

**МОДЕРНІЗАЦІЯ
ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРУ**

Монографія

за загальною редакцією д.е.н., професора І. О. Лютого,

д.е.н., професора В. Б. Тропіної

Видавництво ЧНТУ

2019

Рекомендована до друку вченою радою ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет імені Григорія Сковороди» (протокол № 5 від 19 листопада 2019 р.)

Колектив авторів:

Лютый І. О., д.е.н., проф. (передмова, загальн. ред., 3.1); Тропіна В. Б., д.е.н., проф. (загальн. ред., 2.2); Варналій З. С., д.е.н., проф. (3.2); Денис О. Б., д.е.н., доц. (2.4); Мельник В. М., д.е.н., проф. (4.1); Прокопенко Н. С., д.е.н., проф. (4.2); Ріппа С. П., д.е.н., проф. (2.5); Солодка О. О., д.е.н., доц. (1.4); Тимошенко А. О., д.е.н., доц. (4.2); Чеберяко О. В., д.іст.н., к.е.н., проф. (5.1); Городніченко Ю. В., к.е.н. (1.3); Грановська І. В., к.е.н., (4.4); Делас В. А., к.е.н., доц. (2.4); Демиденко Л. М., к.е.н., доц. (4.3); Євтушенко Н. М., к.е.н., доц. (1.1); Кнір М. О., к.е.н., доц. (2.4); Макарчук І. М., к.е.н., доц. (3.3); Малишко В. В., к.е.н., доц. (1.2); Медведкова Н. С., к.е.н. (2.1); Наконечна Ю. Л., к.е.н., доц. (4.3); Носова Є. А., к.е.н., доц. (2.3); Осецька Д. В., к.е.н. (1.1); Перчук О. В., к.е.н., доц. (3.3); Плешакова Н. А., к.е.н., доц. (3.1); Плешакова О. А., к.е.н. (3.1); Погрібна Н. В., к.е.н., доц. (2.1); Рак Р. В., к.е.н., доц. (3.4); Рибаківа Т. О., к.е.н., доц. (4.5); Різник В. В., к.пед.н., доц. (2.2); Ріппа М. Б., к.е.н., доц. (5.2); Руденко В. В., к.е.н., доц. (4.1); Сизов А. І., к.е.н. (4.3); Тарасюк О. Б., к.е.н. (4.3); Яфінович О. Б., к.е.н., доц. (2.3); Зикова С. І. (3.1); Шимко Я. Р. (5.2); Бикова В. О. (5.1).

Рецензенти:

Дубина М. В. – д.е.н., доцент, завідувач кафедри фінансів, банківської справи та страхування, Чернігівський національний технологічний університет;

Нікіфоров П. О. – д.е.н., професор, завідувач кафедри фінансів і кредиту, Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича;

Осецький В. Л. – д.е.н., професор, професор кафедри економічної теорії, макро- і мікроекономіки, Київський національний університет імені Тараса Шевченка.

М 33 Модернізація державних фінансів України у контексті європейського вибору : монографія / за наук. ред. І. О. Лютого, В. Б. Тропіної. – Чернігів : ЧНТУ, 2019. – 312 с.

ISBN 978-617-7571-71-0

У монографії досліджуються теоретичні та прикладні аспекти реформування державних фінансів України в умовах формування глобального фінансового простору та його регіональних підсистем. Проаналізовано здобутки і проблеми євроінтеграційних зрушень у сфері публічних фінансів України. Виявлено проблеми фінансової безпеки країни та визначено напрями їх вирішення. Розкриваються європейський та національний аспекти фіскальної політики держави за умов євроінтеграції. Досліджено сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку фінансового забезпечення соціальної сфери України в умовах євроінтеграційних процесів.

Для науковців, економістів, керівників і працівників органів управління різних рівнів, аспірантів, студентів, усіх, хто цікавиться сучасними проблемами функціонування та розвитку публічних фінансів.

ISBN 978-617-7571-71-0

УДК 336.1:339.923
© Колектив авторів, 2019

ЗМІСТ

Розділ 1. ПРАКТИКА МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРУ	7
1.1. Державні фінанси України в умовах глобалізації	7
1.2. Стратегічні напрями модернізації державних фінансів України	17
1.3. Фінансові інститути розвитку як інструменти державної політики у контексті євроінтеграційних процесів	30
1.4. Модернізація інституціональної структури державної бюджетної політики	41
Розділ 2. ПЕРСПЕКТИВИ ТА СУПЕРЕЧНОСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ЗРУШЕНЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ.....	51
2.1. Розвиток системи публічних фінансів відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.....	51
2.2. Актуальні питання формування та реалізації фінансової євроінтеграційної політики України	64
2.3. Діяльність рахункової палати України як складова державного фінансового контролю	78
2.4. Переваги та ризики фінансової децентралізації	91
2.5. Блокчейн-складова інтеграційних процесів електронних фінансів України.....	105
Розділ 3. ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА ТА ФІНАНСОВА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ	114
3.1. Управління зовнішнім державним боргом: практика країн ЄС та вітчизняні реалії	114
3.2. Інвестиційна безпека України в умовах фінансової глобалізації	140
3.3. Сучасний стан і напрями покращання боргової безпеки України.....	157
3.4. Цінні папери як інструмент боргової політики держави	168
Розділ 4. ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТИ.....	184
4.1. Теоретична концептуалізація фіскального механізму	184
4.2. Фіскальна політика України в умовах євроінтеграційних процесів.....	202
4.3. Використання глобальної системи обміну інформацією як напрям підвищення ефективності податкового контролю в Україні.....	220
4.4. Модернізація державної податкової служби України в контексті євроінтеграції.....	243
4.5. Механізм податкового регулювання зовнішньоекономічної діяльності.....	256

Розділ 5. РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ	271
5.1. Солідарна система пенсійного забезпечення в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку	271
5.2. Розвиток недержавних пенсійних фондів на засадах державно-приватного партнерства в умовах української євроінтеграції	288

ПЕРЕДМОВА

Характерною рисою та особливістю сучасного етапу розвитку світового господарства є інтенсивний розвиток інтеграційних процесів. У зв'язку з цим набувають актуальності завдання пошуку напрямів модернізації ключових інститутів суспільного життя країни, до яких, беззаперечно, слід віднести і публічні фінансів. Необхідність вирішення цих завдань стало спонукальним мотивом до написання цього наукового видання.

Монографія є результатом співпраці колективів науково-педагогічних працівників кафедри фінансів Київського національного університету імені Тараса Шевченка та кафедри фінансів, банківської справи і страхування ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький ДПУ імені Григорія Сковороди». Це наукове видання сформоване за матеріалами науково-практичної конференції «Модернізація державних фінансів України у контексті європейського вибору», що відбулася 1 липня поточного року у м. Переяслав-Хмельницький.

Монографія присвячена світлій пам'яті Боголіб Тетяни Максимівни – професора, доктора економічних наук, завідувача кафедри фінансів, банківської справи та страхування (2007-2016 рр.), декана фінансово-гуманітарного факультету Переяслав-Хмельницького ДПУ імені Григорія Сковороди (2003 – 2018 рр.), кавалера ордена княгині Ольги III ступеня, заслуженого працівника народної освіти України, академіка Академії економічних наук України, академіка Академії наук вищої освіти України, яка і започаткувала цю наукову співпрацю.

У монографії досліджуються теоретико-методологічні аспекти трансформації публічних фінансів країни в умовах формування глобального фінансового простору та його регіональних підсистем. Авторами проаналізовано теоретичні основи розвитку державних фінансів у координатах економічної глобалізації та обґрунтовано необхідність їхньої модернізації у відповідності до цілей і завдань соціально-економічного розвитку країни в умовах української євроінтеграції.

Авторами аналізуються здобутки і проблеми євроінтеграційних зрушень у сфері державних фінансів України. Зазначено, що надзвичайно

важливим кроком розвитку для нашої держави є Угода про асоціацію між Україною та ЄС, оскільки використання досвіду країн-членів ЄС та реформування публічних фінансів у відповідності до вимог ЄС дозволить створити сприятливі умови для соціально-економічного розвитку українського суспільства.

Проаналізовано стан фінансової безпеки України на шляху до євроінтеграції. Виявлено проблеми боргової та інвестиційної безпеки країни та визначено напрями їх вирішення з використанням різних методів та моделей.

У монографії розкриваються європейський та національний аспекти фіскальної політики держави за умов євроінтеграції. Акцентовано увагу на нових можливостях використання глобальної системи обміну фінансовою інформацією з метою підвищення ефективності податкового контролю в Україні, а також на необхідності та напрямах модернізації державної податкової служби України у відповідності до євроінтеграційної траєкторії розвитку публічних фінансів країни.

Важливим питанням, що може привернути увагу дослідників, є розвиток соціальної сфери України в умовах євроінтеграційних процесів. Досліджено сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку солідарної системи пенсійного забезпечення в Україні, а також розвиток недержавних пенсійних фондів на засадах державно-приватного партнерства в умовах української євроінтеграції.

Автори висловлюють сподівання, що матеріали монографії стануть корисними науковцям, працівникам органів державної влади, викладачам, аспірантам, студентам економічних спеціальностей та усім, хто цікавиться проблемами розвитку державних фінансів в євроінтеграційних координатах.

