на місцях; організація використання та переробки побутових відходів; організація транспортного обслуговування населення та установ, що перебувають у комунальній власності або у віданні місцевих органів влади; охорона природи на місцях; реалізація цільових програм місцевих органів влади; обслуговування і погашення боргу місцевої влади; трансферти населенню; проведення виборів до місцевих представницьких органів державної влади; фінансування інших видатків, що мають місцеве значення і визначаються місцевими представницькими органами державної влади.

У разі недостатності коштів місцевих бюджетів на виконання окресленого кола повноважень органами місцевої влади, такі бюджети отримують міжбюджетні трансферти. У 2019 р. міжбюджетні трансферти перераховані 793 місцевим бюджетам, що на 124 більше у порівнянні з 2018 р. У тому числі забезпечено перерахування трансфертів 159 бюджетам об'єднаних територіальних громад. У 2019 р. із Державного бюджету до місцевих було надано трансфертів (базова дотація, додаткові дотації, субвенції) у загальній сумі 195,4 млрд. грн., що на 21,5 млрд. грн. більше, ніж у 2018 р.).

Із місцевих бюджетів до Державного бюджету перераховано реверсної дотації та субвенції на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів у сумі 4,2 млрд.грн., що на 1,1 млрд.грн. більше, ніж у 2018 р. У 2019 р. 582 місцевих бюджети одержали базову дотацію в обсязі 4,7 млрд.грн., 792 місцевих бюджети одержали освітню субвенцію в обсязі 44,5 млрд.грн., 791 місцевий бюджет одержав медичну субвенцію в обсязі 44,4 млрд.грн.

Субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот

надано у сумі 44,1 млрд. грн. або 22,6% від загальної суми трансфертів, перераховується місцевим бюджетам за механізмами постанов Кабінету Міністрів України від 04.03.02 № 256 та від 11.01.05 № 20.

Фінансування бюджету відображає залучення урядом позикових коштів для фінансування витрат бюджету. Загальний обсяг фінансування дорівнює величині дефіциту. Так, за 2020 р. дефіцит Зведеного бюджету 41,6 млрд. грн., у 2019 р. даний показник досяг 54,8 млрд. грн., що на 23,9 млрд. грн. більше, ніж у 2018 р. Результатом фінансування витрат бюджету є зміна зобов'язань за кредитами і зміна суми боргу. Показник внутрішнього фінансування включає позики центрального банку, інших банків, державних позабюджетних фондів, позики органів влади різних рівнів, випуск і розміщення державних і казначейських зобов'язань та інших державних цінних паперів, зміна залишку коштів на єдиному казначейському рахунку, зміна обсягу золото-валютних резервів. Зовнішнє фінансування складається за рахунок позик міжнародних фінансових організацій, урядів іноземних держав, іноземних банків і фірм.

Операції фінансування державного бюджету класифікуються також за типом боргового зобов'язання, що дозволяє отримати інформацію про способи фінансування дефіциту бюджету або розподілу фінансових ресурсів, що утворилися при перевищенні доходів над витратами: довгострокові облігації (понад рік); короткострокові облігації і векселі (до року); довгострокові позики, не віднесені до інших категорій; короткострокові позики і аванси, не віднесені до інших категорій; інші зобов'язання; зміни в обсягах готівкових коштів, депозитів і цінних паперів, призначених для управління ліквідністю, тощо.

Підводячи підсумки, зазначимо, що бюджет є унікальним інструментом реалізації економічної та соціальної політики будь-якої держави. Звідси особливої актуальності набуває проблема побудови досконалої та ефективної системи формування дохідної та видаткової частин Державного та місцевих бюджетів, оптимізація їх структури в цілях ефективного розвитку національної економіки.

Варто відзначити, що структурні заходи займають головне місце у процесі оптимізації складу видатків Державного бюджету. Ці заходи стосуються зміни пріоритетів фінансування, а саме:

1. У сфері управління – зменшення до оптимального рівня (стабілізація) видатків на утримання органів державної влади і управління, судів і прокуратури, а також упорядкування структури названих органів [22]. Цей захід є доволі важливим і складним, оскільки видатки на загальнодержавні функції

мають тенденцію до зростання, що також впливає і на структуру видатків з Державного бюджету України.

2. У соціальній сфері – раціоналізація видатків на соціальну сферу (перегляд пільг, поширення платних послуг, перегляд рівня мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму); оптимізація видатків бюджету без скорочення пільг за рахунок послідовного впровадження госпрозрахункових форм фінансування установ, зокрема самофінансування.

Отже, зменшення рівня видатків на управління надасть змогу спрямувати кошти у сфери, яким необхідні інвестиції для ефективного економічного розвитку з метою підготовки підґрунтя для забезпечення високого рівня соціального захисту та забезпечення достатнього рівня добробуту населення.

Наведені заходи сприятимуть оптимізації складу та структури видатків Державного бюджету України, але не в змозі стовідсотково вплинути на раціональне та економне витрачання коштів. Тому постає необхідність реалізації групи організаційних заходів.

Щодо організаційних заходів, то в останні роки вони набувають важливого значення. Це обумовлено тим, що зниження рівня виконання Державного бюджету України по видатках у переважній більшості пов'язано з процесом розподілу видатків серед розпорядників бюджетних коштів, а також неповним виконанням бюджетних програм. Серед цих заходів важливе значення для оптимізації видатків Державного бюджету України мають наступні.

1. Удосконалення державного фінансового контролю за використанням бюджетних ресурсів.

2. Затвердження обґрунтованого та ефективного бюджету. Державний бюджет України «як головний фінансовий план» став віддзеркаленням відповідних поглядів та інтересів, недосконалого менеджменту та відсутності ефективних технологій у прийнятті рішень. Виходячи з цього затвердження Закону України «Про Державний бюджет» на відповідний бюджетний рік часто стає предметом пошуку компромісних рішень різних політичних сил, а не пошуком оптимальних рішень з метою надання суспільних благ з максимальним рівнем ефективності за наявних ресурсів [24, с.5].

3. Оптимізація мережі виконавців бюджетних програм для того, щоб на одне завдання припадала мінімальна їх кількість.

4. Перехід від бюджетного планування до бюджетного прогнозування на основі досвіду багатьох країн світу (США, Австралії), що надасть можливість поставити стратегічні цілі та визначити шляхи їх досягнення. Тому, з'явиться

можливість виявлення недоліків у бюджетній політиці та їх усунення.

Таким чином, проведення всіх перелічених заходів сприятиме оптимізації видатків Державного бюджету України і дозволять розробити та впровадити виважену фіскально-бюджетну політику, в якій буде враховано досвід провідних країн світу, що в кінцевому підсумку надасть можливість сформулювати в Державному бюджеті прерогативні статті видатків держави.

2.2. Бюджетне прогнозування на основі спектрального аналізу надходжень Державного бюджету України

Сучасний стан соціально-економічного розвитку нашої держави обумовлює необхідність вжиття науково обґрунтованих заходів економічної політики, грамотно розроблених бюджетних прогнозів та планів, адекватних поточній ситуації та змінам у бюджетно-податковій сфері. При цьому важливо пов'язати фінансові ресурси органів державної влади до потреб в них, що впливають з прогнозу соціально-економічного розвитку, пов'язати витрати бюджетів з їх доходами, встановити пропорції розподілу коштів між бюджетами різного рівня, розподілити по кварталах доходи і витрати тощо.

Нині в Україні процес бюджетного планування та прогнозування регулюється кількома законодавчими та нормативно-правовими актами, зокрема:

- Бюджетним кодексом України [7];
- Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [31];
- Постановою КМУ «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» [39];
- Законом України «Про державні цільові програми» [34];
- Постановою КМУ про схвалення прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на три наступних роки.

Основні засади середньострокового бюджетного планування в Україні на даний час регулюються статтею 21 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої Міністерство фінансів України за участю Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає прогноз державного

бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, який ґрунтується на таких документах:

- щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- Програмі діяльності Кабінету Міністрів України;
- прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку;
- державних цільових програмах.

Щорічне Послання Президента України є базовим документом і для державного, і для бюджетного планування, що має сформувати певну цілісність і послідовність процесу державного планування. Це концептуальний об'єднавчий документ, який має гармонізувати пріоритети державного та бюджетного планування. Індикативні прогнозні показники, які включає Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

За складання податково-бюджетних прогнозів, збір і розподіл державних фінансових ресурсів відповідає Міністерство фінансів, зазвичай, із залученням до цього Державної казначейської служби. Міністерство економічного розвитку і торгівлі займається складанням довгострокових макроекономічних прогнозів щодо таких показників, як ВВП, темпи інфляції, частка державного боргу у ВВП, курс національної валюти та ін. При бюджетному прогнозуванні особливої актуальності набуває проблематика розробки реалістичних прогнозів, що закладаються в основу бюджетного планування, адже занадто оптимістичний підхід до складання прогнозу призведе до планування надмірних витрат у порівнянні з імовірними доходами та, відповідно, до збільшення бюджетного дефіциту і державного боргу.

На сьогоднішній день в Україні розроблено методологію прогнозування доходів бюджету на наступний бюджетний цикл, яка включає в себе 11 методик, затверджених Міністерством фінансів України, що ґрунтуються на застосуванні методу прямого рахунку [37]. Зважаючи на зміст зазначених методик, слід зазначити, що бюджетне прогнозування є доволі трудомістким процесом. Існує багато факторів, які ускладнюють процес здійснення прогнозування, зокрема – залучення великої кількості економічних показників, значення яких отримуються з різних джерел. Це погіршує точність прогнозу, оскільки похибка передбачення прогнозних значень показників-складових при розрахунках інтегрується в похибці фінального розрахунку. Зазначене негативно впливає на ефективність середньострокового прогнозування.

Для того, щоб оцінити точність бюджетного прогнозування та планування в Україні, порівнюємо дані Проектів Закону України Про Державний бюджет на відповідний рік з даними про виконання цих законів за обсягами доходів, видатків та дефіциту Державного бюджету (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Економічна оцінка точності прогнозу окремих показників Державного бюджету України за 2017-2019 роки

Показники, млрд. грн.	Проект Закону України Про Державний бюджет на відповідний рік	Закон України Про Державний бюджет на відповідний рік	Виконання Закону України Про Державний бюджет на відповідний рік	Відхилення між показниками виконання бюджету та проекту бюджету, %
2019 рік				
Загальний обсяг доходів	601,4	608,0	612,1	1,8
Загальний обсяг видатків	674,1	681,5	684,7	1,6
Дефіцит бюджету	83,7	83,7	70,1	-16,2
2018 рік				
Загальний обсяг доходів	475,2	517,0	531,5	11,8
Загальний обсяг видатків	527,2	581,8	576,8	9,4
Дефіцит бюджету	63,7	79,0	45,2	-29,0
2017 рік				
Загальний обсяг доходів	392,4	377,8	354,8	-9,6
Загальний обсяг видатків	447,3	441,6	430,1	-3,8
Дефіцит бюджету	59,5	68,6	78,1	31,3

Джерело: розрахунки автора на основі [32-33, 40-41, 55]

Провівши економічну оцінку точності бюджетного планування в Україні, можна зробити висновок, що даний етап бюджетного процесу є недостатньо ефективним, оскільки між показниками проектів Закону про Державний бюджет на відповідний рік та показниками виконання бюджету спостерігались значні відхилення. Якщо порівнювати відхилення між аналогічними показниками в зарубіжних країнах, то варто зазначити, що вони не перевищують 3-5%, що сприяє стабільності виконання бюджетів як за дохідною, так за видатковою частинами бюджетів цих країн.

На наш переконання, універсального підходу до прогнозування бюджетних показників не існує. Більше того, формування еталонного бюджетного процесу з єдиним форматом і інструментарієм на міжнародному рівні вважається практично неможливим, зважаючи на поєднання унікальних політичних, соціальних і економічних особливостей кожної країни.

Звідси, методика прогнозування державного бюджету повинна мати багатогранний і комплексний характер. Зважаючи на те, що сьогодні на перший

план бюджетного планування виходить врахування впливу циклічних коливань надходжень до бюджетів усіх рівнів, це обумовлює необхідність обліку циклічних факторів економічного розвитку з метою забезпечення стабільності фінансування, обов'язкового резервування коштів під непередбачене зниження дохідних джерел шляхом відокремлення частини фінансових ресурсів в періоди сприятливої економічної кон'юнктури, які можуть бути використані в періоди погіршення фінансового становища, формування варіантності сценаріїв прогнозування і планування.

Відповідно до науково-методичних основ спектрального аналізу, значення часових рядів надходжень до бюджету декомпонуються на три компоненти:

1. Тренд, що являє собою компоненту, яка плавно змінюється та відображає вплив довготривалих, систематичних факторів, основну тенденцію у формуванні аналізованого показника.

2. Періодичну компоненту, яка відображає повторюваність економічних процесів протягом не надто тривалого періоду (року, кварталу, місяця). Для опису періодичної компоненти використовують періодичні функції.

3. Випадкову компоненту, яка відображає вплив випадкових та неврахованих факторів.

Зважаючи на викладене, вважаємо за доцільне застосувати в цілях бюджетного прогнозування математичний апарат спектрального аналізу (аналізу Фур'є).

Зауважимо, що не всі види бюджетних надходжень можуть бути спрогнозовані за допомогою апроксимації часових рядів. Про це свідчать дані попереднього статистичного аналізу часових рядів обсягів окремих джерел надходжень до Державного бюджету України в квартальному розрізі.

По-перше, гістограми квартального розподілу надходжень фінансових ресурсів до Державного бюджету України за 2017-2019 р. показують наявність певної асиметрії часового ряду для таких джерел надходжень, як податок на прибуток підприємств, ввізне мито та власні надходження бюджетних установ. Зокрема, спостерігається зміщення піку гістограм вліво, що є характерним для позитивної асиметрії, коли переважають статистичні дані з низькими значеннями, а з великими значеннями зустрічаються значно рідше. Така зміщена характеристика розподілу дещо ускладнює отримання достовірних статистичних даних для прогнозних розрахунків.

По-друге, такі джерела надходжень до Державного бюджету України, як податок на прибуток, податок на додану вартість із вироблених в Україні товарів

(робіт, послуг) з врахуванням відшкодування ПДВ (сальдо), ввізне мито та власні надходження бюджетних установ, не корелюють між собою та з іншими джерелами надходжень.

Зазначене накладає обмеження на застосування матричних методів прогнозування, зокрема, матричних предикторів, при плануванні доходної частини бюджету.

По-третє, значення коефіцієнту детермінації тренду часового ряду надходжень податку на прибуток, податку на додану вартість із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з врахуванням відшкодування ПДВ (сальдо), ввізного мита та власних надходжень бюджетних установ є дуже низькими – 1-2%. Це говорить про недостовірність результатів виділення часового тренду через відсутність чітко вираженої тенденції.

Отже, ґрунтуючись на результатах попереднього статистичного аналізу окремих джерел надходжень фінансових ресурсів можна зробити висновок, що спектральний аналіз часового ряду може бути застосований до тих із них, що мають чітко виражений тренд.

Серед узагальнених даних для спектрального аналізу це надходження:

- 1) податку та військового збору на доходи фізичних осіб;
- 2) акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції);
- 3) акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції);
- 4) податку на додану вартість з ввезених на територію України товарів.

Результати оцінювання інформаційного критерію Акаїке для рядів Фур'є з різним числом гармонік, що апроксимують часові тренди періодичних коливань окремих джерел надходжень фінансових ресурсів до Державного бюджету України узагальнено в таблиці 2.2.

Таблиця 2.2

Оцінки інформаційного критерію Акаїке для рядів Фур'є окремих джерел надходжень фінансових ресурсів до Державного бюджету України

Число гармонік (k)	Податок та військовий збір на доходи фізичних осіб	Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)	ПДВ з ввезених на територію України товарів
1	560,39	507,51	501,36	606,70
2	554,04	508,62	501,48	607,57
3	551,49	501,48	489,39	607,25
4	553,27	490,45	491,14	605,53
5	-	491,66	-	603,91
6	-	-	-	600,58
7	-	-	-	601,80

Як свідчать дані таблиці 2.2, для формалізації спектральних функцій оптимальними є наступна кількість гармонік: для надходжень податку та військового збору на доходи фізичних осіб та акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) – три гармоніки, для акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) – чотири гармоніки, а для податку на додану вартість з ввезених на територію України товарів – шість гармонік.

Таким чином, виконане дослідження дало змогу розвинути науково-методичний підхід до прогнозування доходів Державного бюджету України, що, на відміну від інших підходів, передбачає виконання спектрального аналізу періодичних коливань доходів із виділенням трендової, періодичної та випадкової компонент та дозволяє вжити превентивних заходів щодо покриття касових розривів для забезпечення безперебійного фінансування виконання функцій держави.

Для подальшого підвищення якості бюджетного прогнозування та планування необхідно: оптимізувати послідовність і зміст процедур формування перспективного проекту бюджету; визначити оптимальний баланс між власними і позиченими джерелами фінансових ресурсів; забезпечити максимальну відповідність річного бюджету середньостроковим соціально-економічним пріоритетам. Застосування запропонованого підходу сприятиме забезпеченню збалансованості бюджету в середньостроковій перспективі, формуванню реалістичних бюджетів, підвищенню прозорості та раціональності бюджетного процесу.

2.3. Моніторинг ефективності управління фінансовими ресурсами держави

До антикризових програм урядів багатьох країн обов'язково включаються різноманітні фіскальні стимули, в зв'язку з чим виникає потреба оцінки ефективності пропонованих заходів із збільшення державних витрат та зниження податкового навантаження. До того ж, варто додати, що у сфері управління фінансовими ресурсами держави сьогодні відбуваються активні зміни, що стосуються переорієнтації фінансового контролю від традиційної перевірки правильності, адресності, доцільності та законності розподілу фінансових ресурсів держави до контролю з позиції їх ефективного використання. При цьому цілі фінансового контролю для різних учасників

фінансових відносин різняться. Так, з точки зору отримувачів бюджетних коштів, відповідальних за їх використання, результати фінансового контролю повинні використовуватися для планування їх діяльності з метою забезпечення більш ефективного розподілу фінансових ресурсів. Для органів державного фінансового контролю такими цілями можуть бути перевірка ефективності витрачання бюджетних коштів, досягнення поставлених завдань і виконання покладених на одержувача бюджетних коштів функцій.

Оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами держави являє собою досить складний процес, що визначається наступними особливостями:

- специфікою органів державної влади, що мають ієрархічну структуру, як суб'єкта управління фінансовими ресурсами держави;
- труднощами формалізованого опису соціально-економічних процесів, які відбуваються в державі та опосередковуються обігом відповідних фінансових ресурсів;
- обмеженістю отримання достовірної вихідної інформації для оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами держави;
- складністю виміру окремих показників, що мають комплексний, узагальнюючий характер.

Науковий аналіз доводить, що в економічній літературі представлено чотири основних методи оцінювання ефективності витрачання фінансових ресурсів держави [3]:

- 1) аналіз витрат та вигод (*cost-benefit analysis, CBA*);
- 2) аналіз витрат та результативності (*cost-effectiveness analysis, CEA*);
- 3) аналіз витрат та корисності (*cost-utility analysis, CUA*);
- 4) аналіз витрат та зваженої результативності (*weighted cost effectiveness analysis, WCEA*).

Метод аналізу витрат та вигод використовується в тому випадку, коли суспільні вигоди від витрачання фінансових ресурсів держави можуть бути оцінені в грошовій формі.

Метод аналізу витрат та вигод використовується в тому випадку, коли суспільні вигоди від витрачання фінансових ресурсів держави можуть бути оцінені в грошовій формі. При цьому короткостроковий ефект оцінюється за формулою:

$$NB = B - C, \quad (2.1)$$

де: NB – короткострокові вигоди;

B – вигоди в поточному періоді;

C – витрати фінансових ресурсів у поточному періоді.

В свою чергу, довгостроковий ефект розраховується як:

$$NB = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1+d)^t}, \quad (2.2)$$

NB – довгострокові вигоди;

B_t – вигоди в момент часу t ;

C_t – витрати фінансових ресурсів в момент часу t ;

d – ставка дисконтування.

Метод аналізу витрат та результативності передбачає оцінювання вигод від витрачання фінансових ресурсів держави не в грошовій формі, а в натуральних або умовних одиницях. При використанні даного методу розраховується наступний показник ефективності:

$$\frac{C}{E} = \frac{\text{Витрати}}{\text{Ефект}}, \quad (2.3)$$

За методом аналізу витрат та корисності здійснюється співставлення витрат фінансових ресурсів держави, виражених в грошовій формі, і корисності для населення, яка отримана від такого витрачання фінансових ресурсів. Така розглядувана корисність вимрюється в одиницях корисності.

Метод аналізу витрат та зваженої результативності застосовується при необхідності врахування множини соціальних результатів від витрачання фінансових ресурсів держави, при цьому вигоди не можуть бути виміряні в грошовій формі.

Таким чином, методи оцінювання ефективності витрачання фінансових ресурсів держави, представлені в науковій літературі, вирізняються варіативністю як щодо вимірювання витрат, так і отриманих результатів. Перевагами представлених методів є універсальність, що дозволяє порівнювати результати аналізу між різними отримувачами бюджетних коштів та в динаміці, а також легкість їх інтерпретації. Водночас методи не позбавлені недоліків. Це, зокрема, труднощі з оцінюванням соціального ефекту в грошовій формі або результатів витрачання фінансових ресурсів держави у тих випадках, коли занадто великі витрати на збір необхідної для аналізу інформації. При цьому, варто відмітити, що методичні засади застосування наведених методів не є розробленими повною мірою. Тому відповідно такі методи не є загально визнаними в практичній діяльності.

В якості основних проблем оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами держави слід відзначити: неврахування результатів оцінювання як при формуванні бюджету, так і на стадії складання кошторисів

бюджетних установ; відсутність розмежування поточних і капітальних витрат при оцінюванні ефективності витрачання фінансових ресурсів держави; несистемний підбір індикаторів, що ускладнює об'єктивну економічну інтерпретацію отриманих результатів аналізу.

Оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами держави має ґрунтуватися на врахуванні різноманітності видів оцінювання, наявності чітко визначених критеріїв оцінювання, прагненні досягти високого ступеня об'єктивності оцінювання та безперервного процесу моніторингу.

У сучасній науковій літературі можна зустріти різні типології оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами держави, що представлені на рисунку 2.7.



Рис. 2.7. Типологія оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами держави. Побудовано автором

Розглянемо більш детально оцінювання процедури та особливості ефективності управління фінансовими ресурсами держави. Термін «ефект» (з лат. *effectus*) позначає будь-яку дію, стан об'єкта. Відповідно, термін «ефективний» (з лат. *effectivus*) означає «дієвий, такий, що дає бажаний результат». У сфері державних фінансів поняття «ефективність» має свою специфіку. За нашими міркуваннями вона полягає в інтерпретації та обґрунтуванні соціального ефекту який був досягнутий для суспільства та які витрати були понесені при витрачанні державних коштів. Отриманий ефект від управління фінансовими ресурсами держави характеризує здатність фінансового апарату держави цілеспрямовано впливати на фінансові відносини з метою досягнення поставлених завдань фінансової політики в постійно змінюваних умовах. Оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами держави передбачає виявлення нових фінансових можливостей для вирішення актуальних проблем, що входять до комплексу питань загальнодержавного

значущості.

Як відомо, ефективність використання коштів держави характеризує співвідношення між результатами використання таких коштів і витратами на їх досягнення. При цьому, на нашу думку, критеріями ефективності управління фінансовими ресурсами держави є результативність та економічність використання державних коштів (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Критерії ефективності управління фінансовими ресурсами держави	
Результативність	Економічність
Результати управління відповідають поставленим цілям та завданням	Досягнуто найкраще співвідношення між витраченими ресурсами і результатами їх використання

Джерело: розробка автора

Так, результативність характеризує рівень досягнення встановлених цілей та виконання поставлених завдань, взаємозв'язок між обсягом витрачених фінансових ресурсів та отриманими результатами, що становлять соціально-економічний ефект управління фінансовими ресурсами держави. Вважаємо, що результативність варто оцінювати за допомогою порівняння планованих і фактичних економічних результатів витрачання фінансових ресурсів держави.

Економічність, у свою чергу, характеризує найкраще співвідношення між обсягом витрачених ресурсів і результатами їх використання. На нашу думку, витрачання фінансових ресурсів держави вважається економічним у таких випадках:

по-перше, якщо досягнуті заплановані результати з використанням найменшого обсягу фінансових ресурсів держави – тоді досягається стан абсолютної економії фінансових ресурсів;

по друге, якщо досягнуто кращих результатів на основі витрачання запланованого обсягу фінансових ресурсів – досягається відносна економія фінансових ресурсів.

Для оцінювання економічності використання фінансових ресурсів держави потрібно визначити, чи була можливість використати фінансові ресурси більш раціонально з метою досягнення поставлених цілей, або за рахунок використання меншого обсягу державних коштів, або отримання кращих результатів при використанні запланованого обсягу фінансових ресурсів.

Таким чином, оцінку ефективності управління фінансовими ресурсами держави завжди слід співставляти з раціональністю їх використання, коли обирається найкращий варіант виконання поставленого завдання або вирішення

будь-якої проблеми з кількох запропонованих варіантів. Якщо фінансові ресурси витрачені на реалізацію найкращого варіанту, то вони використані раціонально. Проведений аналіз засвідчив, що можливими є випадки, коли критерії раціональності та ефективності управління фінансовими ресурсами держави не збігаються, а саме:

1) управління фінансовими ресурсами є раціональним, проте неефективним (обрано оптимальне вирішення проблеми, однак із використанням більшого обсягу коштів);

2) управління фінансовими ресурсами є нераціональним, проте ефективним (обрано не найкраще вирішення проблеми, але з дотриманням принципу ефективності використання державних коштів);

3) управління фінансовими ресурсами є нераціональним і неефективним (обрано не найкраще вирішення проблеми, при цьому не був дотриманий принцип ефективності використання державних коштів).

Варто відмітити, що при оцінюванні ефективності управління фінансовими ресурсами держави можливе одночасне застосування різних наукових підходів, що передбачає поєднання як об'єктивних, так і суб'єктивних оцінок.

Оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами держави являє собою дослідницький процес, що складається з п'яти етапів (рис. 2.8).

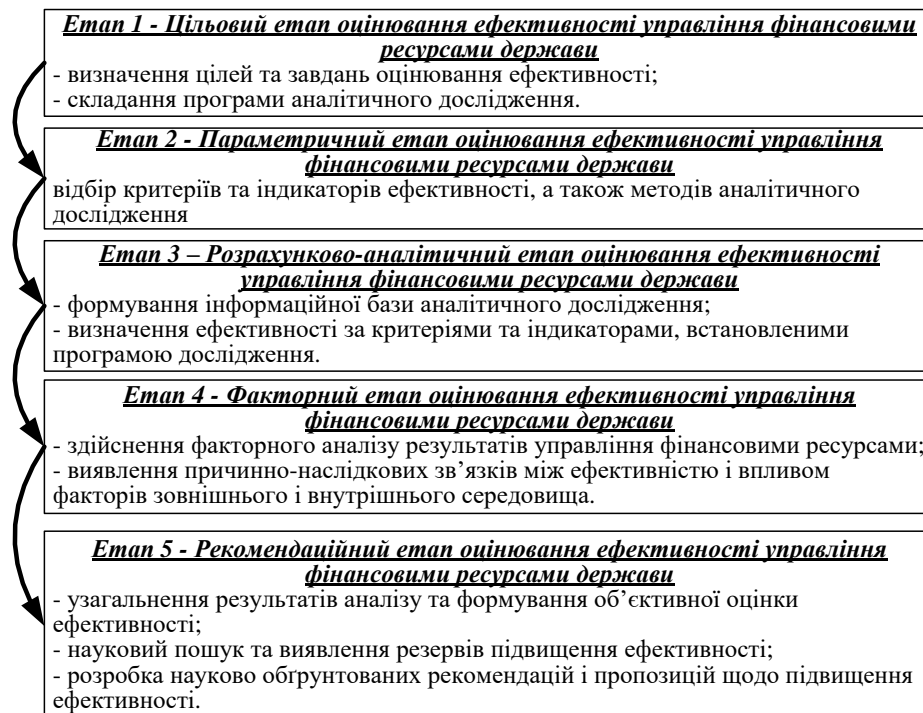


Рис. 2.8. Етапізація оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами держави. Джерело: розробка автора

Прагматичний підхід передбачає оцінювання певної сукупності кількісних

та якісних показників, що є ключовими при управлінні, орієнтованому на результат. Однак для об'єктивної оцінки ефективності управління фінансовими ресурсами на основі прагматичного підходу необхідні також і визначені нормативи за кожним із видів бюджетних витрат або єдина база для порівняння, що, до речі, на даний час відсутня. Тому в сьогоденних умовах практична реалізація прагматичного підходу не є можливою в повній мірі.

Таким чином, вважаємо, що ефективність управління фінансовими ресурсами держави – це складне поняття, яке може бути оцінено лише на основі застосування спеціальної сукупності індикаторів. Тому в кожному конкретному випадку необхідно обґрунтувати та розробляти певну сукупність індикаторів та критеріїв їх оцінювання. При цьому, поряд зі специфічними індикаторами, які відображають окремі сторони та рівні управління фінансовими ресурсами держави, необхідно застосовувати узагальнюючі критерії та інтегровані індикатори ефективності.

Комплексний аналіз ефективності управління фінансовими ресурсами держави можна здійснювати за допомогою різних методів аналізу інформації, зокрема методів горизонтального, вертикального, трендового аналізу та порівняльного аналізу фінансових коефіцієнтів. Такий підхід дозволяє представити повну картину щодо ефективності або неефективності діяльності з управління фінансовими ресурсами порівняно з міжнародною практикою. В даному разі з'являється можливість аналізування показників у динаміці, а також формування планових та прогнозних показників. Вимірювання ж соціальних ефектів як однієї зі складових загальної ефективності управління фінансовими ресурсами держави представляється можливим на основі використання методів експертного оцінювання.

Для оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами держави пропонуємо використовувати сукупність індикаторів, представлену на рисунку 2.9, в якій виділяється дві групи. Перша група – загальні індикатори ефективності управління фінансовими ресурсами держави, друга група – спеціальні індикатори ефективності, адже результат діяльності може бути порізнорозному визначений, виміряний і оцінений, залежно від сфери і цілей діяльності розпорядників фінансових ресурсів держави.

Одним із загальних індикаторів оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами держави є співвідношення витрат і доходів (витрати-вигоди) бюджету як для окремого проміжку часу, так і для всього періоду бюджетного планування. При цьому, до витрат варто відносити величину

державних затрат у розрізі окремих статей бюджету, напрямків, секторів, тощо), а до вигід – величину сукупного соціально-економічного ефекту, отриманого за результатами розподілу бюджетних коштів, тобто державних витрат, а також доходу за кожним напрямком здійснюваних витрат.

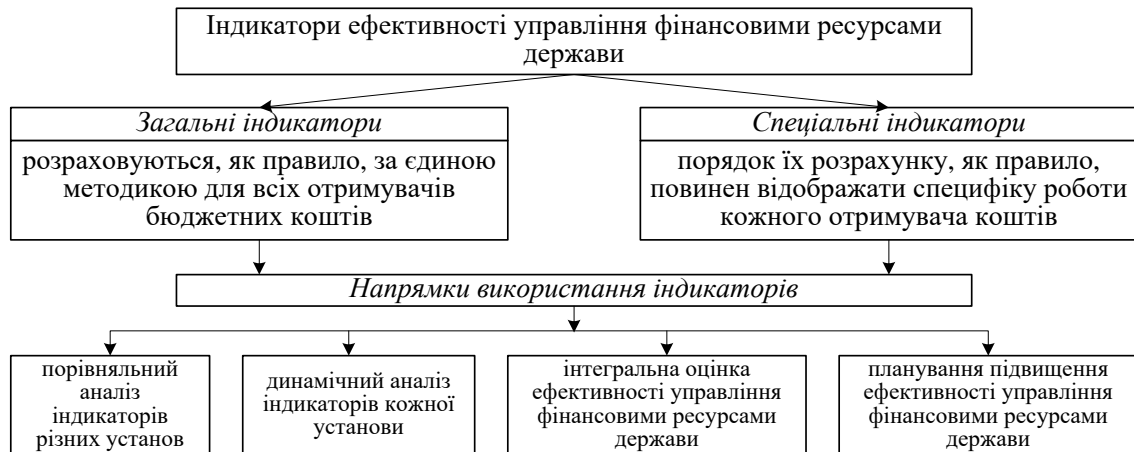


Рис. 2.9. Індикатори оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами держави. Джерело: розробка автора

До того ж соціально-економічний ефект визначається з врахуванням фінансування так званих неринкових послуг, а саме державного управління, оборони, освіти, охорони здоров'я та ін. При цьому, варто наголосити, що перелічені сфери також привносять певні результати в створення ВВП. У даному разі конче важливим є також період часу вкладень, після якого починається повернення коштів або виникає інший ефект.

Звичайно зрозумілим є той факт, що можливості нарощування бюджетних витрат залежать від приросту ВВП окремої країни та спроможності здійснювати як зовнішні, так і внутрішні запозичення. При цьому, можливість до здійснення внутрішніх запозичень залежить також і від частоти та обсягів попередніх запозичень та динаміки зміни реального доходу населення.

Задля проведення аналізу ефективності витрат пропонуємо сформулювати п'ять агрегованих груп бюджетних витрат:

- 1) на загальнодержавні функції;
- 2) на оборону, громадський порядок, безпеку та судову владу;
- 3) на економічну діяльність, охорону навколишнього природного середовища, житлово-комунальне господарство;
- 4) на охорону здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіту;
- 5) на соціальний захист та соціальне забезпечення.

Варто зазначити, що врахування динаміки використання бюджетних коштів обов'язково повинно включати в себе порівняння оцінки очікуваного

ефекту в сфері окремих напрямків вкладень на момент прийняття рішень в частині як обсягу, так і доцільності фінансування. При цьому, невід'ємною складовою має бути оцінювання актуальності певного напрямку на момент проведення аналізу результативності. На нашу думку, спрощеним є підхід відповідно до якого констатуються факти зростання або зменшення бюджетних витрат впродовж прийнятого до розгляду періоду часу або аналізується коефіцієнт, що визначається як відношення суми фактично здійснених бюджетних витрат до величини зміни ВВП за аналогічний період.

Натомість одним із нових підходів, що застосовується в різних країнах для аналізу ефективності управління фінансовими ресурсами держави, є оцінювання фіскальних мультиплікаторів. Під останніми розуміється відношення зміни фундаментальних складових (реального ВВП, споживання, інвестицій, тощо) до екзогенної зміни фіскальної політики, тобто як сукупних витрат і доходів бюджету, так і їх окремих компонентів за певний часовий лаг.

Отже, зважаючи на зазначене вище, проведемо за допомогою економетричних методів, оцінювання величини фіскальних мультиплікаторів для сукупних витрат Державного бюджету України та витрат за окремими напрямками функціональної класифікації стосовно зміни фізичного обсягу ВВП. Задля цього припустимо, що значна частина державних витрат визначається за фундаментальними економічними показниками та відповідно є передбаченою реакцією уряду на зміну економічної ситуації, натомість випадкова складова державних витрат вже являтиме собою фіскальний імпульс.

У процесі оцінювання фіскальних мультиплікаторів важливим завданням є діагностування й обґрунтування реакції випуску як відповідь на нециклічну компоненту державних витрат, що являє собою певний фіскальний шок. Таке оцінювання варто проводити в два етапи: у рамках першого проводиться побудова моделі авторегресійної залежності державних витрат і виділяється випадкова компонента фіскальної політики; на другому передбачено побудову моделі, яка пояснює реакцію випуску на фіскальні шоки.

Виділення частки витрат фінансових ресурсів держави, здійснених під впливом фіскальних шоків, дасть змогу з'ясувати часові лаги, з якими такі витрати спричиняють найбільший вплив на динаміку ВВП.