І.О. Лютий
завідувач кафедри фінансів
КНУ імені Тараса Шевченка
д.е.н., професор,
заслужений економіст України

Розділ 1. ПРАКТИКА МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРУ

1.1. Стратегічні напрями модернізації державних фінансів України

В сучасних умовах Україна характеризується багатьма особливостями у всіх сферах суспільного життя, зокрема й у сфері державного управління, зумовленими як внутрішніми, так і зовнішніми явищами й процесами, серед яких чільне місце займають євроінтеграційні та глобалізаційні впливи.

Останніми роками в національній системі управління відбуваються досить складні й суперечливі процеси, що спрямовані на модернізацію неефективної системи державного управління.

Ефективність функціонування економічної системи значною мірою залежить від стану державних і місцевих фінансів. Практика управління фінансовою системою України, яка склалася сьогодні, не відповідає завданням, що стоять перед країною, а саме – вона не сприяє створенню сприятливих умов для сталого економічного зростання та переходу до інноваційно-інвестиційного розвитку, не забезпечує досягнення соціальних пріоритетів фінансової політики.

Зміни, які відбувалися останніми роками у сфері державних і місцевих фінансів, мали переважно епізодичний і фрагментарний характер, торкалися окремих вузькоспеціалізованих аспектів складної і багатогранної системи державного управління. Процес вдосконалення податкової, бюджетної, пенсійної, митної систем та інших складових державних фінансів, як правило, був спрямований суто на вирішення тих проблем, які нагромадилися в окремих ланках фінансової системи і не торкався поліпшення державного господарювання загалом [1].

На думку О. П. Кириленко, в соціально-економічному житті суспільства визначилися окремі негативні тенденції, які перешкоджають проведенню запланованих реформ. Насамперед це стосується стабільного збільшення обсягів державних видатків, яке відбувається за рахунок різкого збільшення

поточних витрат – підвищення оплати праці, пенсій, соціальних трансфертів тощо. В структурі державних видатків капітальні видатки становлять лише 1/10 частину або 4% ВВП, що спрямовуються у соціальну сферу. У ході дослідження практики здійснення капітальних видатків було виявлено ряд недоліків, а саме:

- нерозвинутість перспективного і середньотермінового бюджетного планування;
- неузгодженість капітального бюджетування з процесом соціально-економічного планування;
- відсутність повної інформації про стан основних фондів державної та комунальної власності [1]. Слід також зазначити, що ринок місцевих запозичень також розвивається повільними темпами, сучасна система стимулювання інвестицій та інновацій не відповідає вимогам забезпечення динамічного економічного розвитку.

Найважливіша складова державних фінансів України - бюджетна система, характеризується високим ступенем централізації, що суперечить принципам демократії та ускладнює подальший розвиток місцевого самоврядування.

Необхідність фінансової децентралізації не викликає заперечень. Головне, що дає децентралізація – це поліпшення якості та розширення переліку послуг для населення за рахунок централізованих фондів та покладання відповідальності на державні та місцеві органи влади за їх надання. В сучасних умовах, коли стоїть завдання створення та зміцнення незалежної, соціально орієнтованої держави, формування інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки, значення державних фінансів у фінансовій системі суттєво зростає, що зумовлює необхідність їх постійного вдосконалення та модернізації в напрямі:

- посилення впливу державних фінансів на соціально-економічний розвиток;
- активізації інвестиційної складової державних фінансів та бюджету;
- зниження рівня державного споживання та податкового тягаря;

- створення ефективної системи управління державними фінансами та державними фінансовими ресурсами;
- ширшого використання ринкових принципів в організації державних фінансів (оплаті праці державних службовців, управлінні державним боргом та коштами державних цільових фондів тощо);
- демократизації, посиленні підконтрольності та прозорості державних фінансів та їх складових;
- обґрунтування та досягнення оптимального рівня бюджетної децентралізації [1].

Модернізація державних фінансів повинна відбуватись у безпосередньому зв'язку з вдосконалення місцевих фінансів України, для забезпечення необхідних умов підвищення конкурентоспроможності усіх регіонів, забезпечення їх сталого розвитку, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення. І в цьому центральне місце відводиться реформуванню місцевих бюджетів як основи фінансової бази органів місцевого самоврядування.

Уряд на сучасному етапі визначив основне завдання – перетворити місцеві бюджети в ефективний інструмент соціально економічного розвитку територій, яке можливе за таких умов:

- зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування;
- підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізації управління бюджетними коштами;
- удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин;
- запровадження планування місцевих бюджетів на середньотермінову перспективу;
- посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів;
- підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотримання бюджетного законодавства;

- забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів.

Проблема оптимального перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральними та місцевими органами влади та самоврядування є однією з найбільш актуальних у контексті підвищення ефективності бюджетної системи України. Раціонально побудована та збалансована система бюджетних відносин є запорукою дієвості соціально-економічної політики держави, адже від адекватного забезпечення перерозподілу значних фінансових ресурсів і від гнучкості способів їх використання у значній мірі залежить стабільність економічного розвитку країни. Запроваджена реформа бюджетної системи спрямована здебільшого на децентралізацію бюджетних коштів та забезпечення більшої фінансової самостійності та незалежності місцевих бюджетів. В умовах кризових явищ, питання бюджетної децентралізації виходять на перший план, оскільки саме вона є однією з базових умов незалежної та ефективної діяльності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами та пріоритетами.

Однією із важливих проблем формування місцевих бюджетів є забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та формування міжбюджетних відносин, з метою підвищення рівня фінансової самодостатності шляхом посилення бюджетної децентралізації. Для того, щоб громада була здатною забезпечити виконання своїх завдань, вона повинна володіти відповідним обсягом фінансових ресурсів, які необхідні для покриття власних витрат. Принцип фінансової самостійності є ключовим при формуванні бюджетів органів місцевого самоврядування. А оскільки громада є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування, то при її формуванні доцільно враховувати податковий

потенціал. Ймовірно, що формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць потребує змін не тільки у податковому та бюджетному законодавстві, але й у територіальних розмірах громад, районів та регіонів [2].

Зазначимо, що у більшості територіальних громад функціонування органів місцевого самоврядування не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини та надання суспільних послуг на належному рівні. У ході дослідження виявлено, що починаючи з 1991 р. різко зменшувалась як чисельність сільського населення, так і кількість населених пунктів, але разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету [3].

У Концепції реформування місцевих бюджетів було визначено необхідність зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток та поліпшення добробуту громадян України [4].

Також було визначено, що необхідною умовою реалізації поставлених в концепції завдань була якісна та об'єктивна оцінка стану та потенціалу регіонів, виявлення загальних тенденцій розвитку соціальних процесів та рівнів міжрегіональної диференціації, а також запровадження їх моніторингу. Як наслідок була прийнята постанова Кабінету Міністрів України «Про запровадження оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів» від 20 травня 2009 р. № 476 [5].

Була сформована база даних, що повинна була дати можливість визначити основні причини, які обумовлюють диференціацію соціально-економічного розвитку регіонів та приймати відповідні управлінські рішення на державному, регіональному та місцевому рівнях, спрямовані на їх усунення. Бюджетний кодекс, прийнятий 8 липня 2010 р. [5] значно розширив перелік доходів, що закріплюються за місцевими бюджетами.

Зазначимо, що проводячи політику фінансової децентралізації, досить важливим для країн є розподіл завдань між різними рівнями управління, який має ґрунтуватися на такій основі:

- чітке визначення завдань, які доцільно закріпити за тим чи іншим рівнем влади;
- дотримання розподілу цих завдань на постійній основі;
- поділ бюджетних видатків між рівнями управління відповідно до розмежування завдань.

Розмежування функцій між рівнями управління є завданням, з яким стикаються усі багаторівневі країни. Ключовим принципом є зона корисності публічної функції яка визначається доступністю зовнішніх користувачів до послуг (фізичний аспект) та подальшим практичним використанням послуг. До цього слід враховувати ефективність пов'язаних з певними послугами заходів на різних рівнях публічної влади (економія на масштабах). Як результат, функції можуть бути розділені відповідно до їхньої корисності на центральному та регіональних рівнях. Цей принцип по суті є тотожним принципу субсидіарності, який є одним із основоположних у вітчизняній бюджетній системі. Субсидіарність - принцип, відповідно до якого розподіл повноважень між різними рівнями влади здійснюється таким чином, коли нижній рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснювати більш ефективно. Реалізація цього принципу дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадян, з іншого - цей рівень може володіти організаційними, матеріальними і фінансовими ресурсами, які забезпечують

обсяг і якість публічних послуг, що надаються населенню відповідно до загальнодержавних стандартів. При цьому пріоритет нижнього рівня при розподілі повноважень повинен перешкоджати будь-яким способам централізації в системі територіальної організації влади.

Загалом, рівень децентралізації у публічному секторі повинен відповідати співвідношенню двох показників, якими є:

- 1) свобода органів місцевої влади у прийнятті рішень;
- 2) адекватність політичної відповідальності місцевих органів влади за прийняті нею рішення.

У державному управлінні, із розвитком демократичних принципів, посилюватиметься роль територіальних фінансів і сфера їх застосування.

Гострота існуючих нині протиріч обумовлюється значним розривом між потребами у фінансових ресурсах і можливостями бюджетної системи, відсутністю комплексного підходу до вирівнювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень, стимулів зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні податкового потенціалу та зростанні власних доходів. Слабкіші у фінансовому забезпеченні регіональні утворення позбавлені належної податкової бази не з власної вини, а в результаті здійснюваної політики економічного розвитку. Тому вони не в змозі існувати на основі самофінансування, їм необхідна фінансова допомога з державного бюджету. Можливим і реальним шляхом вирішення цієї проблеми є проведення децентралізації бюджетних ресурсів. Практичне втілення бюджетної децентралізації, як підтверджує досвід розвинутих країн, означає, що органи місцевого самоврядування набувають більшої відповідальності і в їх розпорядження надходить більше коштів. Що стосується розподілу владних повноважень, то необхідно зазначити, що в Україні впродовж років незалежності відбувається передача частини функцій і завдань від центрального – на місцевий рівень. Все більше питань місцевого життя органи місцевого самоврядування змушені вирішувати власними силами. Проте не завжди таке розширення переліку функцій і

завдань місцевих владних структур супроводжується передачею їм адекватних фінансових ресурсів.

Особливого значення в сучасних умовах набувають проблеми вдосконалення міжбюджетних відносин та формування і використання коштів місцевих бюджетів в контексті децентралізації влади та майбутньої реформи адміністративно-територіального устрою країни, які повинні супроводжуватися реформами у бюджетній та податковій системах, житлово-комунальному господарстві тощо. Важливими умовами здійснення процесу бюджетної децентралізації в Україні мають стати зміна пропорцій у розподілі бюджетних ресурсів на користь місцевих бюджетів, а також демократизація бюджетного процесу і забезпечення бюджетної прозорості. Але слід відзначити, що найшвидшого вирішення потребують і багато інших проблем, а саме:

- проведення реформи місцевого самоврядування;
- лібералізація податкової системи і її подальше вдосконалення на основі застосування Податкового кодексу;
- розробка і запровадження стандартів суспільних послуг.

У частині видаткових повноважень місцева самоврядування повинно мати право приймати рішення щодо врегулювання питань, які безпосередньо стосуються життя мешканців за принципом субсидіарності. Однак, у той же час місцева влада також має бути зобов'язана виконувати передані функції. У будь-якому разі, для ефективного впровадження бюджетної реформи слід встановити відповідальність за бюджет і розподіл надходжень адекватно до розподілу завдань. Так, для бюджетів нижнього рівня важливо, щоб їхні завдання могли вирішуватись максимально вільно від бюджетних рішень вищих рівнів. З цією метою доречно розмежувати на законодавчому рівні видатки на виконання делегованих державою і власних повноважень органами місцевого самоврядування, як це є у Бюджетному кодексі. Щодо делегованих функцій, одним з кроків покращення фінансової основи місцевого самоврядування могло б бути затвердження державних

соціальних стандартів, які б гарантували якісні послуги (професійні стандарти) та в той же час служили б як основа для розрахунків фінансових потреб регіонів та їхніх місцевих бюджетів. Це дозволить чітко визначити відповідальність держави за прийняття рішень щодо делегованих повноважень та їх фінансове забезпечення. Водночас рівень фінансової допомоги з боку держави повинен відповідати можливості місцевого самоврядування забезпечувати дотримання вказаних соціальних стандартів.

Стосовно власних повноважень держава може встановити загальні вимоги для місцевого самоврядування щодо якості надання суспільних послуг. Однак, ці стандарти не мають бути занадто специфічні. При цьому місцевому самоврядуванню повинні бути надані вагомі фінансові інструменти для забезпечення виконання цих повноважень. Такі інструменти мають включати право встановлення, регулювання ставок та адміністрування місцевих податкових доходів, а також забезпечувати правовий захист рішень органів.

Грунтуючись на завданнях, що стоять перед бюджетною системою в умовах посткризового відновлення економіки, систематизовано основні практичні кроки щодо подальшого реформування бюджетних відносин на місцевому рівні:

1. Продовження процесу децентралізації бюджетних коштів, що має стати реальним механізмом ефективного перерозподілу публічних фінансів. Реалізація даного завдання потребує не лише формальної передачі коштів на місцевий рівень, а й одночасного розширення обсягу делегованих повноважень. Це потребує чіткої структуризації та перегляду власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування [6].

2. Запровадження механізмів стимулювання економічної активності органів місцевої влади з метою самозабезпечення та збільшення фінансової стійкості місцевих бюджетів. У межах реалізації даного завдання можна цілком погодитись з практиками бюджетної сфери, які пропонують для стимулювання реалізації фіскального потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, по-перше, закріпити 50% від перевищення

прогнозованого обсягу надходжень першого кошику за переліком дохідних статей місцевих бюджетів, що не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів, а, по-друге, розширити перелік дотацій [7, 8, 9]. Перший спосіб спрямований на створення стимулів для органів місцевої влади щодо нарощення бази податкових надходжень відповідних місцевих бюджетів. Що стосується другого, то досить надійним джерелом поповнення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами є додаткова дотація у зв'язку з перевиконанням плану мобілізації доходів до державного бюджету.

3. Вирішення питання узгодженості моделі бюджетних відносин та адміністративно-територіального устрою. У даному контексті об'єктивно необхідним є проведення адекватної адміністративно-територіальної реформи, що дозволить визначити функціональні співвідношення між повноваженнями органів місцевого самоврядування областей, районів та місцевими державними адміністраціями. Це у свою чергу дозволить вирішити проблему поверховості проведення реформи міжбюджетних відносин.

Економічні перетворення потребують посилення дієвості системи державних фінансів з метою регулювання макроекономічної динаміки, забезпечення стійкості економічного зростання, прискорення структурних змін економіки, забезпечення взаємозв'язку між пріоритетними завданнями бюджетної політики та соціально-економічного розвитку територій у короткостроковій та довгостроковій перспективі [9, с.45].

Список використаних джерел:

1. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій : монографія / ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 375 с.
2. Данилишин Б. М. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? [Електронний ресурс] / Б. М. Данилишин // Контракти UA. – 2014. – 17.10. – Режим доступу: <http://kontrakty.ua/article/82116>
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>. – Назва з екрана.

4. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. – Назва з екрана.

5. Про запровадження оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2009 р. № 476. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/476-2009-п>. – Назва з екрана.

6. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання : аналітична доповідь. – Київ : НІСД, 2010. – 35 с.

7. Буковинський С. А. Зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування як чинник економічного зростання / С. Буковинський // Вісник Національного банку України. – 2007. – №2(132) – С. 9-15.

8. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ на 2010—2014 роки [Електронний ресурс] / Комітет з економічних реформ при Президентові України. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf. – Назва з екрана.

9. Фінансова система України в умовах економічних перетворень : всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 18 - 19 квітня 2018 р.) : тези доп. / І. Я. Чугунов, М. В. Тарасюк, Т. В. Канева [та ін.]; відп. за вип. І. Я. Чугунов. – Київ : Нац. торг.-екон. ун-т, 2018. – 173 с.

1.2. Державні фінанси України в умовах глобалізації

Процеси глобалізації мають подвійний вплив на національну економіку та стан її державних фінансів. З одного боку, вони відкривають нові можливості для економічного зростання завдяки розширенню торгівлі, обсягів фінансових операцій, інвестицій та технологічного обміну, а з іншого – збільшують залежність країн від стратегічних партнерів, підвищують чутливість національної економіки до дії зовнішніх шоків, формують різні канали втечі капіталу. Відповідно до теоретичних концепцій глобалізація сприяє прискоренню зростання національних економік завдяки підвищенню їх продуктивності, особливо в країнах, яким бракує власних фінансових ресурсів та інноваційних технологій. Однак у країнах з малоефективними урядами та слабкою фінансовою системою в умовах зростаючої інтеграції та взаємозалежності фінансово-економічних систем світу виникає небезпека фінансової дестабілізації.

Уряди багатьох країн з метою покращення економічної ситуації брали на себе ризики приватних підприємств і домогосподарств. Очікування допомоги від держави, особливо в кризових ситуаціях, несе потенційну

загрозу збільшення бюджетних ризиків. Тому першочерговим завданням національних урядів стало створення передумов, які б дозволяли зменшити негативні наслідки фінансової глобалізації та посилити її потенційні вигоди. Особливо актуальним є вирішення таких завдань для України, економіка якої суттєво залежить від кон'юнктури світових ринків і надходжень іноземного капіталу [1, с. 5].

Державні фінанси відіграють важливу роль у розвитку країни. Ринкова економіка потребує не тільки державного регулювання, а й державного фінансування широкого кола програм, спрямованих на підтримку конкурентоспроможності бізнесу, забезпечення стандартів життєдіяльності громадян, проведення комплексних реформ, націлених на оновлення економічної системи в цілому. Ця роль зростає в періоди поглиблення кризових явищ у економіці, реалізації програм економічного зростання, проведення структурної перебудови господарського комплексу країни, впровадження інноваційної моделі розвитку економіки, створення адекватної системи міжнародного співробітництва.

Сьогодні, особливого значення набувають питання розвитку сектору державних фінансів. Адже на нього припадає не лише розв'язання проблем формування ринкової економіки, а й фінансове забезпечення проведення реформ практично в усіх сферах діяльності. Водночас із використанням ресурсів, накопичених у секторі державних фінансів, розв'язуються проблеми забезпечення стабільності розвитку країни (в економічній, політичній, соціальній та інших сферах), підтримки економічного зростання, цінової й валютної стабільності тощо.