Значення мультиплікаторів показують зміни в обсягах ВВП у відсотковому значенні, що відбудуться протягом декількох наступних років у разі, якщо витрати фінансових ресурсів держави зростуть або скоротяться на 1%. Загалом можна зробити висновок про низьку ефективність використання

фінансових ресурсів держави з точки зору їх впливу на макроекономічну динаміку. Найбільший вплив на зміни в обсягах ВВП на сьогоднішній день мають витрати на оборону, громадський порядок, безпеку та судову владу (мультиплікатор витрат дорівнює 0,579), що пов'язано з поточною військово-політичною ситуацією в країні. Водночас інвестиції в людський капітал – витрати на охорону здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіту – мають найнижче значення мультиплікатора (0,01). Така ситуація обумовлена державною політикою фіскальної консолідації витрат за переліченими напрямками, що у середньостроковому часовому періоді призведе до уповільнення економічного зростання в країні.

Враховуючи викладене, вважаємо, що при визначенні ефективності управління фінансовими ресурсами держави слід:

по-перше, перевірити актуальність першопочатково заявлених управлінських цілей (робочих установок (*performance targets*) – результатів, яких планувалося досягти в ході здійснення управлінських дій); на основі порівняння планових і фактичних результатів визначити відповідність результату, отриманого від витрачання бюджетних коштів, відповідно до поставлених цілей, оцінити ступінь такої відповідності та сформулювати звіт про результати (*performance report*);

по-друге, з'ясувати, наскільки обґрунтовано був визначений обсяг фінансових ресурсів, необхідних для реалізації поставлених цілей, а також розглянути можливі напрямки оптимізації зазначеного обсягу.

Підсумком обчислення сукупності відібраних індикаторів повинен бути, на нашу думку, розрахунок інтегрального індикатора, визначення якого може виконуватися різними математичними способами. За результатами розрахунків сукупності відібраних індикаторів слід здійснювати безперервний моніторинг ефективності управління фінансовими ресурсами держави – спостереження за процесами формування та перерозподілу фінансових ресурсів для своєчасного виявлення негативних змін, оцінки їх глибини, попередження та усунення наслідків негативних процесів за стислий проміжок часу.

На наше переконання, моніторинг ефективності (*performance measurement*) управління фінансовими ресурсами держави слід доповнювати бенчмаркінгом ефективності (*performance benchmarks*). Для цього необхідно визначити критерії, що характеризують кращі досягнення в тій чи іншій сфері управління фінансовими ресурсами держави. Це можливо здійснити на основі еталонного тестування індикаторів ефективності управління фінансовими ресурсами

держави, що базується на порівнянні фактичних значень ключових індикаторів зі встановленими еталонними значеннями або зі значеннями таких індикаторів в інших країнах.

Підводячи підсумки, зазначимо, що оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами держави є досить складним і багатоплановим процесом, що включає в себе:

- контроль за економічною обґрунтованістю, правомірним, цільовим і ефективним використанням фінансових ресурсів держави;
- аналіз результативності використання фінансових ресурсів держави;
- перевірку ефективності діяльності органів державної влади при реалізації фінансової політики держави, у тому в сфері управління фінансовими ресурсами.

За результатами оцінювання повинен здійснюватися комплексний і всеосяжний аналіз причин неефективного використання фінансових ресурсів держави та розробка рекомендацій щодо вдосконалення бюджетного процесу, чинного законодавства та державної фінансової політики.

Пошук шляхів підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами держави слід здійснювати у наступних напрямках:

- зростанні економічності при одночасному збереженні результативності на фоні скорочення витрат фінансових ресурсів без погіршення кінцевого результату;
- підвищенні результативності на фоні підтримання економічності, покращення кінцевого результату без збільшення витрат фінансових ресурсів.

Варто також відмітити, що деякий рівень неефективності або іншими словами дисфункції управління фінансовими держави матиме місце завжди, окрім того він буде динамічно змінюватися залежно від багатьох факторів.

Висновки до розділу 2

Проведене у другому розділі дослідження особливостей бюджетного менеджменту в Україні дало підстави зробити такі висновки:

Від масштабу та структури Зведеного бюджету країни значною мірою залежать вектор розвитку економіки, фінансовий стан, рівень суспільного добробуту тощо. Тенденції формування доходів бюджетів усіх рівнів обумовлюються дією таких зовнішніх факторів, як величина зовнішнього державного боргу, рівень цін на енергоносії, обсяги зовнішньої фінансової допомоги, тощо. До внутрішніх факторів впливу належать рівень ВВП, курс

національної валюти, рівень інфляції, купівельна спроможність населення, рівень податків та ін.

Фінансування суспільних видатків, пов'язаних з підтриманням політичного і економічного суверенітету держави, а також соціальним захистом населення веде до того, що видатки Державного бюджету зростають швидшими темпами, ніж джерела їх покриття.

Різноманіття видів бюджетних видатків на місцевому рівні обумовлюється функціями місцевих органів влади; рівнем соціально-економічного розвитку регіонів; розгалуженістю зв'язків бюджету з національною економікою; адміністративно-територіальним устроєм держави; формами надання бюджетних коштів та ін.

Результати оцінювання точності бюджетного планування в Україні засвідчують, що даний етап бюджетного процесу є недостатньо ефективним, оскільки між плановими показниками проектів Закону про Державний бюджет на відповідний рік та показниками виконання бюджету спостерігаються значні відхилення. Методика прогнозування доходів бюджету на наступний бюджетний цикл, що застосовується Міністерством фінансів України, не враховує сучасні досягнення фінансової науки, зокрема в частині досліджень періодичних коливань бюджетних надходжень.

Розвинений науково-методичний підхід до прогнозування доходів Державного бюджету України передбачає виконання спектрального аналізу періодичних коливань бюджетних надходжень із виділенням трендової, періодичної та випадкової компонент та дозволяє вжити превентивних заходів щодо покриття касових розривів для забезпечення безперебійного фінансування виконання функцій держави.

Для подальшого підвищення якості бюджетного прогнозування та планування необхідно: оптимізувати послідовність і зміст процедур формування перспективного проекту бюджету; визначити оптимальний баланс між власними і позиченими джерелами фінансових ресурсів; забезпечити максимальну відповідність річного бюджету середньостроковим соціально-економічним пріоритетам. Застосування запропонованого підходу сприятиме забезпеченню збалансованості бюджету в середньостроковій перспективі, формуванню реалістичних бюджетів, підвищенню прозорості та раціональності бюджетного процесу.

Критеріями ефективності управління фінансовими ресурсами держави є: результативність, що характеризує рівень досягнення встановлених цілей та

виконання поставлених завдань, взаємозв'язок між обсягом витрачених фінансових ресурсів та отриманими результатами, та економічність використання державних коштів, що свідчить про найкраще співвідношення між обсягом витрачених ресурсів і результатами їх використання.

Оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами держави повинно ґрунтуватися на послідовній реалізації п'яти етапів: цільового, параметричного, розрахунково-аналітичного, факторного та рекомендаційного, з послідуєчим здійсненням неперервного моніторингу сукупності індикаторів результативності та економічності використання фінансових ресурсів із проведенням бенчмаркінгу ефективності на основі еталонного тестування індикаторів та визначення мультиплікативного ефекту витрат.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УКРАЇНІ

3.1. Реорганізація бюджетного менеджменту в умовах переходу до бюджетування, орієнтованого на результат

За результатами проведення в Україні бюджетних реформ, до системи управління державними фінансами стали активно включатися програмно-цільові методи бюджетного планування, застосування інструментів бюджетування, орієнтованого на результат, нові форми надання державних послуг і створення системи моніторингу якості бюджетного менеджменту та ін. Це обумовлено необхідністю підвищення ефективності бюджетних витрат, вдосконалення бюджетного планування з метою надання більшої самостійності розпорядникам бюджетних програм та посилення їх відповідальності за досягнення кінцевих результатів. Зважаючи на те, що бюджетна політика тривалий час проявлялася лише в цільовій орієнтації на щорічне балансування бюджету, то в умовах сучасності бюджет повинен виконувати роль фінансового регулятора соціально-економічного розвитку, що знаходиться в управлінні держави. Так, перспектива для вибудовування ефективної та довгострокової бюджетної політики можлива лише при реалізації концепції функціонального бюджету як регулятора економічного розвитку з врахуванням соціально-економічних пріоритетів держави.

У сучасній теорії та практиці бюджетування державних фінансів застосовуються такі основні методи:

- нормативний метод – формування норм і лімітів використання ресурсів;
- балансовий метод – цілеспрямоване узгодження напрямків використання ресурсів із джерелами їх утворення (надходження);
- метод екстраполяції – поширення виявлених в минулому тенденцій розвитку на майбутній період;
- метод інтерполяції – складання плану, виходячи з фактичних результатів виконання планових показників та поставленої мети на перспективну дату;
- метод факторного аналізу – розрахунок впливу найважливіших чинників на формування відхилень виконання планових показників;
- методи економіко-математичного моделювання із застосуванням електронної обчислювальної техніки тощо.

Варто зазначити, що на практиці можливим є застосування всіх перелічених методів у поєднанні між собою.

Незважаючи на досить тривалу історію застосування відзначених методів бюджетування в практиці управління фінансами, ні в Україні, ні в світі до сих пір не існує ідеальної моделі бюджетного планування. У багатьох дослідженнях досить детально описані найбільш больові точки витратної моделі системи управління державними фінансами, що є орієнтованою на ресурсний підхід. Водночас, існує багато прикладів і описів того, як уряди різних країн намагалися взаємоув'язати бюджетування з плановими показниками результатів діяльності органів влади, що дістало назви «бюджетування, орієнтоване на результат». Разом із тим, зберігається значний дефіцит критичного та порівняльного аналізу, який би показав переваги і недоліки накопиченого практичного досвіду, зокрема, в частині методичних підходів до вимірювання результатів діяльності уряду, міністерств і відомств, а також шляхів чи напрямків щодо налагодження більш тісної інтеграції планування результатів та бюджетного процесу. Зважаючи на те, що бюджетування, орієнтоване на результат, дозволяє суттєво підвищити ефективність управління фінансовими ресурсами держави, акцентуємо подальшу увагу саме на даній моделі бюджетного планування.

Домінуючою ознакою підвищення ефективності бюджетного менеджменту є створення системи планування та моніторингу соціально-економічної результативності та ефективності бюджетних витрат на основі комплексу індикаторів – якісного та кількісного характеру. Основним напрямком реорганізації бюджетного менеджменту в даному випадку є перехід до застосування переважно програмно-цільових методів бюджетного планування, що створює базис для забезпечення прямого взаємозв'язку між розподілом бюджетних ресурсів та фактичними результатами їх використання, відповідно до визначених пріоритетів державної політики.

За програмно-цільового бюджетування відбувається орієнтація бюджетних ресурсів на досягнення суспільно значимих, і як правило, кількісно вимірюваних результатів діяльності адміністраторів бюджетних коштів із одночасним моніторингом і контролем за досягненням окреслених цілей та результатів, а також якості внутрішніх процедур як бюджетного планування зокрема, так і бюджетного менеджменту в цілому. Цей метод формування бюджету відкриває широкі горизонти для підвищення гнучкості в управлінні бюджетними ресурсами, сприяє мінімізації витрат та підвищенню ефективності надання бюджетних послуг, забезпечує більшу прозорість бюджету.

Концепція впровадження програмно-цільового методу бюджетного планування в Україні лише частково створила передумови підвищення ефективності бюджетних витрат. Процедури обґрунтування обсягу асигнувань з точки зору досягнення цілей і соціально-економічних результатів фактично не стали основними при прийнятті рішень із здійснення витрат. Згідно з теоретичними дослідженнями та міжнародним досвідом саме ці складові є ключовими при побудові системи, що забезпечує ефективність використання бюджетних коштів. Недостатня увага до дослідження проблем модернізації системи бюджетного планування, ефективності витрат бюджету в системі управління державними фінансами, незважаючи на декларовану державою зацікавленість, призводить до застосування спрощеного підходу, який розглядає кожен одиницю витрат у відриві від пріоритетів соціально-економічного розвитку країни. Відповідно така оцінка не може слугувати базою для прийняття бюджетних рішень і певною мірою знижує їх якість. Підвищення раціонального розподілу витрат стає одним із найважливіших завдань, для вирішення якого недостатньо лише пошуку резервів економії, а потрібні як системні зміни бюджетних інститутів, так і створення практичних технологій прийняття дієвих бюджетних рішень.

Звідси, основним інструментом підвищення ефективності бюджетних витрат як складової частини ефективності діяльності органів державної влади на всіх рівнях є програмно-цільовий принцип організації діяльності шляхом створення умов для інтеграції стратегічних цілей та всієї сукупності заходів щодо їх досягнення в рамках довгострокових цільових програм. Однак цілковитий успіх програмного бюджетування є можливим, якщо його впровадження буде здійснюватися в рамках повного комплексу перетворень у сфері управління державними фінансами, обов'язково включаючи і середньо та довгострокове планування, оптимізацію бюджетних повноважень та функціональності органів влади.

Одним із головних напрямків реформування бюджетного менеджменту повинно бути вдосконалення та розширення сфери застосування програмно-цільових методів бюджетного планування, а також тісніший зв'язок бюджетного планування із прогнозом соціально-економічного розвитку та довгостроковими цільовими програмами. Окрім того, вдосконалення та розширення сфери застосування програмно-цільових методів бюджетування передбачає і формування процедури оцінювання результативності бюджетних витрат. З економічної інтерпретації, від досягнення конкретних результатів вже має

залежати подальший розподіл бюджетних ресурсів.

Важливою умовою підвищення ефективності бюджетного менеджменту є, поряд із визначенням пріоритетів соціальної політики, раціональний розподіл фінансових ресурсів між різними видами суспільних благ. Звичайно зрозуміло, що останні не є конкурентними, але водночас існує багатовекторність можливості використання ресурсів на їх продукування.

В останній час широко обговорюється проблематика ефективності бюджетних витрат у контексті переходу від концепції «управління затратами» до концепції «управління результатами». Бюджетні витрати здійснюються державою задля розв'язання пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку, тому підвищення результативності їх використання є запорукою ефективного виконання державою свого функціонального навантаження.

Як відомо, будь-яка концепція бюджетування, навіть й класична «затратна», передбачає багатосценарний підхід, тобто надання фінансових планів у певній варіантності з метою вибору найкращого за сформованими критеріями варіанту. За цільовим бюджетуванням відбувається трансформування багатосценарності у завдання побудови декількох схем досягнення поставленого результату, з огляду на величину наявних ресурсів, їх вартість та схеми фінансування.

На сучасному етапі розвитку бюджетних систем, які характеризуються динамічним розвитком, спостерігається значна конкуренція за обмежені ресурси, що обумовлює потребу у всеохоплюючому контролі за ефективним і результативним використанням бюджетних коштів. Усе це підкреслює нагальну необхідність запровадження бюджетування, орієнтованого на результат (далі – БОР), що являє собою сукупність методів програмно-цільового планування (середньо та довгострокового) виконання бюджету та контролю результативності бюджетних витрат, які забезпечують ефективний розподіл і використання бюджетних ресурсів відповідно до цілей, завдань і функцій органів влади та інших учасників бюджетного процесу з врахуванням пріоритетів державної політики та суспільної значимості очікуваних прямих і кінцевих результатів використання бюджетних коштів за мінімальних витрат.

У змістовній інтерпретації БОР являє собою трьохкомпонентну структуру, яка визначає його специфічну характеристику (рис. 3.1).

У рамках концепції «управління результатами» бюджет формується виходячи з цілей та визначених результатів державної політики. Витрати чітко прив'язуються до функцій, програм, послуг, видів діяльності та при їх

плануванні основна увага приділяється саме обґрунтуванню кінцевих результатів у рамках бюджетних програм із позицій економічної ефективності та соціальної значущості.

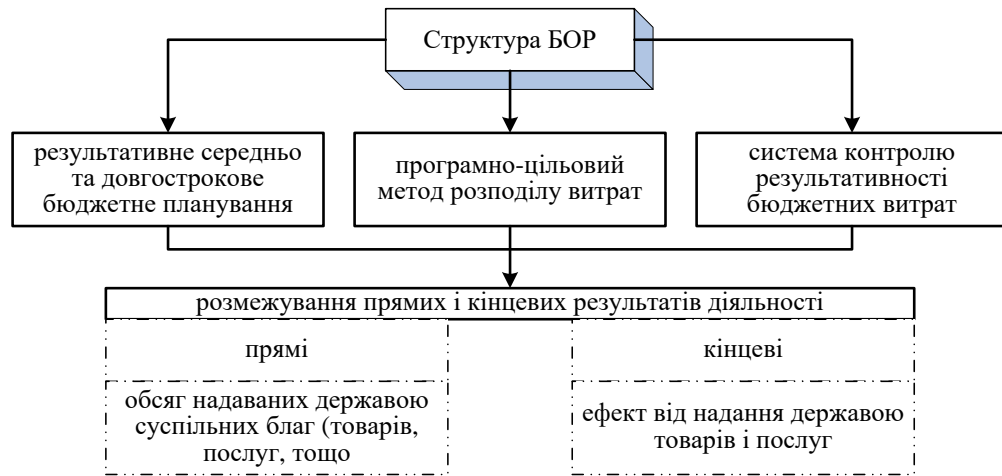


Рис. 3.1. Трьохкомпонентне подання змістовної характеристики БОР

Джерело: складено автором

Контурність розглядуваного методу планування бюджетних коштів передбачає перехід до тривалого бюджетного планування, вироблення чітких витратних пріоритетів, групування витратних зобов'язань на ті, які постійно фінансуються та які заново вводяться, вдосконалення та розширення сфери застосування програмно-цільових методів бюджетного планування.