Натомість дослідженню зазначених проблем у нашій країні приділяється недостатня увага. У працях вітчизняних науковців містяться дещо спрощені визначення державних фінансів, мало пристосовані для використання на практиці. Державні фінанси не виділяються як окрема, порівняно самостійна сфера в рамках економічного сектору країни.

Недостатньо чіткою є класифікація основних складових державних фінансів і функцій, які покладаються на дану сферу в цілому та її окремі елементи.

Дослідженням питань розвитку державних фінансів України присвячено праці відомих вітчизняних науковців, а саме С. С. Гасанова, Т. І. Єфименко, В. П. Кудряшова, І. О. Луніної, О. О. Молдован, Л. Л. Тарангул, І. Я. Чугунова та ін.

Головне призначення державних фінансів полягає в тому, що через всілякі фінансові структури держава цілеспрямовано впливає на виконання таких завдань економічного і соціального розвитку суспільства, як: забезпечення прав і свобод людини, соціальних гарантій і інших заходів. Виконання передбачених завдань досягається за допомогою вживання ефективних методів, інструментів і важелів здійснення мобілізації фінансових ресурсів у розпорядженні держави, їх раціонального розміщення і економного використання з метою сприяння соціально-економічного розвитку суспільства. Система фінансових методів, інструментів і важелів мобілізації фінансових ресурсів складає механізм управління фінансами в державі. Від рівня досконалості механізму залежать темпи економічного і соціального розвитку і добробут населення.

Важливе значення має величина фінансових ресурсів, що мобілізуються державою у своє розпорядження. За оцінками провідних економістів частина ресурсів, що залучається до бюджету з урахуванням ресурсів, які поступають до різних централізованих фондів, має тенденцію до зниження. Така тенденція позитивно впливає на економічні і соціальні процеси в суспільстві. В умовах реалізації політики самофінансування суб'єктів господарювання ця тенденція служить одним з важливих чинників економічного зростання і фінансової стабільності.

Зміна частини централізації фінансових ресурсів свідчить про пошуки оптимальної моделі розподілу фінансових ресурсів з метою росту матеріального виробництва і добробуту населення. Побудова оптимальної

моделі з визначення частини централізації фінансових ресурсів потребує наукового обґрунтування. Вона повинна характеризувати оптимальний рівень втручання держави в господарську діяльність виробничих структур і рівень зобов'язань держави відносно соціального забезпечення своїх громадян. Ці чинники безпосередньо впливають на формування частини валового внутрішнього продукту, яка повинна зосереджуватися у розпорядженні держави.

Функції і роль державних фінансів відповідають особливостям держави, її стратегії розвитку, зокрема у прагненні задовольняти суспільні потреби та створювати сприятливі умови для життя й праці громадян, розвитку підприємництва, стимулювання виробництва, фінансової підтримки деяких галузей економіки, стримування інфляції, рівня зайнятості тощо. До основних функцій державних фінансів належать: формування сприятливого середовища для інвестицій; забезпечення динаміки соціально-економічного розвитку країни; розв'язання проблем у соціальній сфері з поступовим підвищенням соціальних стандартів; послаблення навантаження на природні ресурси та екологію; формування дохідної частини бюджету; ефективне використання фінансових ресурсів; захист інтересів вітчизняних суб'єктів господарювання; гарантування стійкості фінансової системи та безпеки держави. Сьогодні держава використовує державні фінанси як важіль впливу на соціальний і економічний розвиток країни як у позитивному, так і в негативному аспектах. За допомогою цього інструменту вона розподіляє та перерозподіляє ВВП і сприяє розширеному відтворенню. Державні фінанси формують основу економічної безпеки держави: через них забезпечуються права, свободи та добробут усіх її громадян. Завдяки механізму державних фінансів, що являє собою організаційно-правові, економічні форми й методи управління фінансами, держава здійснює розвиток економіки, надання соціальних гарантій населенню. Про ступінь досконалості фінансового механізму можна судити за темпами економічного та соціального розвитку країни [2].

Особливого значення в системі державних фінансів набуває діяльність

уряду. За визначенням Дж. Е. Стігліца, уряд виконує багато функцій. Зокрема, у фінансовій сфері він регулює економічну діяльність, стимулює деякі види діяльності, субсидуючи їх, та гальмує інші через оподаткування; виробляє товари й послуги, надає кредити й боргові гарантії та забезпечує страхування; купує товари й послуги, в т. ч. ті, що виробляються приватними фірмами; перерозподіляє дохід між особами; забезпечує соціальне страхування пенсіонерів, безробітних, інвалідів та медичне страхування літніх людей [3, с. 51].

За визначенням американського науковця Р. Г. Габбарда, уряд бере участь у фінансовій посередницькій діяльності прямо, через фінансові установи, які фінансуються державою, або опосередковано, через гарантування кредитів, наданих приватними фінансовими посередниками. Пряма участь у проведенні таких операцій у США здійснюється через федеральні кредитні агентства (державні фінансові установи). До них, зокрема, належать державне кредитування фермерів, державне посередництво у сфері житлового будівництва (Федеральна національна іпотечна асоціація, Федеральна компанія з іпотечних житлових кредитів, Державна національна асоціація іпотечних кредитів), Студентська асоціація ринкових позик. Непряме фінансування також здійснюється багатьма агентствами, до яких, зокрема, належать Управління житлового будівництва фермерів, Федеральне управління житлового будівництва, відомство у справах ветеранів та ін. [4, с. 338].

Для забезпечення поступального розвитку фінансової системи України в цілому необхідно забезпечити передбачуваність і тому необхідно чітко окреслити довгострокову та середньострокову соціально-економічну перспективу розвитку, відповідно розробити фінансову політику держави. Це дозволить зменшити негативні наслідки політичної нестабільності, забезпечити розуміння діяльності державних органів господарюючими суб'єктами як резидентами, так і нерезидентами, врахувати внутрішні та зовнішні тенденції розвитку, забезпечити захист національних інтересів та перспектив. Вагому роль у забезпеченні прогресивних тенденцій має відіграти зміна загальної

філософії функціонування фінансової системи держави, так і її складової – системи державних фінансів. Сутність змін має полягати у сприйнятті та забезпеченні реалізації ринкових відносин між ланками фінансової системи. Мова йде про бюджетний, податковий, кредитний, соціальний, інвестиційний та інші аспекти. Реформування бюджетної системи має змінити акценти в сторону її двополярності: сильний центр та сильне місцеве самоврядування. Споживацький підхід у бюджетних відносинах призводить до відсутності зацікавленості місцевого самоврядування у формуванні власної, сталої доходної бази бюджетів. Окремим керівникам стає вигідно чекати бюджетних трансфертів, а не стимулювати надходження інвестиційних ресурсів, розвиток підприємницької активності тощо. Формування нового механізму дозволить використовувати централізовані державні фонди як важелі державного регулювання та втручання у розвиток економіки за умов внутрішньої чи зовнішньої дестабілізації, як інструменти забезпечення рівності доступу усіх учасників суспільних відносин до державних соціально-економічних благ, але поряд в потужному режимі має функціонувати система місцевих фінансів, що забезпечуватиме розвиток територіальних громад, створюватиме передумови зростання бізнесактивності, застосовуватиме ринкові механізми, що у сукупності відповідатиме національній стратегії та пріоритетам, але забезпечуватиметься власними ресурсами та інтересами місцевої громади. Роль державного бюджету теж має змінитися, оскільки в умовах світової глобалізації змінюється і роль самої держави. Держава має бути представником інтересів усієї національної спільноти як всередині країни, так і за її межами. Держава через систему централізованих фондів грошових коштів має створити такі механізми державного регулювання та впливу, що дозволять стимулювати економічний, соціальний, інвестиційний, інноваційний розвиток тощо, та захистити від недобросовісної конкуренції, рейдерства, надходження на внутрішній ринок низькоякісної, шкідливої для здоров'я населення продукції та товарів вжитку, світової фінансової кризи, а також інших ризиків світового ринку. Акценти у реформуванні системи державних фінансів доцільно зробити і

на зміні політики державних витрат. Необхідно підтримувати, заохочувати тих суб'єктів господарювання, хто намагається ефективно працювати, хто прагне здійснити проекти, що стануть корисними як окремим особам, так і державі у цілому. Але при цьому держава не просто має виділити кошти як цільове фінансування конкретного бізнесу, а має розробити такі схеми фінансування, що дозволяють їй або стати повноправним учасником зазначеного проекту, або надавати кошти на пільгових кредитних засадах, або інші схеми. Держава повинна від цього отримувати безпосередні та опосередковані вигоди. Такий підхід до державної участі у проектах дозволить вирішити наступні завдання: забезпечити фінансування пріоритетних інноваційно-інвестиційних проектів, підвищити ефективність та цільовий характер використання коштів, стимулювати зростання обсягів державних активів, які у майбутньому можуть бути використані як додаткові джерела доходів бюджету або фінансові інструменти, сприяти покращенню інвестиційного клімату держави шляхом безпосередньої її участі у проектах, що стимулюватиме національних та іноземних інвесторів вкладати ресурси у потужні проекти інвестиційного та інноваційного спрямування тощо. Вагоме місце в системі державних фінансів займає державний кредит. У багатьох країнах світу державний кредит не обмежується державними позичками, а функціонує як могутня система за допомогою якої центральні та місцеві органи влади втручаються у процеси суспільного розвитку. Наслідки такого втручання багатогранні, від отриманих державних позичок до регулювання перерозподілу кредитних ресурсів, де держава виконує роль посередника як на внутрішньому ринку, так і між зовнішніми інвесторами та національними підприємствами. При цьому інституції, що представляють інтереси держави можуть бути за формою власності державними, але функціонувати на ринкових засадах [5].