Зважаючи на проведений науковий пошук особливостей та специфіки бюджетування, можна зазначити, що на нашу думку, суттєвими перевагами БОР є: по-перше, максимальне забезпечення відкритості та доступності всієї бюджетної інформації, що дозволяє всім зацікавленим особам моніторити, наскільки ефективно витрачаються гроші платників податків та наскільки ефективними є органи влади; по-друге, розширення горизонтів планування з одного до трьох років; по-третє, можливість як перенесення невикористаного обсягу бюджетних ресурсів на наступний рік та/або часткове використання асигнувань майбутнього року в поточному, так і перерозподілу коштів між статтями витрат; по-четверте, зміщення акцентів із зовнішнього контролю за цільовою спрямованістю бюджетних коштів, що здійснюється вищестоящими відомствами, у бік внутрішнього контролю за ефективністю витрат та в подальшому зовнішньому фінансовому аудиту.

Як було зазначено вище, розподіл фінансових ресурсів у моделі бюджетування, орієнтованому на результат, здійснюється не за видами затрат, а за стратегічними цілями або програмами, в яких передбачено досягнення чітких кінцевих результатів. Такий розподіл дозволяє ефективніше розміщувати

бюджетні кошти та доводить необхідність реорганізації бюджетного процесу.

Виходячи з вищенаведеного бюджетний процес можна поділити на три основні етапи: підготовку проекту бюджету, виконання бюджету та звіт про виконання бюджету.

Формування бюджету починається з визначення загального обсягу бюджетних витрат, сукупної величини зобов'язань відповідної адміністративно-територіальної одиниці перед її громадянами та обґрунтування потреб у бюджетних доходах на реалізацію цих зобов'язань. Також в процесі стратегічного планування конкретизуються результати соціально-економічного розвитку, які повинні бути досягнуті, про що зазначається в програмних документах уряду.

Бюджетне планування займає центральне місце в системі управління суспільними фінансами, оскільки ув'язує в єдине ціле всі сфери суспільних фінансів: надання бюджетних послуг, управління державним боргом, управління бюджетними закупівлями, планування як бюджетних інвестицій, так і міжбюджетних відносин, тощо. За допомогою інструментарію економічної та фінансової політики держави відбувається узгодження фінансових ресурсів у рамках бюджетного періоду як за термінами, так і за формами та обсягами. В ідеалі стратегічні цілі соціально-економічного розвитку держави повинні знайти відображення у вигляді середньострокових цілей і пріоритетів, що сформульовані не лише в державних програмах, а й в перспективному фінансовому плані, який трансформується в річний бюджет (або бюджет приймається на довгострокову перспективу, як вже прийнято у багатьох країнах із розвиненою ринковою економікою). Також визначаються потреби в бюджетних інвестиціях, виходячи з параметрів попиту на соціальні послуги та стану соціальної інфраструктури. Це, в свою чергу, окреслює контурні параметри боргової політики та політики управління бюджетними коштами. Нарешті, політика бюджетного обліку та аудиту, як ключова частина політики інформаційного забезпечення органів влади, також залежить від цілей соціально-економічної політики, які трансформувалися в завдання тих чи інших владних структур.

Таким чином, процедури бюджетного планування нерозривно пов'язані з усіма сферами діяльності органів влади. Тому, у процесі бюджетного планування, необхідно визначити ключові параметри соціально-економічної політики держави та забезпечити їх взаємну узгодженість, а також взаємодію між різними органами влади.

При даному підході на етапі планування бюджету для кожної програми готується декларація її результатів і план надання послуг. На етапі фінансового планування в системі бюджетування обґрунтовуються доходи, витрати та грошові потоки, що величина яких дозволяє реалізовувати поставленні суб'єктами господарювання, владними структурами та іншими суб'єктами, намічені завдання. Згодом, вже на етапі управлінського обліку відбувається формування фактичної версії моделі бюджету, тобто аналітичні дані надходять із облікових систем, в тому числі з системи управлінського обліку, що вимагає уніфікації структури та аналітичних розрізів таких систем. Далі проводиться розрахунок витрат на здійснення програми та обчислення очікуваної ефективності програми. Такі очікувані показники ефективності розраховуються на підставі прогнозованих статистичних даних, на які повинно вплинути виконання різних бюджетних програм.

Варто передбачати складання декількох кошторисів – за державними програмами, за розпорядниками. Далі представлені кошториси перевіряються і узагальнюються, а також доповнюються статтями, необхідними для реалізації програми. При цьому, складання кошторису передбачає комплекс заходів, що проводяться як на рівні уряду, так і розпорядника бюджетних коштів. На рівні уряду – це визначення цілей, яких необхідно досягти, використовуючи державний бюджет, а також постановка відповідних завдань розпорядникам бюджетних програм: на короткострокову перспективу (1 рік), середньострокову (1-5 років), довгострокову (більше 5 років). На рівні ж розпорядника бюджетних коштів до таких заходів відносять: підготовку проектів програм, за допомогою яких будуть вирішені поставлені завдання без оцінки витрат на їх реалізацію. При цьому доцільно готувати декілька проектів програм у рамках вирішення однієї задачі.

На етапі виконання бюджету проводиться збір інформації по виконанню бюджету і збір статистичних даних за результатами програми.

На етапі аналізу і контролю бюджету для кожної програми проводиться розрахунок її ефективності. При цьому для розрахунку ефективності використовуються вже реальні дані, що отримані в ході виконання бюджету. По кожній програмі необхідно здійснювати порівняння витрат на її реалізацію та показників ефективності з запланованими величинами, а також із попередніми періодами. Крім того, в бюджетному процесі необхідною є активна участь неурядових організацій, більшою мірою на рівні місцевих бюджетів, де функції держави максимально наближені до безпосередніх одержувачів державних

послуг, тобто населення. Такий підхід повинен забезпечити взаємне врахування інтересів суб'єктів господарювання, населення і держави на всіх рівнях управління фінансовими ресурсами держави.

Отже, реалізація бюджетування, орієнтованого на результат, передбачає:

- розробку процедури визначення цілей та завдань діяльності органів державної влади;
- реформування процесу планування та фінансування державних видатків;
- розроблення показників, що оцінюють ефективність витрачання бюджетних коштів;
- розроблення класифікації бюджетних видатків, відповідно до програмно-цільового методу, наприклад, програмної класифікації;
- підвищення відповідальності міністерств і відомств за результати діяльності;
- впровадження процедури забезпечення транспарентності державної фінансової політики.

При бюджетуванні, орієнтованому на результат, особлива роль відводиться моніторингу якості надання бюджетних послуг і ефективності бюджетних витрат. Саме цей метод фінансового контролю дозволить органам виконавчої влади мати у своєму арсеналі оперативну інформацію для прийняття управлінських рішень. Сучасна система державного фінансового контролю не відповідає вимогам ринкової економіки, оскільки немає можливості оцінити ефективність вкладення бюджетних коштів і не є врахованою суспільна значимість витрат. Між тим, у ринковій економіці результативність будь-яких грошових витрат є обов'язковою умовою успішної діяльності всіх ринкових суб'єктів, до яких також належать і органи влади. Основною метою моніторингу має все ж таки стати визначення можливості вирішення поточних і довгострокових завдань соціального та економічного розвитку територій на основі зіставлення здійснених витрат та отриманих результатів.

Практична реалізація бюджетування, орієнтованого на результат, ускладнюється низькою якістю вихідних даних для планування витрат фінансових ресурсів, недостатньо точною оцінкою відомчих програм та їх результативністю, дефіцитом кадрів із аналітичної роботи, поверхневим фінансовим контролем та ін.

Якщо говорити про статистику фінансів, то варто визнати, що одним із складних напрямків її формування вважається статистика державних фінансів. Для проведення аналітичних та іншого роду досліджень зазвичай

загальнодержавної статистичної інформації недостатньо. Тому зачасту виникає необхідність ознайомлення та користування міжнародною статистичною інформацією щодо державних фінансів. На сучасному етапі розвитку світової спільноти виділяють два рівня організацій, які здійснюють збір, обробку, узагальнення, аналіз та розповсюдження такої інформації:

дев'ять основних міжнародних та регіональних організацій, які акумулюють та узагальнюють інформацію на рівні держав (рис. 3.2);

чотири основні типи організації на рівні конкретної держави – статистична організація, міністерство фінансів або інший орган фінансового контролю, центральний банк, інші організації.

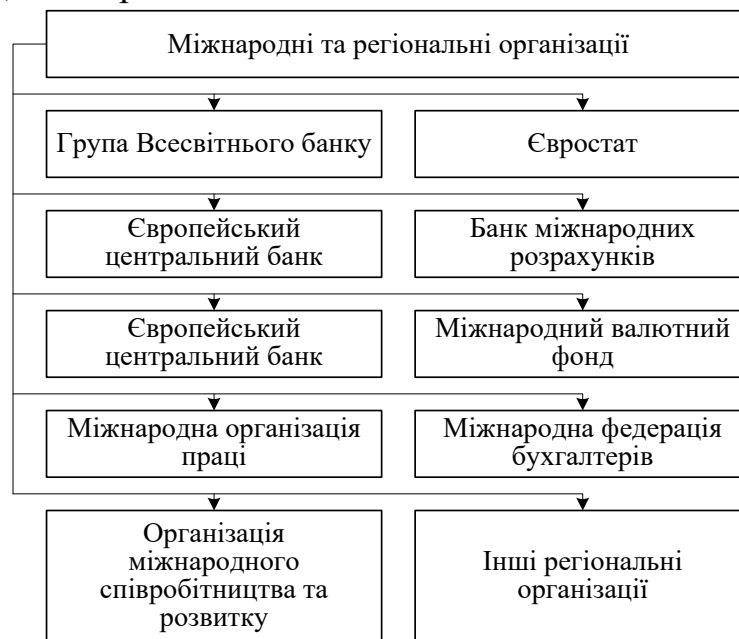


Рис. 3.2. Основні міжнародні та регіональні організації, які займаються збором та узагальненням статистики державних фінансів. Джерело: побудовано на основі [60]

Варто зазначити, що на рисунку 3.6 подано лише основні групи міжнародних і регіональних організацій, тому зрозумілим є актуалізація міжнародної координації, тобто «... розподіл функціональності між міжнародними організаціями з точки зору розповсюдження статистичних даних» [60].

До числа заходів, що дозволяють застосувати на практиці моніторинг ефективності бюджетних витрат, слід віднести:

- координацію функцій контролюючих органів відповідно до цілей бюджетної діяльності в умовах бюджетування, орієнтованого на результат, щоб уникнути їх дублювання;

- розробку та впровадження показників ефективності витрачання бюджетних коштів по галузям;

– створення механізму стимулювання (заохочення) ефективної діяльності менеджерів бюджетних програм.

Окрім того, не можна оминати увагою й таку проблему у застосуванні БОР, як суб'єктивізм інтерпретації індикаторів ефективності використання фінансових ресурсів держави. Перехід до проведення оцінки ефективності має на меті формування більш тісного зв'язку між розподілом ресурсів через бюджет і досягненням запланованих результатів. Як наслідок, посилюється увага до способів вимірювання показників, особливо таких, що дозволяють кількісно описати одержаний результат і оцінити результативність діяльності урядових міністерств і відомств.

Система показників повинна бути єдиною і використовуватися у всіх міністерствах і підвідомчих бюджетних установах. До такого комплексу показників має відноситися така їх сукупність, як:

по-перше, фінансові показники (частка видатків обласного бюджету на виконання програмних заходів у загальній структурі витрат розпорядника бюджетних коштів, частка витрат, що розміщуються за результатами конкурсу, в загальній сумі бюджетних витрат, частка інших витрат у загальних витратах);

по-друге, показники, за допомогою яких оцінюється кадровий потенціал бюджетної сфери (частка осіб з вищою освітою, вченим ступенем, частки осіб, відібраних за конкурсом, відношення заробітної плати в бюджетних установах до середньої заробітної плати по регіону);

по-третє, показники, які характеризують соціальну значущість діяльності бюджетної установи, відомства, розпорядника бюджетних коштів. Основним показником у цій групі слугуватиме показник, що характеризує якість надання бюджетних послуг на думку їхніх споживачів. Для розрахунку даного показника, на нашу думку, є необхідним впровадження системи опитувань громадської думки;

по-четверте, індивідуальний для розпорядника бюджетних програм комплекс показників, що характеризуватиме особливості реалізації покладених на них функцій.

До основних критеріїв ефективності витрачання бюджетних коштів, можна віднести задоволення потреб суспільства, співвідношення між доходами та витратами, дотримання термінів фінансування, відповідність видатків кошторису, проведення чесних тендерів, зокрема оплата товарів та послуг з державного бюджету за справедливою ціною, здійснення видатків у заплановані строки, тощо.

У свою чергу, показники ефективності бюджетних послуг умовно можуть бути розподілені на три основні групи:

- галузеві показники: обсяги наданих бюджетних послуг за видами галузей і за окремими спеціальностями, кількість наданих послуг та отриманих результатів, кількість споживачів послуг, що належать до певної соціальної групи;

- економічні показники: витрати на надання послуг, питома вага витрат на оплату певних видів бюджетних послуг, окремі показники використання грошових коштів;

- соціальні показники: рівень освіченості, смертність, народжуваність, середня тривалість життя, рівень захворюваності, задоволеність населення якістю бюджетних послуг.

Застосування єдиної системи показників для оцінки ефективності державних витрат дозволить оцінювати ступінь досягнення поставлених цілей по підвищенню ефективності використання ресурсів за допомогою числових критеріїв. Використання загальної методики спростить порівняння ефективності витрачання державних коштів, як між окремими бюджетними установами, так і між різними муніципальними утвореннями і регіонами.

Проведений аналіз теоретичних підходів, а також аналіз зарубіжного досвіду дозволяє виділити основні напрямки або концептуальні підходи до процесу модернізації системи бюджетного планування та підвищення ефективності державних видатків:

1. Відсутність комплексного підходу може звести нанівець всі наміри держави, уряду (як представника держави) та державних органів, які реалізують програму уряду. Даний процес повинен охоплювати якомога більше напрямків державного управління та відобразитися у всіх нормативно-правових актах, які регламентують роботу державних органів. А сам процес модернізації системи бюджетного планування повинен бути частиною адміністративних реформ. Варто зазначити, що підвищення ефективності видатків бюджету буде неможливим у разі відсутності системи її оцінки, для створення якої необхідні формалізовані правила, які чітко регламентують всі її етапи. Тому чіткість викладу та відсутність двоїстих понять дозволить отримати об'єктивні дані в результаті проведеної оцінки ефективності. В результатах такої оцінки повинні бути зацікавлені не лише державні органи, що здійснюють планування і виконання бюджету, а й вищі посадові особи держави – Президент, Прем'єр-міністр, голова вищого законодавчого органу країни, які використовують

результати оцінки ефективності в своїй роботі при побудові системи пріоритетів соціально-економічного розвитку держави відповідно до проведеної бюджетної політики.

2. Неможливість визначення стандартного підходу до підвищення ефективності державних видатків у світовій практиці, який можна було б застосувати в Україні. При цьому, найбільший розвиток отримали напрямки досягнення ефективності бюджетних витрат у країнах, які перейняли різні методики у бізнес-середовища.

3. Оцінка ефективності не буде повною при відсутності заздалегідь заданих параметрів реалізації намірів Уряду та державних органів, що виражаються в конкретних результатах. При цьому важливу роль відіграє наявність взаємопов'язаних стратегії і тактики досягнення поставлених завдань, прийнятих для реалізації конкретних заходів з урахуванням історичного досвіду, поточної економічної ситуації, тобто ступеня актуальності сучасних суспільних проблем.

4. Необхідність здійснення трансформації системи фінансового менеджменту в державних органах. Профільні підрозділи та їх співробітники повинні бути відповідальними за витрачання бюджетних ресурсів у процесі своєї діяльності і за досягнення запланованих результатів. Делегування повноважень і обов'язків у сфері фінансового менеджменту повинно супроводжуватися поступовим перенесенням акценту з зовнішнього контролю на внутрішній контроль.

5. Важливого значення набуває повна прозорість усіх етапів бюджетного процесу, в тому числі чітке закріплення повноважень між органами влади, що слугуватиме додатковим фактором для підвищення відповідальності державних органів за здійснені ними дії та використані державні фінансові ресурси. Такий підхід передбачає також наявність достовірної та оперативної інформації про витрати і результати, точність розрахунків і багатоваріантність прогнозів.

На наше переконання, реорганізація бюджетного менеджменту в умовах переходу до бюджетування, орієнтованого на результат, не дасть очікуваних результатів у разі, якщо методологічні підходи до підвищення ефективності бюджетних витрат і всієї системи управління державними фінансами залишаться на тому ж рівні. Тому першочерговим завданням, що потребує вирішення, є модифікація методології бюджетного планування.

Вважаємо, що тільки після апробації та доопрацювання, відповідно до реальних умов країни, впроваджувати його повномасштабно, із закріпленням у нормативних правових актах країни.

3.2. Розвиток інструментарію кеш-менеджменту фінансових ресурсів держави

Важливим напрямом бюджетного менеджменту сьогодні є розвиток і вдосконалення активного касового управління сукупністю грошових коштів, що концентруються на рахунках Державної казначейської служби – кеш-менеджмент. Однією з сучасних новацій кеш-менеджменту у міжнародній практиці є таргетування залишків грошових коштів на єдиному казначейському рахунку, тобто управління розміром щоденного сальдо на даному рахунку шляхом моніторингу грошових зобов'язань держави і забезпечення ліквідності. Єдиний казначейський рахунок відкритий Державній казначейській службі України в Національному банку України для обліку коштів та здійснення розрахунків в національній системі електронних платежів. Функціонування єдиного казначейського рахунку дозволяє державі відокремити кошти сектору державного управління від коштів реального сектора економіки. Це дозволяє підвищити ступінь оперативності розрахунків і рівень оборотності державних фінансових ресурсів.

Забезпечення своєчасного та в повному обсязі виконання грошових зобов'язань держави знаходиться в прямій залежності від стану єдиного казначейського рахунку, тобто від наявності на ньому достатнього для покриття зобов'язань обсягу коштів. Відповідно до положень Бюджетного кодексу України [7], у разі виникнення тимчасових касових розривів місцевих бюджетів та Пенсійного фонду України, Державна казначейська служба України (далі – казначейство), за погодженням з Міністерством фінансів України має право залучати на поворотній основі кошти єдиного казначейського рахунку (ЄКР) на покриття таких розривів, без нарахування відсотків за користування цими коштами та з обов'язковим їх поверненням до кінця поточного бюджетного періоду.