8 лютого 2017 року на засіданні Уряду було затверджено нову Стратегію управління державними фінансами на 2017-2021 роки, розроблену Міністерством фінансів України. Її виконання забезпечить

стійке економічне зростання, якісно новий рівень надання держпослуг, а також стане стимулом для реформ в інших сферах.

Метою Стратегії є побудова сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, яка здатна надавати якісні державні послуги, ефективно акумулювати ресурси та розподіляти їх у чіткій відповідності з пріоритетами розвитку держави у середньо- та довгостроковій перспективі.

Впровадження нової Стратегії управління державними фінансами включає запровадження середньострокового бюджетування. Це означатиме розподіл бюджетних ресурсів згідно з пріоритетами розвитку на 3 роки, а також розробку чітких цілей розвитку на 5 років та ключових показників ефективності для оцінки імплементації Стратегії.

Сама стратегія складається з 4 частин:

- дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни;
- підвищення ефективності розподілу ресурсів;
- забезпечення ефективного виконання бюджету;
- підвищення рівня прозорості та підзвітності.

Стратегія управління державними фінансами забезпечить високий рівень прозорості та підзвітності усіх державних інституцій і дозволить громадянам здійснювати прямий контроль планування та розподілу бюджетів.

Стратегія управління державними фінансами на 2017-2021 роки повністю відповідає цілям і завданням, визначеним у проекті Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року.

Важливість розробки Стратегії державних фінансів також підтримана міжнародними зобов'язаннями України перед ЄС та МВФ [6].

Державні фінанси функціонують на чітко визначених умовах і формуються за рахунок фінансів підприємств та організацій державної і комунальної форм власності. За рахунок цього джерела створюється майже 35 % валового внутрішнього продукту, який є головним об'єктом фінансового розподілу [7, с. 141]. Правда, за умов переходу до ринкових відносин частка державного сектору економіки з року в рік істотно зменшується, проте ще на сьогодні цей

сектор відіграє ключову роль у формуванні, розподілі, перерозподілі та використанні фінансових ресурсів країни. Іншим важливим і за умов трансформації вітчизняної економіки чи не найголовнішим джерелом формування державних фінансів є податкові надходження. Своєю чергою, податкові надходження прямо залежать від розвитку національної економіки та її галузей, розвитку виробництв, тобто випуску товарів (продукції), виконання робіт і надання послуг. Підтвердженням того, що податки на сучасному етапі розвитку економіки є основним джерелом державних фінансів, є те, що автори «Словника сучасної економіки Макміллана» подають визначення терміна «бюджетна політика (фіскальна політика) (fiscal policy)» такого змісту: «Бюджетна політика – звичайно означає використання оподаткування та державних видатків для регулювання сукупного рівня економічної діяльності» [8, с. 41]. Отже, державний бюджет є основним загальнодержавним фондом централізованих грошових ресурсів, що виражає економічні відносини держави у процесі розподілу і перерозподілу валового суспільного продукту та національного доходу [9, с. 55], а основними джерелами наповнення державного бюджету є фінанси підприємств і організацій державної та комунальної форм власності та податкові надходження.

«Політик думає про наступні вибори, державний діяч – про наступне покоління» – ця фраза Джеймса Кларка найкраще характеризує нинішню ситуацію в Україні. Країна далека від успішного завершення реформ, обтяжена чималим державним боргом і потребує великих коштів, щоб його рефінансувати протягом найближчих двох років. Є чимало й інших проблем національного масштабу.

Ситуація з державними фінансами чітко це демонструє. За даними Держказначейства, у I кварталі 2018 р. державний бюджет за доходами було виконано лише на 96,9%, тобто скарбниця недоотримала 3,1% плану, або майже 6,2 млрд грн. З одного боку, недобір сумарних бюджетних надходжень можна пояснити значним зростанням обсягів відшкодування ПДВ (на 25%, або на 6,7 млрд. грн., порівняно з I кварталом минулого року),

що тепер відбувається в автоматичному режимі. З другого боку, бюджет недовиконано в умовах, коли фактична інфляція за квартал становила 13,8%, тобто майже вдвічі більше, ніж 7%, що були закладені в бюджеті-2018 на цілий рік. Тобто за нижчих її темпів показник виконання кошторису міг би бути ще меншим. Серйозність ситуації підтверджують і нижчі порівняно з торішніми та прописаними в бюджеті-2018 темпи приросту доходів, і показники податкових та митних надходжень. Ця недоїмка може вказувати на початок негативної тенденції, що з часом, не виключено, перетвориться на загрозу для фінансової стабільності в країні.

Наслідок низьких надходжень – порівняно високий дефіцит державного бюджету. За результатами I кварталу 2018 року він становив 20,6 млрд. грн., що на 111% більше, ніж за аналогічний період 2017-го. Квартальний дефіцит перевищив четвертину (25,4%) всього запланованого на рік, що буває вкрай рідко з огляду на зазвичай профіцитні перші місяці року.

Іноземні інвестори якщо й мали донедавна певну довіру до нашої країни, то тепер поступово її втрачають. Про це свідчить ситуація на ринку українських державних єврооблігацій. У вересні минулого року Україна успішно розмістила суверенні євробонди з дохідністю 7,375%. На середину травня дохідність до погашення цього випуску складала більше 8%, а в окремі дні сягала 9%, при цьому самі облігації втратили в ціні понад 7% номіналу, а основне падіння припало на останні кілька тижнів і може продовжитися й далі. Звісно, можна звинувачувати в усьому жорстку монетарну політику США, подорожчання грошей у світі та зростання дохідності американських казначейських бондів. Але коли облігації найвищого класу дешевшають, то до паперів сміттевого рейтингу на кшталт українських, глобальні інвестори починають ставитися в рази обережніше, попит на них зменшується й ціна час від часу обвалюється.

У 2018-му в бюджет заплановано було залучити понад 108 млрд. грн. зовнішнього фінансування. З них за I квартал до скарбниці надійшло лише 0,9 млрд. грн. Загалом протягом цього року бюджет передбачав чисте

залучення зовнішнього боргу (залучення мінус погашення) в обсязі 46,5 млрд. грн., хоча в I кварталі уряд погасив на 8,4 млрд. грн. більше ніж залучив. Зрозуміло, що без допомоги МВФ профінансувати такі суми ззовні нереально. Теоретично можна було б спробувати перемкнутися на внутрішній борг. Але наскільки це реально?

Ключові контрагенти зменшують обсяги внутрішнього державного боргу у своїй власності. НБУ це робить з огляду на політику таргетування інфляції, що передбачає відмову від так званого фіскального домінування, коли центробанк змушений під тиском уряду викуповувати держоблігації в необхідних для останнього обсягах, друкуючи для цього гроші. Тому Нацбанк відмовився від купівлі ОВДП і зменшує власний портфель у результаті поступового погашення наявних у ньому паперів..

Банки також не збільшують свого портфеля ОВДП із січня 2018-го. Протягом останніх кількох років вони купували держоблігації, бо не мали альтернативних інструментів вкладання коштів. Зараз поживилося кредитування населення та бізнесу, тож основна частина фінансового ресурсу комерційних фінансових установ спрямовується туди.

У такій ситуації обсяг ОВДП в обігу зменшується. Це ставить під сумнів спроможність уряду не те що перекрити дефіцит зовнішнього фінансування на внутрішньому ринку, а взагалі виконати план суто за внутрішніми запозиченнями. Темп зменшення ОВДП в обігу був би значно вищим, якби в перші місяці року держоблігації не купували іноземні спекулянти, які скористалися дорогим доларом, щоб зайти у гривневі папери та ще й отримати високу купонну дохідність. Через цей канал від початку 2018-го було продано держоблігацій майже на 10 млрд. грн. Однак, як тільки гривня зміцнилася, спекулянти почали закривати позиції, тож зараз уже немає 3 млрд. грн. із цієї суми, а до осені залишки ОВДП на рахунках нерезидентів можуть узагалі стати мізерними.

Прикметно, що нікого з названих груп контрагентів не приваблюють високі відсоткові ставки. Зі зростанням облікової ставки НБУ вони також

поповзли вгору. Але на сьогодні це не зупиняє падіння обсягу ОВДП в обігу. За оцінками учасників ринку, на нові розміщення попит навіть нижчий, ніж розмір ресурсу, який отримують контрагенти від погашення старих облігацій. Ще один тривожний сигнал, і крива дохідності це повністю відображає. У нормальній ситуації що вищий термін до погашення, то вища дохідність облігації, бо «довгі» бонди прийнято вважати більш ризикованими, ніж «короткі». Натомість у проблемній ситуації «короткі» папери мають вищу дохідність, що відображає факт концентрації ризику за облігаціями в найближчі періоди. За даними компанії Dragon Capital, на сьогодні дохідність до погашення тримісячних ОВДП майже на цілий відсотковий пункт вища, ніж дохідність дворічних. Це означає, що інвестори вже зараз бачать ризики державного бюджету, що з'являтимуться на горизонті протягом наступних місяців. Беручи до уваги всі названі фактори, Мінфіну буде дуже важко залучати внутрішній борг у необхідних обсягах.

Отже, на сьогодні в державних фінансах є два великі ризики.

Перший: доходи бюджету будуть занижкі внаслідок зниження темпів інфляції на тлі недостатньо швидкого зростання економіки. Це збільшуватиме фактичний дефіцит бюджету.

Другий ризик – відсутність фінансування бюджетного дефіциту в належних обсягах. Він має кілька складових, але найбільша – невизначеність із подальшою співпрацею з МВФ.

Проведення земельної, судової реформ, запуск приватизації, інші зміни – все це реальні передумови для економічного розвитку, залучення інвестицій та зростання ВВП, що забезпечили б краще наповнення бюджету. Але влада не спромоглася їх реалізувати в політично вдалішій ситуації, тож чи можна сподіватися на те, що вона зробить це зараз, навіть якщо отримає за це від МВФ великі гроші? Додатковим негативним фактором є ймовірність виходу бюджетного дефіциту за межі узгодженого в програмі співпраці з Фондом.

Якщо виходити з теорії ймовірності, то загроза одночасної реалізації

двох ризиків невелика. Але якщо це станеться, то запаси коштів у державній скарбниці почнуть швидко танути. Уже на початку травня на єдиному казначейському рахунку було лише 5,5 млрд. грн. – сума, циклічно найнижча від кризового 2014-го. І може статися так, що уряду доведеться залізати в кишеню центральних та місцевих органів влади, яким у межах децентралізації дозволили тримати свої кошти в комерційних банках, що ті й роблять. Тоді криза державних фінансів стане явною [10].

Стабілізації державних фінансів України має сприяти реалізація таких заходів: проведення послідовної політики зі скорочення зовнішнього суверенного боргу та посилення контролю використання запозичених фінансових ресурсів; моніторинг та підтримка безпечного рівня гарантійних зобов'язань уряду, включаючи зобов'язання за кредитами, отриманими від міжнародних фінансових організацій; оптимізація структури золотовалютних резервів України з урахуванням динаміки розвитку європейської валютно-фінансової системи; підвищення ефективності управління борговими зобов'язаннями суб'єктів державного сектору, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; скорочення дефіциту державного бюджету впродовж наступних років.

Забезпечення стійкості державних фінансів і високих темпів зростання економіки в умовах глобалізації й обмеженості бюджетних ресурсів значною мірою визначаються ефективністю державної підтримки національних виробників, а також забезпечення їх відповідності нормам СОТ і ЄС, враховуючи євроінтеграційний вектор України.

Список використаних джерел:

1. Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації : кол. моногр. / І. О. Луніна, О. О. Булана, Н. Б. Фролова [та ін.] ; за ред. д.е.н. І. О. Луніної ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – Київ, 2014. – 296 с.
2. Радіонов Ю. Д. Державні фінанси в системі забезпечення соціально-економічного розвитку України / Ю. Д. Радіонов // Наукові праці НДФІ. - 2014. – Вип. 2. – С. 34-43.
3. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Стігліц Дж. Е. ; пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – Київ : Основи, 1998. – С. 51.
4. Габбард Р. Глен. Гроші. Фінансова система та економіка : підручник / Габбард Р. Глен ; пер. з англ.; наук. ред. пер. М. Савлук, Д. Олесевич. – Київ : КНЕУ, 2004. – С. 338.

5. Державні фінанси України в умовах світової глобалізації / Г. Кучер // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. – 2009. – Вип. 112. – С. 12-14. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Ekon_2009_112_6
6. Кабінет Міністрів ухвалив Стратегію управління державними фінансами на 2017-2021 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249723040>. – Назва з екрана.
7. Ковальчук С. В. Фінанси / С. В. Ковальчук, І. В. Форкун. – Львів : Новий Світ, 2000, 2006. – 568 с.
8. Словник сучасної економіки Макміллана : пер. з англ. / гол. ред. Девід В. Пірс. – 4 – те вид., [перероб. та доп.]. – Київ : АртЕкс, 2000. – 640 с.
9. Кудряшов В. П. Державні фінанси в період проведення реформ / В. П. Кудряшов // Фінанси України. – 2012. – № 1. – С. 41-58.
10. Державні фінанси: прірва на горизонті [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://tyzhden.ua/Eco_nomics/213999. – Назва з екрана.

1.3. Фінансові інститути розвитку як інструменти державної політики у контексті євроінтеграційних процесів

Сьогодні здійснення операцій на фондових ринках супроводжується поширенням євроінтеграційних тенденцій, які посилюють взаємозалежність національних економік. З іншого боку, швидке поширення євроінтеграції забезпечується саме завдяки розвиненій інфраструктурі фондового ринку, наявності численних взаємозв'язків між національними фінансовими системами. За рахунок поглибленої співпраці та інтеграції прискорюється процес розповсюдження впливу тих чи інших політичних, економічних рішень в одній державі – ланці світової фінансової системи – на фінансовий стан інших, пов'язаних країн. Отже, фондові ринки виступають свого роду каталізаторами, які сприяють швидкісному розподілу євроінтеграційних явищ у світовій економіці. Інтеграція фондових ринків окремих держав з відкритою економікою створює передумови для формування єдиного світового фінансового простору, учасниками якого є уряди, центральні банки, великі промислові корпорації, фінансові інститути, а також міжнародні фінансові інститути та організації. Таким чином забезпечується розподіл фінансових ресурсів у світовому масштабі, а економіки різних країн стають більш взаємозалежними, зменшуються можливості кожної з них у регулюванні процесів на національних фінансових ринках. З огляду

на це, питання визначення особливостей сучасного розвитку фондового ринку виявляється актуальним та потребує комплексного вивчення.

Питанням формування інституційних механізмів фінансового забезпечення розвитку національної економіки присвячено праці відомих українських науковців, а саме О. І. Амоша, В. М. Геєць, А. А. Гриценко, А. І. Даниленко, Б. А. Малицький, Ю. Ф. Шкворець, І. А. Шовкун та ін.

В даний час в українській економіці зберігається ряд фінансових, інституційних та інфраструктурних бар'єрів, що перешкоджають її диверсифікації і переходу до стійкого, високого та довгострокового зростання.

Забезпечення високих темпів економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності української економіки не можуть бути досягнуті без високої динаміки інвестиційних і інноваційних процесів, зосередження державних і приватних фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках забезпечення стійкого тривалого розвитку економіки. У світовій практиці для виправлення, «провалів ринку», що стримують економічний і соціальний розвиток країни, для забезпечення залучення інвестиційних ресурсів у сектори, у які утруднений приплив приватного капіталу, створюються й ефективно діють державні фінансові інститути розвитку, найбільшу кількість з яких становлять національні банки розвитку.

Розвинута система фінансових інститутів формує потужний фінансовий ринок, який, у свою чергу, є складовою процесу інвестиційного забезпечення економічного розвитку та виступає базовим інститутом фінансової системи.

Фінансові інститути утворюють інституційну структуру фінансового ринку, яка забезпечує його ефективне функціонування, сприяє взаємодії та ринковій координації діяльності економічних агентів.

В межах інституційної структури, фінансові інститути сприяють перерозподілу капіталу та створюють сприятливі умови для ефективного функціонування реального сектора економіки.

Головна місія інституційної структури фінансового ринку полягає в прискоренні економічного розвитку шляхом формування

конкурентоспроможного інвестиційного потенціалу економіки. Недостатній рівень розвитку інституційної структури фінансового ринку уповільнює темпи економічного розвитку країни.

Фінансові інститути – це установи, які забезпечують взаємодію суб'єктів фінансового ринку та здійснюють наступні види діяльності: довірче управління фінансовими активами; залучення фінансових активів із зобов'язанням щодо їх повернення; надання коштів у позику, у тому числі на умовах фінансового кредиту; торгівля фінансовими активами за власний рахунок та від імені клієнтів; послуги у сфері страхування та в системі накопичувального пенсійного забезпечення; діяльність з обміну валют та переказу коштів; фінансовий лізинг, факторинг; діяльність на ринку цінних паперів тощо.

Основне призначення фінансових інститутів полягає в фінансуванні економічної діяльності та забезпеченні ефективного перерозподілу капіталу у суспільстві. Завдяки цьому створюються сприятливі умови для ефективного функціонування реального сектора економіки. Поряд з цим, діяльність фінансових інститутів сприяє активізації підприємництва, стимулює платоспроможний попит з боку населення.

Інститути розвитку є інструментом державної політики, які покликані стимулювати інноваційні процеси в країні, створювати сприятливий інвестиційний клімат, підвищувати інвестиційну привабливість, розвиток взаємодії влади та бізнесу, в тому числі з використанням інструментів державно-приватного партнерства. Вони виступають в якості каталізатора приватних інвестицій у пріоритетних секторах і галузях економіки та створюють умови для формування інфраструктури, що забезпечує доступ підприємствам, що функціонує в пріоритетних сферах економіки, до необхідних фінансових та інформаційних ресурсів.