Видача казначейством короткострокових бюджетних позик на покриття тимчасових касових розривів дозволяє забезпечувати платоспроможність місцевих бюджетів, а також зважаючи на відсутність плати за користування позиками – істотно знижувати процентні витрати на обслуговування

внутрішнього боргу. Однак обсяги таких позик у 2019 році суттєво скоротилися: якщо за 2018 рік було надано таких позик на загальну суму 1,9 млрд. грн., то у 2019 році місцевим бюджетам було надано позик на суму 0,17 млрд. грн., або у 11,2 рази менше порівняно з попереднім роком. Однією з найбільшою проблемою для ЄКР є заборгованість Пенсійного фонду за позиками на покриття тимчасових касових розривів. Так, станом на 01 січня 2020 року така заборгованість склала 48 млрд. грн.

У випадку виникнення на єдиному казначейському рахунку тимчасово вільних коштів, що утворилися внаслідок різниці в термінах і обсягах надходжень до бюджету та здійснення виплат, Міністр фінансів України, за погодженням з Національним банком України, на конкурсних засадах та/або шляхом проведення аукціонів, здійснює розміщення таких коштів на депозитах банків або шляхом придбання державних цінних паперів із подальшим їх поверненням до кінця поточного бюджетного періоду. Такі операції спрямовані на підвищення ефективності управління бюджетними коштами за рахунок отримання додаткового доходу від операцій на фінансовому ринку. Зазначимо, що у 2016 році місцевими бюджетами розміщено в державних банках 15,9 млрд. грн., які згодом повністю були повернуті на ЄКР.

Варто зазначити, що у банківському секторі за результатами 2019 року банківською установою та з найвигіднішими умовами щодо розміщення депозитних коштів виявився ПАТ АБ «Укргазбанк», в якому місцевими бюджетами впродовж аналізованого року було розміщено 10,7 млрд. грн., або 67% від усіх депозитів.

Констатуємо, що з кожним роком набуває обертів розміщення коштів на депозитних рахунках у державних банках вищими і професійно-технічними навчальними закладами. Таке розміщення коштів є, фактично, незабезпеченим (бланковим), та, відповідно, тягне за собою підвищений рівень ризиків для даних операцій. Статистика за 2019 рік підкреслює дану тенденцію, оскільки у цьому році вищими і професійно-технічними навчальними закладами було розміщено на депозитних рахунках комерційних банків 1,53 млрд. грн., отриманий дохід від таких операцій склав 0,15 млрд. грн., однак сума неповернутих із депозитів коштів становила 0,035 млрд. грн. – це кошти, розміщені в банках, що були визнані Національним банком України неплатоспроможними. Це підкреслює необхідність пошуку нових, більш захищених від ризику неповернення коштів, фінансових інструментів.

Отже, на сьогоднішній день державне казначейство здійснює управління залишками коштів на єдиному казначейському рахунку за напрямками, представленими на рисунку 3.3.

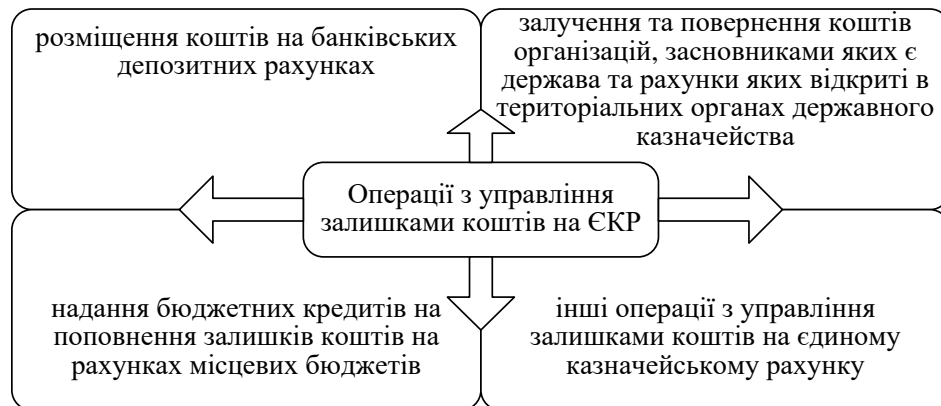


Рис. 3.3. Напрями управління залишками коштів на єдиному казначейському рахунку. Джерело: складено автором

Беззаперечним пріоритетом для казначейства є своєчасне і повне виконання зобов'язань його клієнтів, не враховуючи вплив операцій із управління вільними залишками коштів на ЄКР. Тому вважаємо, що для підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами, що консолідуються на єдиному казначейському рахунку, слід здійснювати щоденне таргетування залишку коштів у напрямі його зниження за рахунок розміщення в інструменти фінансового ринку для отримання максимального доходу від управління коштами.

Розглядаючи природу формування коштів на ЄКР, необхідно відзначити, що це результат поєднання двох потоків випадкових подій – надходжень і витрат коштів, що зумовлює зміну залишку грошових коштів на ЄКР на кінець кожного дня. Для того, щоб визначити умовно-постійний обсяг коштів, які можуть розміщуватися в інструменти фінансового ринку, необхідно проаналізувати залишки коштів на ЄКР як потоки випадкових величин.

Як свідчать дані, спостерігаються як «сплески» залишків коштів на єдиному казначейському рахунку до максимальних значень, так і їх критичне зниження. Так, у січні 2005 р. залишок коштів на ЄКР знижувався до 341 млн. грн., у листопаді 2016 р. – до 410 млн. грн., тоді як а у жовтні 2018 р. досяг 47 млрд. грн., а у лютому 2020 р. – 35 млрд. грн.

Якщо розглянути більш детально динаміку залишків коштів на єдиному казначейському рахунку за більш короткий проміжок часу, наприклад за 2019 р., то слід відзначити, що частина сукупного обсягу коштів утворює постійний (стабільний або «незнижуваний») залишок коштів. Так, у 2019 р. такий залишок

становив 9 млрд. грн., тоді як максимальний обсяг коштів, акумульованих на єдиному казначейському рахунку станом на кінець для протягом цього року досягав 27,6 млрд. грн. Отже, залишок коштів на єдиному казначейському рахунку можна розділити на дві складові: постійну складову та складову, що варіюється. Слід зауважити, що оскільки рівень стабільної частини може змінюватися внаслідок впливу непередбачуваних форс-мажорних обставин, то постійну складову більш точно слід називати умовно-постійною. Вважаємо, що для визначення обсягу незнижуваного залишку коштів на єдиному казначейському рахунку необхідно використовувати величину їх мінімального залишку.

Для того щоб підвищити ефективність управління фінансовими ресурсами держави, пропонуємо здійснювати таргетування залишку коштів на ЄКР, тобто підтримувати цільовий обсяг коштів, за необхідності – шляхом оперативного поповнення коштів, що витрачаються, за рахунок короткострокових запозичень. Метою проведення операцій таргетування вільними залишками рахунку є отримання додаткового доходу за рахунок розміщення невикористаних і незатребуваних залишків коштів на фінансовому ринку або надання бюджетних кредитів. Стабілізація обсягів залишків коштів на ЄКР в часі дасть змогу досягти динамічної рівноваги між вхідними та вихідними грошовими потоками на ЄКР, з формуванням незнижуваного залишку протягом того періоду часу, протягом якого казначейству вдасться підтримувати таку динамічну рівновагу.

Для ефективного кеш-менеджменту державних фінансових ресурсів важливо виявляти нові додаткові джерела поповнення ліквідності єдиного казначейського рахунку, впроваджувати нові фінансові операції, які будуть приносити додаткові доходи. Зважаючи на вищезазначене, таргетування залишку коштів на ЄКР пропонуємо здійснювати на основі застосування розширеної панелі фінансових інструментів, представленої на рисунку 3.4.

За допомогою представлених фінансових інструментів можна досягати поставлених цілей з управління ліквідністю єдиного казначейського рахунку як в умовах нестачі фінансових ресурсів для виконання поточних фінансових зобов'язань держави, так і в умовах формування надмірного обсягу залишку коштів на рахунку, адже виникнення обох із зазначених ситуацій свідчить про недостатню ефективність управління державними фінансовими ресурсами.

Вважаємо, що інструментарій активних операцій, або операцій щодо розміщення залишків тимчасово вільних грошових коштів на єдиному казначейському рахунку, доцільно розвивати за наступними напрямками.

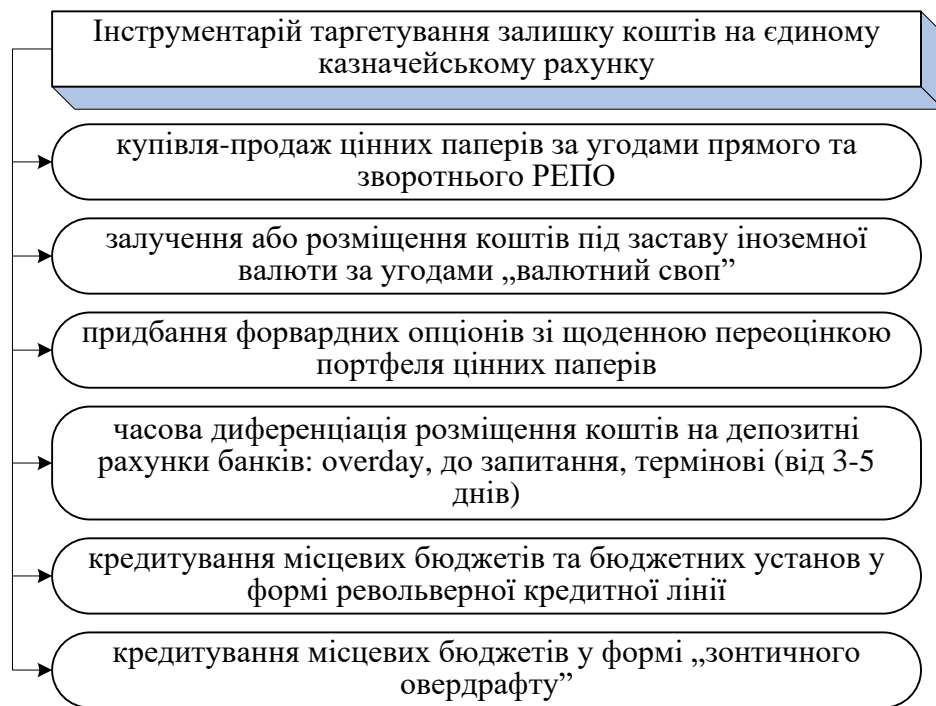


Рис. 3.4. Інструментарій управління залишком коштів на ЄКР
Джерело: розробка автора

Першим напрямом є здійснення операцій з купівлі-продажу цінних паперів за договорами РЕПО. Операції РЕПО є перспективним напрямом розвитку діяльності державного казначейства на фінансовому ринку. За договорами РЕПО кошти бюджету можуть розміщуватися в банках під забезпечення цінних паперів – державних облігацій, тобто здійснюється короткострокове кредитування банківських установ під заставу цінних паперів, які через встановлений термін повинні бути викуплені позичальником.

Різниця між ціною продажу і покупки становить вартість запозичень за допомогою операції РЕПО, отже таке кредитування дозволяє отримувати бюджету додаткові кошти. Цінні папери, що виступають забезпеченням угоди, роблять даний вид операцій менш ризикованим із метою управління тимчасово вільними коштами бюджету.

Як засвідчує аналіз зарубіжної практики, до здійснення казначейством операцій РЕПО на фінансовому ринку долучається багато суб'єктів: Міністерство фінансів, Центральний банк, біржа, клірингова організація, депозитарій, розрахунковий центр, брокер, а також юридична особа, яка має право на інформаційні програмно-технічні засоби.

Початковим варіантом може бути здійснення операцій агентського РЕПО, коли агентом-посередником виступає Центральний банк, який має значний досвід у реалізації цих операцій на фінансовому ринку. Зокрема, Центральний банк спільно з Міністерством фінансів формують вимоги до умов допуску банків

до операцій РЕПО: обсяги пропозиції та терміни розміщення коштів, мінімальні відсоткові ставки тощо. Залежно від тривалості здійснюваних фінансових операцій, розрізняють одноденні («овернайт») та пролонговані операції РЕПО, тривалістю понад один робочий день – наприклад, на строк, що дорівнює 3 дні. Важливим фактором, що зумовлює переважний вибір короткострокових угод РЕПО, є відсутність необхідності проведення процедур ліквідаційного нетінгу та маржування, що характерні для пролонгованих операцій РЕПО.

В якості забезпечення операцій РЕПО спочатку варто використовувати виключно державні цінні папери (ОВДП), щоб забезпечити поверненість і збереження коштів, що депонуються, мобілізувати додаткові джерела поповнення бюджету і додатково стимулювати розвиток ринку державних облігацій. Облігації можуть бути різних траншей, різної дюрації, вартості. Овернайт є найпростішою з усіх технологій РЕПО: гроші видаються на одну ніч. При пролонгації РЕПО строк операції подовжується. При цьому, на наступний день після депонування коштів вартість застави може змінитися – подешевшати або подорожчати, у залежності від чого складається надлишок заставної маси або її недолік. Тому до первинного розміщення при такій операції РЕПО додається маржування, пов'язане з переоцінкою застави та вчиненням наступних необхідних дій: або повернення заставодавцю надлишкової частини застави, або отримання з нього нестачі. Для цього використовується інструментарій треншхолду і маржинколів в щоденному режимі. Невикуп об'єкта застави банком може бути в двох випадках – дефіциті ліквідності або визнанні установи неплатоспроможною. Якщо таке станеться, то у казначейства є три альтернативи: продати цінні папери на ринку, включити облігації в інвестиційний портфель або запропонувати Міністерству фінансів погасити облігації достроково з певним дисконтом. Тобто, при наявності застави фінансові ризики зменшуються.

Надалі розвиток даного інструменту може відбуватися у напрямі нарощення обсягів розміщення коштів. Можливо також розглядати подальший перехід від операцій агентського РЕПО до проведення операцій без участі Центрального банку як посередника.

Другим напрямом розвитку інструментарію операцій щодо розміщення залишків тимчасово вільних грошових коштів на єдиному казначейському рахунку в іноземній валюті є використання валютних свопів, тобто розміщення коштів під заставу іноземної валюти. Також можливе придбання форвардних опціонів зі щоденною переоцінкою різниці валютних курсів. Для цього державне

казначейство повинно самостійно здійснювати операції на валютному ринку, без залучення центрального банку в якості агента.

Реалізація угоди «валютний своп» передбачає купівлю/продаж валюти з одночасним зобов'язанням зворотної купівлі/продажу валюти на дату виконання, за курсом, узгодженим при укладанні угоди. За такою угодою відбувається обмін між казначейством і банком двома валютами з поверненням один одному в кінці угоди початкових валют. Обмін ведеться у формі виконання двох протилежних валютних угод, що укладаються одночасно, але з різними термінами поставки валют: угоди спот та угоди форвард. У результаті обидва сторони операції отримують в своє розпорядження куплену на умови спот валюту на період до її продажу за угодою форвард. При цьому виконання угоди «валютний своп» можливе в двох варіантах: репорт і депорт. Угода на умовах «репорт» передбачає поєднання двох взаємно пов'язаних угод: наявного продажу іноземної валюти та покупки її на термін. Умови «депорт» – це поєднання тих самих угод, але в зворотному порядку: покупка іноземної валюти на умовах спот і продаж через встановлений термін цієї ж валюти.

Таким чином, укладання угоди «валютний своп» дозволяє учасникам валютного ринку обмінятися між собою характеристиками грошових потоків. Валютний своп – це позабіржовий похідний фінансовий інструмент, тому кожна угода з даного інструменту не стандартизована (як більшість біржових угод), а унікальна, її параметри встановлюються учасниками самостійно при укладанні кожної угоди. Основна перевага операцій своп полягає тому, що за їх допомогою нівелюється валютний ризик: валюти, куплені і продані в різні дати, можуть бути ще раз куплені і продані, фактично утворюючи зворотний своп. Тому якщо виникає непокрита валютна позиція через різницю розрахункових дат, то вона може бути зменшена або повністю закрита за рахунок відкриття зворотної позиції.

Форвардний опціон є наступною угодою, що може бути укладена між державним казначейством та комерційним банком. За цією угодою одна зі сторін виписує і продає опціон (при цьому така сторона є продавцем опціону), а інша сторона купує його і отримує право протягом обумовленого в умовах опціону терміну або купити за фіксованою ціною певну суму іноземної валюти у продавця опціону, або продати певну суму валюти продавцю опціону (опціон на продаж). Таким чином, особливість опціону полягає в тому, що в угоді купівлі-продажу покупець купує не титул власності (тобто іноземну валюту), а право на її придбання. При цьому покупець опціону виплачує продавцю своєрідні

комісійні, які іменуються премією. У цій угоді продавець контракту приймає на себе певні обов'язки (продати або купити певну суму валюти) в залежності від умов опціону. Покупець же опціону отримує право купити або продати певну суму.

Іншим напрямом розвитку інструментарію операцій щодо розміщення залишків тимчасово вільних грошових коштів на єдиному казначейському рахунку є часова диференціація розміщення коштів на банківських рахунках: від розміщення депозитів до запитання, розміщення «всередині» одного операційного дня (депозити «overday»), до строкових депозитів на терміни від 3-5 днів тощо.

Розміщення тимчасово вільних коштів на банківських депозитах як інструмент кеш-менеджменту є високодохідним, однак ризикованим, з огляду на стан платоспроможності банківських установ. Тому важливо видавати кошти найбільш великим, системоутворюючим банкам, перелік яких потрібно визначати відповідно до критеріїв допуску, включаючи розмір власного капіталу банку, рівень його кредитного рейтингу та ін. Будь-який банк, що відповідає таким критеріям, зможе звернутися до державного казначейства, і після необхідної перевірки, з таким банком буде укладено відповідну генеральну угоду. При цьому визначення переліку банків для розміщення коштів на депозит є проведення аукціонів.