Забезпечення високих темпів економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності української економіки не можуть бути досягнуті без високої динаміки інвестиційних і інноваційних процесів, зосередження державних і приватних фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках

забезпечення стійкого тривалого розвитку економіки. Разом з тим, комерційні інститути фінансового ринку (банки, фінансові компанії) в національній економіці, як показує практика, не можуть повною мірою забезпечити виконання даних завдань [4].

Фінансово-кредитна система України виявилася неспроможною забезпечити фінансування пріоритетних напрямів розвитку. Зростання фінансових результатів, в тому числі – за рахунок прискореної динаміки експортоорієнтованих виробництв, а також активне зростання номінальних доходів населення, вели до значного розширення ресурсної бази вітчизняної банківської системи. Підвищений попит на кредити та сприятливі міжнародні умови забезпечували також активний приплив у країну позичкових фінансових ресурсів [4].

Отже, хоча за прискореного розвитку фінансово-кредитної системи України очікувалося, що конкуренція забезпечить необхідні стимули для розвитку економіки, дозволить активізувати розподільчі процеси, проте ані збільшення кількості комерційних банків, ні ліберальні умови їх діяльності не забезпечили в повному обсязі задоволення потреб у фінансових ресурсах її реального сектора економіки. Існуючі механізми не забезпечили спрямування фінансових ресурсів на розвиток пріоритетних галузей економіки [4].

Згідно з одним із найбільш визнаних визначень банки розвитку (далі – БР) – спеціалізовані фінансові інститути, що забезпечують довгострокове фінансування таких проектів, які створюють значні позитивні зовнішні ефекти (економічні та соціальні), але при цьому не можуть бути повністю профінансовані приватним сектором [1].

Основні відмінності між типами інститутів розвитку визначаються сферами їх діяльності та набором використовуваних інструментів (табл.1).

Найбільш масштабною є діяльність універсальних банків розвитку, як правило, реалізують весь спектр перерахованих завдань. Такі банки часто виконують роль штабу, що координує діяльність інших національних інститутів розвитку.

Основні типи інститутів розвитку

Сфера діяльності		Інструменти	
		Універсальний набір	Спеціальні
Всі сфери		Універсальні банки розвитку	Не виявлені
Окремі галузі	Галузі промисловості Інфраструктура Сільське Господарство Послуги Окремі галузі Будівництво	Галузеві банки розвитку	Спеціалізовані фонди і агентства (лізингові, кредитні, інвестиційні)
Окремі сфери	Зовнішня торгівля і міжнародне співробітництво	Експортно-імпортні банки	Експортні страхові агентства
	Прикладні інновації	Державні та квазідержавні інноваційні фонди	Фонди фондів, посівні фонди, мережі «центрів переваги» та ін.
	Інновації в стратегічних сферах	Агентства з розвитку стратегічних технологій	Не виявлені
	Соціальна сфера та регіональний розвиток	Фонди соціального та регіонального розвитку	Іпотечні агентства

Сьогодні у світі налічується близько 750 БР (без урахування міждержавних), діяльність яких охоплює більшість країн. Важливу роль БР грають у економіках таких великих країн, як Німеччина, Японія, Італія, Китай, Індія, Бразилія, Мексика та ін.

На БР припадає значна частка сукупних банківських активів у великих регіонах і країнах світу (наприклад, Південна Азія – 12%, Латинська Америка – 10%, Германія – 8% 4), а також істотна частка виданих національними банками кредитів (у країнах Латинської Америки – в середньому 30%). У багатьох країнах які розвиваються, так і розвинених, БР входять до числа найбільших національних банків. Так, німецький Кредитний інститут для відновлення (Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW) стійко входить в десятку найбільших банків країни. Сукупні банківські активи групи KfW перевищують 350 млрд. євро. KfW є п'ятим в Європі емітентом цінних паперів після урядів Німеччини, Великобританії, Франції та Італії [5].

БР зіграли ключову роль у повоєнній відбудові економічної інфраструктури та базових галузей промисловості в таких розвинених країнах, як Німеччина, Італія, Японія. У більш пізній період БР внесли істотний внесок у технологічне переозброєння енергетики, автомобілебудування, рибної промисловості Японії; в енергозбереження, розвиток комунальної інфраструктури, житлове будівництво Німеччини. У країнах Латинської Америки за рахунок інвестицій БР були створені нові галузі національних економік (насамперед, у добувній промисловості та машинобудуванні).

Діяльність БР в різних країнах націлена на вирішення наступних завдань:

- забезпечення національним компаніям доступу до довгострокового фінансування, формування національних ринків довгострокового капіталу;
- здійснення інвестиційних проектів у галузях економічної та соціальної інфраструктури, а також у сільському господарстві;
- підтримка нових областей діяльності, розвиток яких стратегічно значуще для національної конкурентоспроможності, але стримується «провалами ринку»;
- здійснення інвестиційних проектів, що забезпечують вирівнювання регіональних диспропорцій розвитку;
- створення малому і середньому бізнесу умов для доступу до фінансування і необхідним інформаційно-консультаційних послуг;
- реалізація інвестиційних проектів, передбачених програмами міжнародного співробітництва;
- підтримка стабільності кредитних і фінансових ринків в умовах кризисів (компенсація стиснення приватного сектора фінансових послуг).

Один з основних інструментів, які застосовує банк розвитку в своїй діяльності це сек'юритизація активів.

Сек'юритизація, тобто емісія БР (або спеціальною компанією, створеною БР) цінних паперів, забезпечених пулом однотипних фінансових інструментів з активів БР, дозволяє вирішувати широкий спектр допоміжних завдань: формувати нові національні ринки, виводити на ринок нові компанії і види активів; підвищувати стійкість БР, керуючи терміною

структурою і ризиками портфеля активів (шляхом продажу сек'юритизованих активів на ринку); збільшувати масштаб впливу БР на економіку. Вивільняються в результаті продажу сек'юритизованих активів кошти, можуть використовуватися для нових фінансових вкладень, які згодом також можуть бути сек'юритизовані. У розвинених країнах такі схеми активно застосовуються, зокрема, для фінансування малого та середнього бізнесу, інноваційних фірм, інвестицій в соціальну інфраструктуру.

Операції з акціями та квазіакціонерними інструментами (конвертовані облігації, субординовані позики).

До основних видів цих операцій належать:

–допомога компаніям-партнерам в організації та проведенні первинного публічного розміщення акцій на ринку (ІРО);

–купівля та продаж акцій і квазіакціонерних інструментів, прямі інвестиції в компанії-партнери.

Зазвичай купівля акцій і прямі інвестиції здійснюються на стадії початку фінансування інвестиційних проектів, а вихід БР з капіталу компаній і продаж акцій – по завершенні фінансованих проектів і досягненні компаніями стадії зрілого бізнесу.

Продаж акцій з портфеля БР одночасно може переслідувати і цілі стимулювання розвитку приватного фінансового сектора. Виведення цих акцій на ринок здатне заповнити нестачу привабливих активів для вкладень з боку національного страхового сектора і приватних пенсійних систем. (Такий механізм, наприклад, успішно застосовувався в Бразилії і Чилі);

–створення та підтримка діяльності інвестиційних фондів, що вкладають кошти в акції національних компаній.

Створення БР мереж інвестиційних фондів, до участі в яких залучається широке коло національних і міжнародних інвесторів, є одним з потужних інструментів становлення і розвитку національних ринків довгострокового капіталу.

Яскравим прикладом використання такого роду інструментів є діяльність мексиканської Національної фінансової корпорації (NAFIN). За допомогою мережі інвестиційних фондів, створених на початку 1980-х років, NAFIN вдалося залучити на мексиканський ринок значний обсяг іноземних інвестицій і забезпечити інтенсивний ріст цього ринку. При цьому у створення національного ринку капіталу корпорації довелося вкласти значний обсяг власних коштів. Величина її вкладень до початку 1990-х років досягла 30% ринкової капіталізації.

Необхідність у стратегічному плануванні найчастіше виникає саме у великих містах і регіонах.

Так, однією інноваційної формою співпраці влади і бізнесу є держкорпорації (у США – федеральні урядові корпорації). Розглянемо залучення федеральних урядових корпорацій до управління цільовими програмами на прикладі США.

Федеральні урядові корпорації (ФУК) – особлива форма організацій, яка виникла в США у зв'язку зі специфікою ділового законодавства. ФУК на відміну від міністерств і відомств мають статус юридичних осіб, включаючи обмежену відповідальність, тобто учасники корпорацій (навіть якщо корпорація на 100% належить державі) не відповідають за зобов'язаннями корпорації, крім випадків, де відповідальність держави передбачена законом про створення корпорації.

З погляду володіння власністю ФУК прийнято ділити на: ФУК з 100%-ою державною участю, ФУК без державної участі (приватні) і ФУК зі змішаним участю.

До фінансових інститутів розвитку(банки розвитку), які діють в Україні на даний час можна віднести: Державна іпотечна установа, Державний експортно-імпортний банк, Державний ощадний банк.

Такі корпорації найчастіше створюються для адміністрування діяльності з реалізації великомасштабних і довгострокових цільових програм регіонального економічного розвитку.