Подібні аукціони бувають двох типів: відкриті і закриті. Проведення відкритого аукціону передбачає, що банки, знаючи пропозиції один одного, конкурують за кошти єдиного казначейського рахунку, піднімаючи процентну ставку відсікання. Закритий аукціон є аналогічною процедурою, але в процесі його проведення банки не знають пропозицій конкурентів. Казначейство встановлює нижню межу ставки відсікання за погодженням з Міністерством фінансів і центральним банком, а її значення показують результати аукціону. Можливо також впровадження процедури валютних аукціонів. Застосування такого інструменту кеш-менеджменту також дає непрямий мультиплікативний ефект в якості додаткового інструменту рефінансування банків.

Розширення лінійки інструментів з управління коштами ЄКР в напрямі надання казначейських бюджетних кредитів може стосуватися диверсифікації основних параметрів кредитування: плати за користування кредитом і форми надання кредитів. На наш переконання, безоплатне надання кредитів місцевим бюджетам на покриття касових розривів не сприяє підвищенню відповідальності за результати управління коштами місцевих громад. Вважаємо, що плату за

користування кредитом слід диференціювати в залежності від терміну кредитування і умов кредитування. Наприклад, на термін до 30 днів може бути встановлена процентна ставка за користуванням кредиту в розмірі 0,1% річних. У разі пролонгації кредиту відсоткова ставка зростає до 0,5%. При цьому важливо зберегти можливість дострокового погашення, так як звільнилася сума грошей можна буде використовувати для надання бюджетного кредиту іншому бюджету, який на даний момент в ньому більше потребує. Плата за використання ресурсів збільшує відповідальність суб'єкта за прийняття рішення про їх залучення.

Якщо говорити про форму надання кредитів, то на даний момент поповнення залишків коштів на рахунках місцевих бюджетів можна порівняти з револьверною кредитною лінією, коли протягом дії кредитного договору позичальник може звернутися за позикою в межах встановленого кредитного ліміту.

У корпоративній практиці кеш-менеджменту впроваджена така форма кредитування, як «зонтичний овердрафт» [5]. Такий овердрафт створений спеціально для великих організацій, що мають у складі інші організації, та являє собою єдиний (загальний) овердрафт, скористатися максимальним лімітом якого може будь-яка дочірня компанія. Проектування корпоративної практики на бюджетне кредитування дозволить при отриманні місцевими бюджетами, що знаходяться на території однієї області, зонтичного овердрафту з державного бюджету, розподілити отримані кошти в залежності від потреби в покритті касових розривів.

Для ефективного кеш-менеджменту необхідно, перш за все, виконувати неперервний моніторинг зобов'язань сектора державного управління, що необхідно для визначення потреби у виплатах грошових коштів в певний момент часу. При цьому важливо враховувати реальні надходження грошових коштів, що дозволить виявляти і запобігати появі касових розривів і, відповідно, зриву виконання бюджету. Необхідно створити сучасну систему щоденного касового планування і прогнозування, встановлювати цільове значення залишків коштів на казначейському рахунку після закінчення кожного операційного дня, а надлишок коштів розміщувати на фінансовому ринку або видавати кредити публічно-правовим утворенням. Тобто, у процесі виконання бюджету необхідно брати до уваги рух реальних потоків грошових коштів. Це дозволить виявляти і прогнозувати можливі обставини, які спричинять касові розриви, що призведуть до несвоєчасної оплати грошових зобов'язань.

Також важливе значення має розвиток інструментарію пасивних операцій державного казначейства на фінансовому ринку, а саме, здійснення короткострокових запозичень за угодами зворотнього РЕПО, для запобігання касових розривів у процесі виконання бюджету. Дана перспектива може бути розглянута в двох напрямках:

1. Залучення коштів за рахунок продажу цінних паперів, отриманих у рамках прямих операцій РЕПО, із зобов'язанням їх подальшого викупу. На сьогоднішній день операції РЕПО використовуються Центральним банком для підтримання ліквідності банків. Тоді як державне казначейство за допомогою даного інструменту може здійснювати абсорбування банківської ліквідності в періоди, коли така ліквідність буде надмірно високою.

2. Залучення коштів під заставу цінних паперів державного казначейства. На даний час казначейство не формує власний портфель цінних паперів. Однак цінні папери, зокрема, державні облігації, що емітуються Міністерством фінансів, є тим активом, що дозволить розвинути пасивні операції казначейства.

Таким чином, у роботі розвинуто інструментарій таргетування залишку коштів на єдиному казначейському рахунку в частині здійснення активних операцій державного казначейства на фінансовому ринку, таких як операції агентського РЕПО, придбання валютних свопів та форвардних опціонів зі щоденною переоцінкою портфеля цінних паперів, запровадження зонтичного овердрафту місцевих бюджетів. Це забезпечить додаткову доходність державного бюджету від управління вільними залишками коштів на єдиному казначейському рахунку та підвищить ефективність управління фінансовими ресурсами держави.

Удосконалення інструментарію кеш-менеджменту коштів державного бюджету органами казначейства дозволить: забезпечити додатковий приріст доходів бюджетів, здійснити повне покриття тимчасових касових розривів та безперебійно виконувати місцеві бюджети; мінімізувати ризики неповернення коштів, що виникають у місцевих бюджетів при розміщенні коштів на депозитні рахунки комерційних банків; розширити систему управління ліквідністю ЄКР, що позитивно вплине на розвиток місцевих громад. Для використання представлених інструментів потрібно формування відповідної нормативної бази. Також слід пам'ятати, що подібні операції проводяться за рахунок коштів державного сектору економіки. А це означає, що головним пріоритетом має бути збереження цих фінансових ресурсів і безумовне забезпечення надійності, повноти та оперативності оплати відповідних зобов'язань.

3.3. Модернізація конфігурації державних фінансових гарантій за кредитами, залученими суб'єктами господарювання

Надання державних фінансових гарантій в міжнародній практиці прийнято розглядати, перш за все, як інструмент стимулювання урядом соціально-економічного розвитку країни. Основною задачею надання гарантій є залучення додаткового фінансування для реалізації пріоритетних інвестиційних проектів або державних програм, які за відсутності гарантій не були профінансовані, або були профінансовані за більш високими процентними ставками. Надання державних гарантій дозволяє уряду доручати приватному бізнесу реалізацію проектів, які без залучення додаткового приватного фінансування здійснювався, швидше за все, державним сектором. На нашу думку, державна фінансова гарантія повинна розглядатися як один із інструментів співфінансування державою та приватним бізнесом окремих сегментів економіки в цілях досягнення гармонічного розвитку регіонів та країни в цілому.

Слід відзначити подвійну економічну природу державної гарантії. З одного боку, наслідком надання державних фінансових гарантій є формування державного боргу, а з іншого боку – формування боргу перед державою, внаслідок пред'явлення регресної вимоги гаранта до принципала.

Серед учених-економістів досі немає єдиної думки щодо доцільності надання державних фінансових гарантій за кредитами приватного бізнесу. Аргументами, котрі висуваються проти надання гарантій, концентруються довкола надання економічно необґрунтованих кредитів, внаслідок чого:

по-перше, перекладається тягар підтримки високо ризикових комерційних проектів на бюджет, а отже, на платників податків загалом;

по-друге, відбувається подорожчання позикових коштів для всіх учасників ринку через економічно невиправданого збільшення попиту на кредити (ефект витіснення кредитами з державними гарантіями кредитів без таких гарантій);

по-третє, знижується ефективність управління залученими ресурсами в організаціях-принципалах через існування морального ризику, тобто усвідомлення принципалом того, що держава погасить заборгованість за кредитом за принципала.

Основними організаційними схемами надання державних фінансових гарантій у світовій практиці є прямі гарантії публічного сектора та надання послуг гарантійними агентствами. Гарантійні агентства створюються на національному, регіональному та місцевому рівні та, зазвичай, є самостійними

юридичними особами. Залежно від форми власності, виокремлюють три основні моделі гарантійних агентств: агентство державної форми власності, приватне агентство та змішана модель гарантійного агентства.

В Україні надаються прямі державні гарантії для забезпечення виконання боргових зобов'язань за кредитами, отриманими суб'єктами господарювання. Водночас питання створення державної гарантійної установи є досить актуальним.

На законодавчому рівні питання надання державних фінансових гарантій в Україні регламентуються Бюджетним кодексом України [7] та законом України про Державний бюджет на поточний рік.

Державні гарантії для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання можуть надаватися або за рішенням Кабінету Міністрів України (правочини щодо надання державних гарантій вчиняє Міністр фінансів України), або на підставі міжнародних договорів України. В обох випадках – виключно у межах та за напрямками, визначеними законом про Державний бюджет України.

У 2018 році державні фінансові гарантії в Україні планується надавати переважно за проектами розвитку, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, за такими напрямками, як: фінансування інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку, які мають стратегічне значення та реалізація яких сприятиме розвитку економіки України, проектів, спрямованих на підвищення енергоефективності та зміцнення конкурентних переваг українських підприємств.

Вважаємо, що результати надання державних фінансових гарантій на сьогодні є недостатньо ефективними. Так, обсяг наданих державних гарантій стрімко збільшується починаючи з 2011 р., коли у вітчизняній фінансовій системі проявилися наслідки загострення світової фінансово-економічної кризи (рис. 3.5). Починаючи з 2010 р. у структурі гарантованого державою боргу з'являється внутрішній гарантований борг.

Основними причинами зростання обсягу гарантованого державою боргу протягом 2017-2019 р. є збільшення офіційного курсу гривні до долара США.

Структуру гарантованого державою боргу представлено на рис. 3.6. Як свідчать дані цього рисунку, станом на кінець 2019 р. найбільшу частку (68,45%) складає заборгованість за позиками, одержаними від міжнародних фінансових організацій (Європейського банку реконструкції та розвитку, Європейського

Інвестиційного Банку, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародного Валютного Фонду).

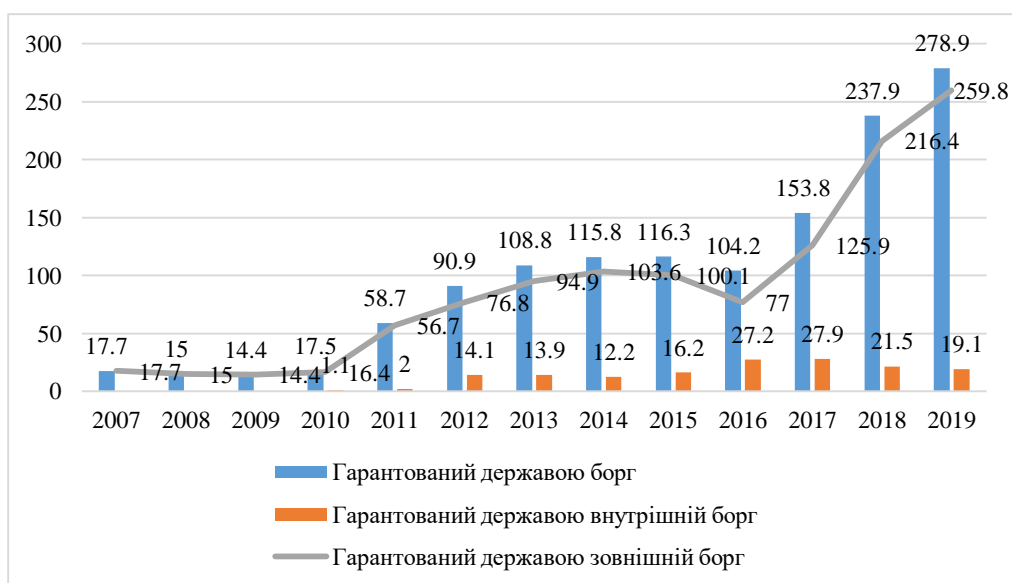


Рис. 3.5. Динаміка гарантованого державою боргу за його складовими, млрд. грн. Джерело: побудовано автором за [27]

Основними причинами зростання обсягу гарантованого державою боргу протягом 2017-2019 р. є збільшення офіційного курсу гривні до долара США.

Структуру гарантованого державою боргу представлено на рис. 3.6. Як свідчать дані цього рисунку, станом на кінець 2019 р. найбільшу частку (68,45%) складає заборгованість за позиками, одержаними від міжнародних фінансових організацій (Європейського банку реконструкції та розвитку, Європейського Інвестиційного Банку, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародного Валютного Фонду).

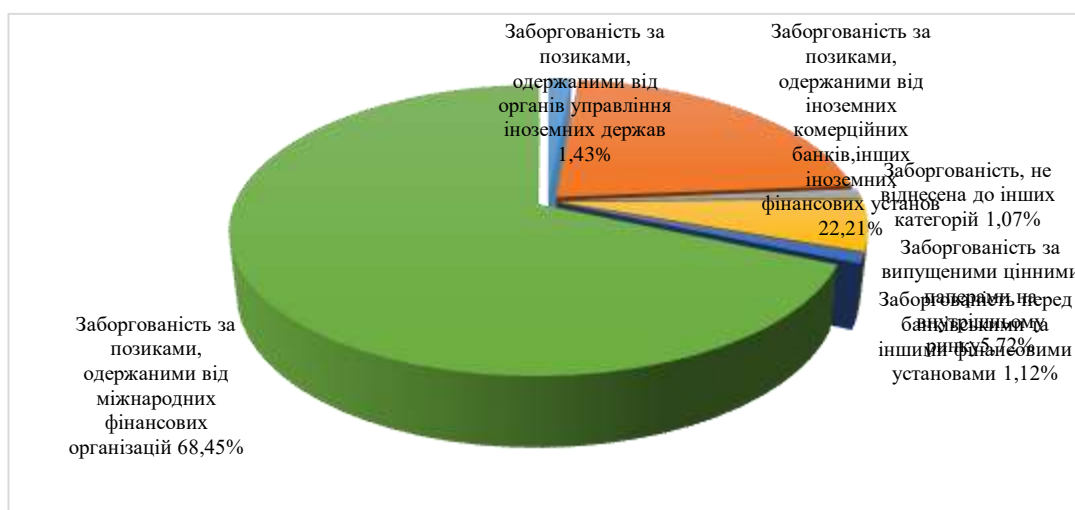


Рис. 3.6. Структура гарантованого державою боргу станом на 31.12.2019 р., %. Джерело: побудовано автором за [27]

На другому місці за обсягами гарантування – заборгованість за позиками,

одержаними від іноземних комерційних банків, інших іноземних фінансових установ (Deutsche Bank AG London, UniCredit Bank Austria AG, ВАТ «Газпромбанк», Державного банку розвитку КНР, Експортно- імпортного банку Китаю, Експортно-імпортного банку Кореї) – 22,21%.

Третє місце за обсягами гарантування (5,72%) займає заборгованість за випущеними цінними паперами на внутрішньому ринку (облігації Державної іпотечної установи (5, 7 та 10-річні), облігації НАК «Нафтогаз України» (3-річні), облігації Укрвотодору (5-річні).

Структуру зовнішнього гарантованого державою боргу наведено на рис. 3.7. Як свідчать дані зазначеного рисунку, левову частку цього боргу (64,18%) становлять позики МВФ, на другому місці – Експортно-імпортного банку Китаю (25,1%).

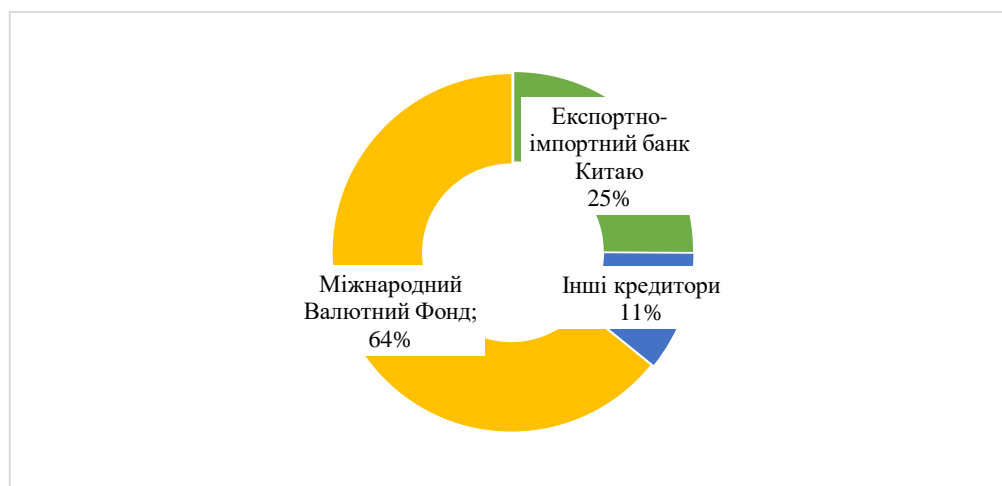


Рис. 3.7. Структура зовнішнього гарантованого державою боргу станом на 31.12.2019 р., %. Джерело: побудовано автором за [27]

Оскільки виконання гарантійних зобов'язань держави носить імовірнісний характер, державна гарантія стає державним боргом тільки при настанні обумовленого гарантійного випадку. Тому державні фінансові гарантії відносяться до «умовного» державного боргу. З метою підвищення ефективності надання державних фінансових гарантій, Міністерство фінансів України вживає комплекс заходів, спрямованих на ідентифікацію та проведення оцінки ризиків, пов'язаних із наданням гарантій, їх мінімізацію, а також здійснення моніторингу рівня зазначених ризиків для зменшення витрат державного бюджету на виконання гарантійних зобов'язань.

На нашу думку, організація управління ризиками надання державних фінансових гарантій є недостатньо досконалою, у зв'язку з чим пропонуємо доповнити перелік заходів щодо управління ризиками, наступними:

по-перше, при виконанні експертизи інвестиційного проекту, для

реалізації якого надається кредит під державні гарантії, слід співставляти строк окупності проекту зі строками погашення кредиту (строк окупності не повинен перевищувати строку кредитування);

по-друге, варто перевірити, чи залишиться проект окупним при збільшенні відсоткової ставки за кредитом у разі, якщо розмір такої ставки є плаваючим та пов'язаний, наприклад, зі ставками Libor / Euribor (проаналізувати чутливість показника окупності інвестиційного проекту до зростання змінної складової процентної ставки);

по-третє, при формулюванні умов надання державної фінансової гарантії необхідно конкретизувати параметри фінансового стану принципала, при якому може бути прийнято позитивне рішення про надання гарантії. Якщо мова не йде про забезпечення національних інтересів, то надання державної гарантійної підтримки фінансово-неефективним підприємствам або за завідомо збитковими проектами є неприпустимим, оскільки дискредитує даний інструмент державної економічної політики;

по-четверте, необхідно встановити єдині підходи до надання державних фінансових гарантій певним категоріям позичальників (залежно від галузі економіки, регіону та ін.), тобто потрібен відхід від практики надання унікальних, нестандартних гарантій;

по-п'яте, в угоді про надання державних фінансових гарантій за кредитами важливо прописати зобов'язання одержувачів державної підтримки щодо дотримання певних фінансових обмежень на період дії державних гарантій (наприклад, скасування преміальних і бонусних виплат вищому менеджменту), а також встановлення відповідальності принципала за неефективну реалізацію проектів, які підтримуються державою;

по-шосте, диверсифікувати ризик невиконання зобов'язань принципалом за рахунок зниження розмірів гарантійного забезпечення до рівня не більше 80-85%. Це допоможе перекласти частину кредитного ризику на кредитора або на принципала;

по-сьоме, до переліку критеріїв, які використовуються для відбору інвестиційних проектів, доцільно включити показники, що оцінюють соціальну ефективність інвестиційного проекту;

по-восьме, вартість заставних активів за наданою гарантією слід оцінювати із урахуванням рівня ризику ринкової ліквідності у разі їх продажу.

Окремі зауваження викликають положення Бюджетного кодексу України стосовно стягнення плати за надання державних фінансових гарантій. Так,

відповідно до ст. 17 зазначеного кодексу, державні гарантії надаються на умовах платності, строковості, а також забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом.

Розмір плати встановлюється Кабінетом Міністрів України на підставі розрахунків, що здійснюються Міністерством фінансів у визначеному ним порядку, з урахуванням пропозицій Міністерства економічного розвитку і торгівлі та/або органу державної влади, до сфери управління якого належить позичальник.

Як результат, обирається найнижча ставка, обчислена за зазначеними методами. При цьому з часом розмір плати може бути змінений Кабінетом Міністрів України у разі зміни рейтингу або рейтингової оцінки позичальника, тим, вважаємо за доцільне доповнити перелік обов'язкових умов надання державної гарантії зазначенням критеріїв отримання гарантій на платній та на безоплатній основі.

Важко погодитись з позицією щодо надання державної гарантії виключно на платній основі, адже при наданні гарантії держава реалізує перш за все функцію регулювання економіки. Надання державної фінансової гарантії не націлено на мобілізацію доходів до бюджету. З цієї причини плата за надання державних гарантій або стягується на пільгових засадах (у порівнянні з комерційним кредитуванням), або зовсім не стягується. Разом з тим, вважаємо за доцільне доповнити перелік обов'язкових умов надання державної гарантії зазначенням критеріїв отримання гарантій на платній та на безоплатній основі.

На нашу думку, встановлення вартості надання державних гарантій необхідно здійснювати з урахуванням обсягу адміністративних витрат на надання гарантії та премії за прийнятий урядом ризик. Для покриття адміністративних витрат на надання гарантії варто нараховувати фіксований відсоток від обсягу наданої гарантії, а плату за ризик встановлювати залежно від кредитного рейтингу принципала. Такий підхід відповідає закордонному досвіду. Так, в країнах ЄС існує залежність вартості надання державних гарантій для конкретного підприємства від оцінки його фінансового стану за показниками системи рейтингування згідно методології, розробленої провідними світовими рейтинговими агентствами Standard & Poor's, Fitch та Moody's. При цьому найпоширенішим розміром ставки за надання гарантій є діапазон 1-2%.

Іншим варіантом встановлення плати за ризик є врахування вартості кредитного дефолтного свопа, що може продаватися державою в рамках гарантійної угоди. Кредитно-дефолтний своп (з англійської – credit default swap

або CDS) є ринковим контрактом, що страхує ризики дефолту позичальника за борговим зобов'язанням.

Контракт CDS передбачає взаємодію трьох сторін:

- базового позичальника – суб'єкта господарювання, що має боргове зобов'язання;
- покупця CDS – суб'єкта, який є кредитором базового позичальника та бажає убезпечити свій капітал на випадок дефолту позичальника, або навіть суб'єкт, що не має прямих кредитних відносин з позичальником, однак бажає заробити на ймовірності банкрутства;
- продавця CDS – суб'єкта, готового за певну плату надати покупцю гарантію виконання перед ним зобов'язань базового позичальника у випадку його банкрутства. зростання або зменшення ризиків, на підставі обґрунтованих пропозицій Міністерства фінансів.

У випадку настання дефолту базового позичальника та оплати продавцем покупцю його зобов'язань, всі боргові вимоги до базового позичальника переходять від покупця до продавця.

Вартість CDS вимірюється в процентних пунктах: 1 базовий пункт дорівнює 0,01% від суми зобов'язань. Тобто, 100 пунктів означає, що CDS контракт коштує 1% від суми боргу, повернення якого гарантується.

Кредитний своп є біржовим активом, який можна продавати, купувати та використовувати в інвестиційних або спекулятивних цілях.

Україна вже має практичний досвід участі в CDS контрактах, у рамках яких крупними іноземними банками гарантувалося виконання боргових зобов'язань України за євробондами. У жовтні 2015 року Комітет Міжнародної асоціації свопів та деривативів (ISDA) визнав мораторій України на розрахунки за зовнішніми борговими зобов'язаннями кредитною подією, що запустила механізм розрахунків за CDS.

Якщо розглянути практику надання державних фінансових гарантій в Україні, то слід зазначити наступне. Нарощування внутрішнього гарантованого державою боргу протягом 2016-2019 р. відбувалося здебільшого за рахунок надання державних фінансових гарантій Укравтодору, Державній іпотечній установі та компанії НАК «Нафтогаз України» на індивідуальних умовах.

Так, у 2018 та 2019 роках держава надавала фінансові гарантії НАК «Нафтогаз України» на формування стабілізаційного (резервного) енергетичного фонду [38]. У 2018 році гарантувалися боргові зобов'язання компанії за кредитом Європейського банку реконструкції та розвитку в обсязі до

300 млн. доларів США, у 2019 році – за кредитом Міжнародного банку реконструкції та розвитку на загальну суму до 500 млн. дол. США.

В умовах надання державних гарантій за запозиченнями було оговорено, що на них не поширюється дія Постанови КМУ – Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками [35], а у 2016 році також Постанови КМУ «Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями» від 27 січня 2016 р. № 70 [35].

Розмір плати за надання державних гарантій гарантії НАК – Нафтогаз України у 2018 році було встановлено на рівні 0,001% річних суми гарантійних зобов'язань, а у 2019 році – безоплатно. При цьому довгостроковий кредитний рейтинг міжнародного рейтингового агентства Fitch Ratings для НАК «Нафтогаз України» в іноземній і національній валюті було встановлено на рівні ССС (можливий дефолт).

Натомість в країнах Європейського Союзу з'ясування фінансового становища позичальника для отримання фінансової гарантії є однією з перших вимог. Загальний перелік вимог до принципалів фінансової гарантії оговорений в документі Європейського Союзу «Принципи ЄС щодо надання державної допомоги для відновлення платоспроможності компаній в умовах кризи» [58] та включає:

- обмеження максимального обсягу надання державних гарантій для малого та середнього бізнесу на рівні 2,5 млн. євро для однієї компанії;
- обмеження розміру гарантії сумою не більше 80% обсягу кредиту;
- залежність вартості надання державних гарантій для конкретного підприємства від оцінки його фінансового стану за показниками системи рейтингування;
- ненадання гарантій фірмам, які було створено менше ніж три роки тому.

До того ж, оскільки уряд повинен формувати резерви на покриття витрат у разі настання гарантійного випадку, значний обсяг державних гарантій збільшуватиме дефіцит бюджету, тому при прийнятті рішення щодо гарантій урядам слід враховувати норми Маастрихтської угоди в частині граничного рівня дефіциту державного бюджету щодо ВВП.

Не врахування досягнень закордонного досвіду у вітчизняній практиці призводить до зростання простроченої заборгованості суб'єктів господарювання

перед державою щодо повернення коштів, витрачених із бюджету за державними гарантіями.

Загальний обсяг простроченої заборгованості перед державним бюджетом, що виникла внаслідок невиконання суб'єктами господарської діяльності зобов'язань у частині кредитів, наданих під державні гарантії, станом на 01.07.2020 року, становить 15,8 млн. дол. США.

У розвинених країнах найкраща практика виконання гарантій, тобто виплати коштів за гарантією, становить 2-3% від загального обсягу виданих гарантій, прийнятним рівнем виконання гарантій вважається рівень до 5%.

Відповідно до ст. 17 Бюджетного кодексу України, зобов'язання суб'єкта господарювання зобов'язаний сплатити пеню за прострочення відшкодування зазначених витрат. Пеня нараховується за кожний день прострочення сплати заборгованості у національній валюті з розрахунку 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України за офіційним курсом гривні до іноземної валюти, встановленим Національним банком України на день нарахування пені. Позовна давність на вимоги щодо погашення такої заборгованості суб'єкта господарювання перед державою не поширюється.

Забороняється реструктуризація заборгованості суб'єктів господарювання перед державою, крім розстрочення її сплати під час санації такого суб'єкта господарювання за участю інвестора, який бере на себе солідарні зобов'язання щодо погашення такої заборгованості, на строк не більше трьох років на підставі договору, укладеного між таким суб'єктом господарювання, інвестором та органом доходів і зборів. При цьому сума пені, нарахована внаслідок невиконання позичальником таких зобов'язань на реструктуризовану суму заборгованості, списується.

Вважаємо, що в Україні не використовується у повному обсязі арсенал заходів щодо управління проблемною заборгованістю. На сьогоднішній день Міністерство фінансів України має право здійснювати на відкритих аукціонах продаж права вимоги погашення простроченої більше трьох років заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, а також за кредитами з бюджету в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Продаж прав вимоги здійснюється на відкритому аукціоні, організатором якого може бути визначена на конкурсних засадах біржа. За результатами аукціону Мінфіном передає права вимоги у власність покупцеві, який зобов'язується сплатити за боржника кошти у порядку та на умовах, що визначаються договором купівлі-продажу прав вимоги.

Дійсно, прямий продаж проблемних кредитів третій стороні є поширеною практикою. Пропонуємо розглянути також можливість продажу такої заборгованості спеціально створеному для цього державному інвестиційному фонду або державній факторинговій компанії, афілійованою з колекторською компаніями.

Перспективним напрямом управління проблемною заборгованістю є запровадження схем її сек'юритизації. Нажаль, на даний час в Україні відсутня нормативно-правова база для реалізації таких операцій. Сек'юритизація являє собою: 1) процес, за яким активи із загалом передбачуваними грошовими потоками і однаковими характеристиками об'єднуються в пул з подальшим випуском процентних цінних паперів із затребуваними ринком інвестиційними характеристиками; 2) процес створення цінних паперів, забезпечених грошовими потоками, що відокремлені від початкового власника; 3) процес перетворення боргів у цінні папери; 4) організаційно-економічні відносини, що забезпечують перетворення активів і ризиків у форму, якою торгують на ринку.

Існують різноманітні види схем сек'юритизації боргу, які узагальнені на рисунку. У загальному вигляді процес сек'юритизації складається з двох етапів. На першому етапі держава визначає активи, які варто продати, та об'єднує їх в пул, який називається індикативним портфелем. Потім продає цей пул активів емітенту, наприклад, це може бути установа спеціального призначення – структура, яка створюється, зазвичай, фінансовою установою спеціально для переведення активів на її баланс.

На другому етапі емітент фінансує придбання пулу активів за рахунок випуску процентних цінних паперів, які продаються інвесторам на ринку капіталу. Інвестори отримують потоки грошових коштів від індикативного портфеля активів.

Індикаторний портфель традиційно поділяється на кілька складових, які називаються траншами, кожен з яких має різний рівень ризику і продається окремо. Зазвичай, передбачається наявність трьох рівнів – так званих «молодшого», «середнього» і «старшого» траншів. Відповідно до такої структури, очікувані збитки від портфеля концентруються в молодшому транші. Він, зазвичай, є найдрібнішим з траншей, але пов'язаний з найбільшим фактичним кредитним ризиком і отримує найбільший дохід.

Збитки від портфеля вважаються малоймовірними в старшому транші. Найменш ризикований старший транш отримує доходи від базових активів в

першу чергу, тоді як вимоги найбільш ризикованого траншу щодо цього доходу задовольняються в останню чергу.

Для того, щоб провести сек'юритизацію активів, слід виконати наступні дії: по-перше, виконати д'ю ділідженс портфеля заборгованості (з англ. due diligence – належна добросовісність) – процедура складання об'єктивного уявлення про стан заборгованості, що включає в себе оцінку ризиків, незалежну оцінку суб'єкта господарювання, всебічне дослідження його діяльності, комплексну перевірку його фінансового стану і положення на ринку; по-друге, виконати сегментацію портфеля заборгованості, а саме, розділити портфель на відповідні кластери за умовами надання кредитів, наприклад термін кредиту, галузі (під-портфелі 1-го рівня), а також за кількістю днів прострочення (під-портфелі 2-го рівня), валюта кредиту (під-портфелі 3-го рівня), що призводить до формування відносно однорідних під-портфелів. У результаті виокремлені під-портфелі мають загалом однакові ризики, притаманні однаковим умовам надання кредитів, включаючи кредитний та операційний ризики. Відтак, більшість позичальників в межах під-портфеля, імовірно за все, матимуть однакову фінансову спроможність і, відповідно, однакове обґрунтування щодо неналежного обслуговування боргу і приблизно однакову вірогідність щодо стягнення заборгованості; по-третє, проводиться якісний аналіз усіх отриманих під-портфелів з точки зору оцінювання перспектив стягнення заборгованості за різними варіантами – шляхом реструктуризації заборгованості з наданням відстрочки погашення, отримання додаткового забезпечення наданої гарантії, досягнення домовленості з власниками компаній про заміну менеджменту компанії, а також оцінюються вигоди та втрати від продажу простроченої заборгованості третім особам тощо. За результатами аналізу обирається найкращий варіант.

Висновки до розділу 3

Наведені у третьому розділі результати дослідження напрямів удосконалення бюджетного менеджменту дають підстави для наступних висновків:

В останній час актуальності набувають програмно-цільові методи бюджетного планування, застосування інструментів бюджетування, орієнтованого на результат, нові форми надання державних послуг і створення системи моніторингу якості бюджетного менеджменту. Обґрунтовано переваги

та недоліки застосовуваних методів бюджетування державних фінансів застосовуються, зокрема нормативного, балансового, екстраполяції, інтерполяції, факторного аналізу та економіко-математичного моделювання. Акцентовано увагу на тому, що на сьогодні ні в Україні, ні в світі до сих пір не існує ідеальної моделі бюджетного планування. При цьому, бюджетування, орієнтоване на результат, дозволяє суттєво підвищити ефективність управління фінансовими ресурсами держави.

Основним напрямком реорганізації бюджетного менеджменту в сучасних умовах є перехід до застосування переважно програмно-цільових методів бюджетного планування. Це створює базис для забезпечення прямого взаємозв'язку між розподілом бюджетних ресурсів та фактичними результатами їх використання відповідно до визначених орієнтирів та пріоритетів державної політики, оскільки підвищується гнучкість в управлінні бюджетними ресурсами, мінімізуються витрати та підвищується ефективність надання бюджетних послуг, забезпечується більша прозорість бюджету.

Змістовна інтерпретація бюджетування, орієнтованого на результат, являє собою трьохкомпонентну структуру – результативне середньо та довгострокове бюджетне планування, програмно-цільовий метод розподілу витрат та систему контролю результативності бюджетних витрат. При цьому, в рамках концепції «управління результатами» бюджет формується виходячи з цілей та визначених результатів державної політики. Науковий аналіз дозволив виділити основні відмінності між бюджетуванням, орієнтованим на результат, та затратним методом бюджетування.

Бюджетний процес поділено на три основні етапи: підготовку проекту бюджету, виконання бюджету та звіт про виконання бюджету. Доведено, що процедури бюджетного планування нерозривно пов'язані з усіма сферами діяльності органів влади. Тому, актуальним є визначення ключових параметрів соціально-економічної політики держави та забезпечення їх взаємної узгодженості, а також взаємодії між різними органами влади. Обґрунтовано необхідність переходу до проведення оцінки ефективності, що має на меті формування більш тісного зв'язку між розподілом ресурсів через бюджет і досягненням запланованих результатів.

Забезпечення своєчасного та повномасштабного виконання грошових зобов'язань держави знаходиться в прямій залежності від стану єдиного казначейського рахунку. Досліджено напрями управління залишками коштів на єдиному казначейському рахунку та в результаті запропоновано здійснювати

щоденне таргетування залишку коштів у напрямі його зниження за рахунок розміщення в інструменти фінансового ринку для отримання максимального доходу від управління коштами.

Для ефективного кеш-менеджменту державних фінансових ресурсів необхідним є виявлення нових додаткових джерел поповнення ліквідності єдиного казначейського рахунку, впровадження нових фінансових операцій, які приносять додаткові доходи.

Надання державних фінансових гарантій повинно розглядатися як один із інструментів співфінансування державою та приватним бізнесом окремих сегментів економіки з метою досягнення гармонічного розвитку регіонів та країни в цілому. Доведено, що основними організаційними схемами надання державних фінансових гарантій у світовій практиці є прямі гарантії публічного сектора та надання послуг гарантійними агентствами.

Проаналізовано напрями надання державних фінансових гарантій у 2018 році та виявлено, що вони надаються переважно за проектами розвитку, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями.

Перспективним напрямом управління проблемною заборгованістю є запровадження схем її сек'юритизації. В основі здійснення сек'юритизації активів є виконання таких дій: д'ю ділідженс портфеля заборгованості; сегментація портфеля заборгованості; якісний аналіз усіх отриманих підпортфелів з точки зору оцінювання перспектив стягнення заборгованості за різними варіантами. Такий підхід сприятиме прийняттю науково-обґрунтованих рішень про надання державної фінансової підтримки суб'єктам господарювання державної форми власності у формі гарантій за кредитами.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі здійснено теоретичне узагальнення та по-новому вирішено важливе наукове завдання, що полягає в розвитку теоретичних положень та удосконаленні науково-методичних підходів до управління фінансовими ресурсами держави. Результати дослідження дозволили сформулювати такі основні висновки:

1. Кругообіг державних фінансових ресурсів відбувається на всіх рівнях бюджетної системи та охоплює соціальну, економічну, фінансову та інші сфери діяльності держави. Комплексне та ефективне управління всіма процесами, що стосуються бюджету, є основним завданням бюджетного менеджменту, що набуває особливої актуальності в складних сучасних умовах розвитку національної економіки.

2. Управління фінансовими ресурсами держави полягає в здійсненні тактичних дій щодо забезпечення синхронності та збалансованості потоків надходжень та витрат фінансових ресурсів для вчасного та у достатньому обсязі фінансування реалізації функцій держави, а також стратегічних заходів щодо оптимального перерозподілу фінансових ресурсів в економіці для реалізації пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку.

3. Механізм управління фінансовими ресурсами держави приводиться в дію завдяки формуванню сукупності організаційно-правових і фінансових відносин, що складаються в процесі управління (планування і прогнозування, оперативного управління і фінансового контролю) бюджетними та позабюджетними потоками фінансових ресурсів держави, на основі застосування суб'єктами управління сукупності фінансових методів і важелів, нормативно-правового, інформаційного та програмно-технічного забезпечень, в цілях реалізації програм соціально-економічного розвитку держави.

4. У процесі бюджетного менеджменту приймають участь органи законодавчої, виконавчої влади, оперативного управління бюджетними коштами, розпорядники бюджетних коштів, які виконують в межах своєї компетенції завдання щодо планування, організації, обліку і контролю фінансових потоків, що утворюються при формуванні, розподілі та використанні фондів бюджетних коштів, задля досягнення поставлених цілей і завдань бюджетно-фінансової політики держави.

5. Оптимізація структури Державного та місцевих бюджетів у цілях ефективного розвитку національної економіки передбачає: раціоналізацію

видатків на утримання органів державної влади і управління, перегляд пільгових категорій громадян у сфері соціального захисту; удосконалення державного фінансового контролю за використанням бюджетних ресурсів; оптимізація мережі виконавців бюджетних програм; застосування сучасних методів бюджетного планування та прогнозування.

6. Спектральний аналіз періодичних коливань надходжень основних бюджетоформуєчих податків до Державного бюджету України передбачає параметричну декомпозицію часового ряду бюджетних надходжень із виділенням трендової, періодичної та випадкової компонент, що дозволяє підвищити точність бюджетного прогнозування та вчасно вжити превентивних заходів щодо покриття касових розривів для забезпечення безперебійного фінансування виконання функцій держави;

7. Оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами держави ґрунтується на послідовній реалізації п'яти етапів: цільового, параметричного, розрахунково-аналітичного, факторного та рекомендаційного, з послідуєчим здійсненням неперервного моніторингу сукупності індикаторів результативності та економічності використання фінансових ресурсів та передбачає бенчмаркінг ефективності на основі еталонного тестування індикаторів та визначення мультиплікативного ефекту витрат.

8. Інсталяція компонентів бюджетування, орієнтованого на результат, до бюджетного процесу включає мотивацію головних розпорядників коштів щодо досягнення цільових показників використання фінансових ресурсів держави. Це сприятиме формуванню стійкого бюджету, забезпеченню довгострокової збалансованості бюджетної системи та позитивно вплине на досягнення макроекономічної стабільності.

9. Для таргетування залишку коштів на єдиному казначейському рахунку необхідне розширення інструментарію здійснення активних операцій державного казначейства на фінансовому ринку за рахунок операцій агентського РЕПО, придбання валютних свопів та форвардних опціонів зі щоденною переоцінкою портфеля цінних паперів, запровадження зонтичного овердрафту місцевих бюджетів. Це забезпечить додаткову доходність державного бюджету від управління вільними залишками коштів на єдиному казначейському рахунку.

10. Модернізація конфігурації державних фінансових гарантій за кредитами, залученими суб'єктами господарювання, у напрямі виокремлення в структурі плати за надання гарантій компенсації адміністративних витрат на надання гарантії та премії за ризик, а також розширення кола заходів,

спрямованих на мінімізацію економічних наслідків дефолту позичальника, сприятиме прийняттю науково-обґрунтованих рішень про надання державної фінансової підтримки суб'єктам господарювання у формі гарантій за кредитами.

11. Розвиток інфраструктури управління фінансовими ресурсами держави в частині створення національної гарантійної установи, державного інвестиційного фонду та державної факторингової компанії, які б здійснювали в інтересах держави управління простроченою заборгованістю перед бюджетом, дозволяє розширити арсенал управлінських методів за рахунок прямого продажу, а також сек'юритизації заборгованості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аветисян И.А. Бюджетный менеджмент: учебное пособие / И.А. Аветисян. – Вологда: ВоГУ, 2015. – 259 с.
2. Александрова М.М. Фінансові ресурси, підходи до розуміння та визначення / М.М. Александрова // Вісник ЖДТУ. – № 1(39). – 2007. – С. 434-438.
3. Афанасьев М.П. Модернизация государственных финансов / М.П. Афанасьев – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2007. – 439 с.
4. Библик С.П. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання / С.П. Библик, Г.М. Сюта; за ред. С.Я. Єрмоленко. – Х.: Фоліо, 2012. – 623 с.
5. Богданова А.И. Анализ инструментов оперативного управления средствами бюджетов публично-правовых образований и границы их применения / А.И. Богданова // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. – 2017. – № 3 (часть 5). – С. 31-34.
6. Бочаров В.В. Корпоративные финансы: Учеб. пособие / В.В. Бочаров, В.Е. Леонтьев. – СПб.: Питер, 2008. – 592 с.
7. Бюджетный кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI, зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
8. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підруч. / О.Д. Василик. – К.: НІОС, 2003. – 416 с.
9. Воробйов Ю.М. Теоретичні засади формування і використання фінансових ресурсів в соціально-економічній системі держави / Ю.М. Воробйов // Фінанси України. – № 5. – С. 16-24.
10. Гагарина Г.Ю. Сетевые структуры и их роль в формировании и развитии пространственной интеграции экономики регионов / Ю.Г. Гагарина // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2012. – № 5(44) – С. 17-19.
11. Дидович А.П. Изучение проблем налогообложения: опыт использования принципов системного анализа: монография / А.П. Дидович. – Иркутск: БГУЭП, 2003. – 112 с.
12. Евтух Л.Б. Бюджетный менеджмент в системе управления финансовыми ресурсами государства / Л.Б. Евтух // Банковская система: устойчивость и перспективы развития: Сборник научных статей V

международной научно-практической конференции по вопросам банковской экономики, посвященной 70-летию банковского образования на Полесье, Полесский государственный университет, г. Пинск, Республика Беларусь, 30-31 октября 2014 г. – Пинск: [б. и.], 2014. – С. 180-182.

13. Ермакова Е.А. Бюджетный менеджмент и его функциональные элементы / Е.А. Ермакова // Финансы и кредит. – 2010. – № 20. – С. 2-7.

14. Загородній А.Г. Фінансовий словник / А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк, Т.С. Смовженко Т.С. – К.: Знання, 2000. – 576 с.

15. Зеліско І.М. Еволюція економічної категорії «фінансові ресурси» та їх роль у забезпеченні відтворювального процесу / І.М. Зеліско // Економіка АПК. – 2012. – № 3(209). – С.64-67.

16. Зорій Н.М. До питання вдосконалення інструментарію бюджетного контролю / Н.М. Зорій, Н.Г. Мельник // Наукові записки. Серія «Економіка». – 2013. – № 23. – С. 161-164.

17. Коваленко Н.І. Еволюція теоретичних поглядів щодо сутності фінансових ресурсів держави / Н.І. Коваленко // Економіка та держава. – 2012. – № 12. – С. 42-44.

18. Ковалюк О.М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики): Монографія / О.М. Ковалюк. – Львів: Видавничий центр Львівського національного університету ім. І. Франка, 2002. – 396 с.

19. Колодій С.Ю. Обосновани необходимости регулирования сбалансированности финансовых ресурсов государства в современных условиях / С.Ю. Колодій // Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского. – 2011. – Том 1. – № 24(63). – С. 98-108.

20. Кошкарбаев К.У. Финансовые ресурсы корпорации: теория, практика и менеджмент / К.У. Кошкарбаев. – Алматы: ТОО «Издательство LEM», 2004. – 182 с.

21. Левицька С.О. Інформаційне забезпечення ефективного використання бюджетних коштів / С.О. Левицька // Фінанси України. – 2004. – № 12. – С. 7-15.

22. Лактіонова О.А. Концепція забезпечення гнучкості фінансової системи в умовах циклічного розвитку економіки / О.А. Лактіонова. // Финансы, учет, банки: Сб. науч. тр. – 2016. – Вып. 1 (21). – С. 104-116.

23. Лукаш Ю.А. Энциклопедический словарь-справочник руководителя предприятия / Ю.А. Лукаш – М.: Кн. мир, 2004. – 1503 с.

24. Молдован О. Реальний стан та перспективи державних фінансів /

О. Молдован //Фінансовий ринок України – 2012. – №4. – С. 4-5.

25. Никулина Е.В. Современные проблемы управления финансами / Е.В. Никулина, Ю.К. Смирнова // Актуальные проблемы экономики в условиях реформирования современного общества: материалы IV междунар. науч.-практ. конф., посвященной 140-летию со дня основания НИУ БелГУ, Белгород, 25 нояб. 2015 г. / НИУ БелГУ; под науч. ред. Е.В. Никулиной. – Белгород, 2016. – С. 340-341.

26. Огонь Ц.Г. Доходи бюджету як домінанта фінансової стабільності держави / Ц.Г. Огонь // Фінанси України. – 2005. – № 6. – С. 19-29.

27. Офіційні дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.

28. Павлюк К.В. Фінансові ресурси держави: Монографія / К.В. Павлюк. – К.: НЮС, 1997. – 176 с.

29. Поддєрьогін А.М. Фінанси підприємств: підручник / А.М. Поддєрьогін, Л.Д. Буряк, Г.Г. Нам. [7-ге вид., перероб. та доп.]. – К.: КНЕУ, 2008. – 552 с.

30. Поляк Г.Б. Финансы. Денежное обращение. Кредит. / Под ред. Поляка Г.Б. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008 – 639 с.

31. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III, зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.

32. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України від 16.01.2018 р. № 719-VII, зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua> .

33. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 21 грудня 2019 р. № 1801-VIII, зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua> .

34. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV, зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>

35. Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 р. № 131 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua>

36. Про затвердження Порядку відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України: Наказ Міністерства фінансів України від 22.06.2012 р. № 758, зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua>

37. Про методики прогнозування показників надходжень до бюджету: Наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2010 р. № 1646, зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua> .

38. Про надання державних гарантій за зобов'язаннями Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України»: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2015 р. № 540, зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>

39. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. № 621, зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>

40. Проект Закону про Державний бюджет України на 2018 рік від 14.09.2018 р. № 3000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>

41. Проект Закону про Державний бюджет України на 2019 рік від 14.09.2019 р. №3000, зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56449.

42. Райзберг Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М., 2002. – 480 с.

43. Родионова В.М. Финансы / В.М. Родионова. – М.: Финансы и статистика, 1995. – 432 с.

44. Сафонова Л.Д. Бюджетный менеджмент: Навч. посіб. / Л.Д. Сафонова – К., КНЕУ, 2001. – 186 с.

45. Соколова А.А. О составных элементах экономического содержания бюджетного менеджмента / А.А. Соколова // Вестник Северо-Кавказского федерального университета». – 2013. – № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ncfu.ru/uploads/doc/vest_16/1118_vest1_ncfu_sokolova.pdf.

46. Универсальный энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, 1999. – 1552 с.

47. Фетисов В.Д. Бюджетная система Российской Федерации: Учеб. пос.

/ В.Д. Фетисов. – М.: Юнити-Дана, 2003. – 165 с.

48. Финансы и кредит: Учебник / Под ред. А.Ю. Казак и др.; Екатеринбург: МП «ПИПП», 1994. – 204 с.

49. Финансы СССР: Учебник/ Под ред. Н.Г.Сычева, Б.Г.Болдырева. – М.: Финансы и статистика, 1984. – 303 с.

50. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник / под ред. Л.А. Дробозиной. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. – 256 с.

51. Фролов С.М. Основні теоретичні положення сучасного бюджетного менеджменту / С.М. Фролов, О.О. Білопільська // Збірник наукових праць «Вісник Української академії банківської справи». – Суми, 2010. – № 1. – С. 8-13.

52. Чуницька І.І. Фінансові ресурси як базис формування фінансового потенціалу / І.І. Чуницька // Економіка та держава. – 2007. – № 5. – С. 29-31.

53. Шарінова Г.А. Финансовый механизм в системе управления финансами / Г.А. Шарінова, М.П. Емельяненко // Молодой ученый. – 2013. – № 10. – С. 410-411.

54. Щодо оптимізації процесів бюджетного прогнозування та планування в Україні: аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>

55. Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної системи України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ibser.org.ua>.

56. Экономическая энциклопедия / под ред. Л.И. Абалкина. – М.: ОАО «Издательство «Экономика», 1999. – 1055 с.

57. Яшина Н.И. Теоретические и методические основы управления бюджетом: риски доходной части бюджета / Н.И. Яшина // Финансы и кредит. – 2004. – № 8 (146) – С. 30-37.

58. Communication from the commission community guidelines on state aid for rescuing and restructuring firms in difficulty // Official Journal of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu>

59. Frederick C. Mosher, Program Budgeting: Theory and Practice with Particular Reference to the U.S. Department of the Army. – Chicago: Public Administration Service, 1954. – 258 p.

60. In-depth review of government finance, fiscal and public sector statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.unece.org>

61. OECD principles of budgetary governance. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org>

62. Potter Barry H. Guidelines for Public Expenditure Management / Н. Potter Barry, J. Diamond [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org>

63. Stepura M. Decentralization reform: Ukrainian Realities and European Approach / M. Stepura, N. Alekseeva, G. Kotina // International Journal of Economics and Society. – 2016. – Vol. 2. – Iss. 8. – Memphis, USA. – P. 48-56.

64. Stepura M. Vectors of Public Finance Improvement: German Experience and Ukrainian Realities / M. Stepura, H. Kotina // Ринок цінних паперів України. – 2016. – № 3-4. – С. 3-8.

АНОТАЦІЯ

Веселовський М.О. «Бюджетний менеджмент у механізмі управління фінансовими ресурсами держави». – Кваліфікаційна робота подана для присвоєння другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю «Фінанси, банківська справа та страхування». – К.: Національна академія управління, 2021.

Кваліфікаційна робота присвячена теоретичному узагальненню та вирішенню важливого питання, що полягає в розвитку теоретичних положень та удосконаленні науково-методичних підходів до управління фінансовими ресурсами держави.

Об'єктом дослідження є процеси управління фінансовими ресурсами держави.

Предметом дослідження є теоретичні, методичні та практичні аспекти бюджетного менеджменту у механізмі управління фінансовими ресурсами держави.

Мета дослідження – полягає в розвитку теоретичних та удосконаленні науково-методичних засад управління фінансовими ресурсами держави.

Результати дослідження: систематизовано та проаналізовано наукові підходи до тлумачення сутності поняття «фінансові ресурси держави»; структуризовано механізм управління фінансовими ресурсами держави; з'ясовано місце та роль бюджетного менеджменту в механізмі управління фінансовими ресурсами держави; ідентифіковано проблеми становлення та напрями розвитку бюджетного менеджменту в Україні; поглиблено науково-методичний підхід до прогнозування доходів Державного бюджету України; удосконалено науково-методичні засади оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами держави; розроблено пропозиції щодо реорганізації бюджетного менеджменту в частині переходу до бюджетування, орієнтованого на результат; розвинуто інструментарій кеш-менеджменту фінансових ресурсів держави.

Ключові слова: фінансові ресурси держави, бюджетний менеджмент, механізм управління фінансовими ресурсами держави, ефективність управління фінансовими ресурсами держави, бюджетне прогнозування, бенчмаркінг ефективності, бюджетування, орієнтоване на результат, кеш-менеджмент, єдиний казначейський рахунок, таргетування, державні фінансові гарантії.

ABSTRACT

Veselovskyi Mark. «Budget management in the mechanism of state financial resources management» – Qualification work submitted for assignment of the second (master's) higher education level, majoring in Finance, Banking and Insurance. – K.: National Academy of Management, 2021.

Qualification work is devoted to the theoretical generalization and solution of an important issue, which consists in the development of theoretical positions and the improvement of scientific and methodological approaches to the management of financial resources of the state.

The object of the study are the processes of managing the financial resources of the state.

The subject of the study are theoretical, methodological and practical aspects of budget management in the mechanism of financial resources management of the state.

The aim of the research is to develop theoretical and improve the scientific and methodological foundations for the management of financial resources of the state.

Research results: the scientific approaches to the interpretation of the essence of the concept of «state financial resources» are systematized and analyzed; structured the mechanism of financial resources management of the state; the place and role of budget management in the mechanism for managing the financial resources of the state was clarified; problems of formation and direction of development of budgetary management in Ukraine are identified; The scientific and methodical approach to forecasting the revenues of the State Budget of Ukraine is widened; the scientific and methodological bases for assessing the effectiveness of the management of the state's financial resources have been improved; proposals have been developed for the reorganization of budget management in terms of transition to performance-oriented budgeting, and a toolkit for cash management of state financial resources has been developed.

Key words: *financial resources of the state, budget management, management mechanism of financial resources of the state, efficiency of management of financial resources of the state, budget forecasting, benchmarking of efficiency, result-based budgeting, cash management, single treasury account, targeting, state financial guarantees.*