Звичайна схема виділення коштів на довгострокові програми в США виглядає наступним чином. Конгрес, створюючи програму своїм рішенням, що має силу закону, встановлює загальні розміри програми і терміни її здійснення. Тим же рішенням затверджується орган в уряді, відповідальний за управління програмою, розподіл коштів, підготовку бюджетних асигнувань на наступний рік. Потім щорічно конгрес приймає закони про виділення бюджетних коштів у рамках програми. Таким чином, керуюче програмою агентство знаходиться під жорстким контролем з боку законодавців, а саме майбутнє програми залежить від волі конгресу.

При цьому, якщо програмою субсидій надається форма ФУК, то виділені кошти не підлягають подальшому щорічному затвердженню конгресом, і програма стає практично безсмертною. Для її ліквідації потрібно прийняття нового закону, що набагато складніше, ніж блокування бюджетних витрат при традиційному фінансуванні. Вона стає незалежною від політичної кон'юнктури.

Важливим аргументом на користь створення ФУК є необхідність надання субсидій певним секторам економіки. У цій якості державні корпорації є дуже зручним інструментом, оскільки вони діють за межами традиційного бюрократичного механізму, більш вільні від контролю з боку законодавчої влади.

Такі корпорації можуть отримувати на ринку фінансові ресурси за нижчими ставками порівняно з основною масою позичальників, оскільки їх дії гарантуються державою, в разі якщо корпорація є його повною власністю. Але навіть там, де держава бере участь частково, але бере участь у контролі шляхом призначення членів ради директорів, ставлення учасників фінансового ринку дозволяє отримувати ресурси за нижчими ставками.

Найбільш гнучким і ефективним вважається комбінація змішаної участі держави і бізнесу, використання досвіду і практики бізнес-управління в поєднанні з податковими та іншими пільгами, що надаються державою.

Держава може використовувати свої можливості націоналізації шляхом утворення корпорації виключно в тих областях, які необхідно зберегти в цілях забезпечення балансу суспільних інтересів, але які в силу певних обставин були збиткові. Держава може націоналізувати його в умовах, коли колишні власники були на межі банкрутства, але не могли знайти покупця на свій бізнес. При цьому в наміри держави входить реструктуризація даної галузі, виведення на рівень рентабельності і подальша приватизація.

Отже, взаємодія фондового ринку та системи фінансових інститутів розвитку має забезпечувати збільшення частки інноваційної складової економіки, обсягів інвестицій та сприяти структурним економічним перетворенням. Розміщення цінних паперів інститутами розвитку має цільовий характер залучення фінансових ресурсів для проектного фінансування. Недостатня ліквідність боргових цінних паперів даних емітентів знижує ефективність реалізації інвестиційної та соціальної політики держави. Наявний перелік фінансових інструментів на фондовому ринку є недостатнім, важливим є забезпечення умов для зростання обсягів пропозиції цінних паперів з високими інвестиційними характеристиками. Потребують комплексного підходу питання розширення сфери обігу та збільшення обсягів випуску інститутами розвитку іпотечних і цільових облигацій.

Модернізація механізму взаємодії фондового ринку та системи інститутів розвитку має супроводжуватись зростанням рівня комерціалізації даних інститутів, зміною формування фінансових джерел із бюджетного фінансування та залучення кредитів під державні гарантії на ринкові методи фінансування інвестиційних проектів. Доцільним є розвиток форм державно-приватного партнерства, використання фіскальних стимулів для підприємств, що реалізують інвестиційні проекти на основі державно-приватного партнерства за умови котирування акцій на вітчизняному фондовому ринку. Підвищення інвестиційної привабливості цінних паперів інститутів розвитку тісно корелює з оцінкою та прогнозом макроекономічної ситуації міжнародними фінансовими інституціями, кредитними рейтингами країни. З метою підвищення ліквідності

облігацій внутрішньої державної позики, облігацій місцевої позики та цільових облігацій інститутів розвитку можливе за рахунок активізації вторинного біржового ринку, зниження рівня інфляційних ризиків шляхом використання інструментів індексації дохідності. Вагомим напрямом розвитку вторинного ринку боргових цінних є розвиток ринку РЕПО.

Удосконалення фондового ринку має здійснюватись з урахуванням динаміки активізації процесів фінансової інтеграції у світовий ринок цінних паперів. Дані інтеграційні процеси сприяють розвитку конкуренції на ринку, впровадженню нових біржових технологій, фінансових новацій, що в цілому призводить до зростання ефективності функціонування фондового ринку. Реалізація зазначеного потребує підвищення ефективності інфраструктури ринку, врахування особливостей трансформації системи державного регулювання фондових ринків у країнах із розвинутою та трансформаційною економікою, поглиблення співробітництва в об'єднаннях фондових ринків. Формування дієвої системи регулювання фондового ринку передбачає розподіл повноважень між державними інститутами регулювання та саморегулювальними організаціями.

Список використаних джерел:

1. Panizza Ugo, Eduardo Levy-Yeyati, Alejandro Micco ("Should the Government be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks," Working Papers 1014, Inter-American Development Bank, Research Department, 2004.
2. Вірченко В. В. Дослідження сутності фінансових інститутів у контексті нової інституціональної економічної теорії / В. В. Вірченко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2005. – № 75-76. – С. 77-81.
3. Корнеев В. В. Фінансові посередники як інститути розвитку : монографія / В. В. Корнеев. – Київ : Основа, 2007. – 192 с.
4. Світовий досвід створення інститутів розвитку: висновки для України (на прикладі державних банків розвитку) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/october09/02.htm>. – Назва з екрана.
5. Солнцев О. Г. Институты развития: анализ и оценка мирового опыта [Электронный ресурс] / О. Г. Солнцев, М. Ю. Хромов, Р. Г. Волков. – Режим доступа: <http://institutiones.com/general/1386-institutuy-razvitiya.html?start>. – Загл. с экрана.
6. Финансовые институты развития экономик АТЭС – потенциальные партнеры инвестиционного сотрудничества в регионе. Информационно-аналитические материалы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.veb.ru/common/upload/files/veb/analytics/aprec20120906_2.pdf. – Загл. с экрана.

1.4. Модернізація інституціональної структури державної бюджетної політики

Інституціональна структура державної бюджетної політики формується і функціонує на основі національного нормативно-правового поля. Елементами інституціональної структури державної бюджетної політики є: 1) закони, постанови, нормативно-правові акти; 2) система управління бюджетом; 3) інституційна структура соціальної політики України: система соціальних гарантій (мінімальні соціальні стандарти); система соціальної допомоги; система соціального страхування; 4) механізми державного фінансового контролю.

На наш погляд, державна бюджетна політика, апріорі, спрямована на суспільний розвиток, тому її інституціональна структура має забезпечувати доступ до новітніх досягнень у сфері інформаційних і комунікаційних технологій, надавати ті суспільні блага, які формують інтелектуальний потенціал суспільства, якість людських ресурсів, рівень освіти та стан здоров'я населення, інші чинники соціальної захищеності населення та конкурентоспроможності людини та економіки. Такий підхід обумовлює можливість включення до інституціональної інфраструктури суспільного розвитку різномірних за змістом і призначенням галузей. Насамперед, галузей сфери соціальної інфраструктури, які надають приватні та суспільні блага, а саме: галузей освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, засобів масових комунікацій, які забезпечують кількість і якість підготовки людей (духовної, підприємницької, професійної тощо).

Споживачами суспільно необхідних благ є всі суб'єкти цілісної економіки, які створюють попит на певні приватні та суспільні інфраструктурні блага. У розширеному відтворенні та модернізації соціальної інфраструктури зацікавлені соціальні суб'єкти (домогосподарства), господарюючі суб'єкти, публічні суб'єкти (органи влади і самоуправління). При цьому інституціональна структура суспільного розвитку виконує функції на різних рівнях господарської діяльності.

Виходячи із наповнення інституціональної структури суспільного розвитку тими галузями, які надають не лише приватні, а і суспільні блага, стає очевидним, що ринковий механізм нездатний забезпечити їх виробництво та розподіл у повному обсязі. Надання відповідних благ залежить від розвитку специфікації прав власності, інституціональних механізмів регуляції сектора суспільних благ. Необхідність специфікації прав власності, в даному розрізі, означає переосмислення масштабів втручання держави в економіку.

Виробництво суспільних благ може бути забезпечено суспільними видатками, які спрямовуються на фінансування приватних або державних підприємств. Інституціональна структура державної бюджетної політики при цьому має сприяти не лише скороченню державних видатків, а і оптимізації форм участі держави в наданні суспільно необхідних благ; забезпечувати чітке розмежування функцій і джерел фінансування між національним і регіональним рівнями, приватним і державним секторами з метою подолання фінансової асиметрії.

На наш погляд, розбудова інституціональної структури державної бюджетної політики має ґрунтуватися на інституціональній структурі суспільного розвитку. Інституціональна структура суспільного розвитку забезпечує процес сучасного розширеного відтворення, визначається не лише потребами виробництва, а й попитом на приватні та суспільні блага, які надає соціальна сфера та держава для невиробничого споживання. Такий попит постійно змінюється в результаті трансформації ієрархії суспільних потреб, тому зміни інституціональної структури суспільного розвитку є наслідком ускладнення інтеграційної взаємодії економічної і соціальної сфер суспільного життя; відображають поглиблення поділу праці, інфраструктурні зміни, диференціацію окремих елементів господарства та суспільних потреб; є механізмом, який забезпечує синтез процесів організації і самоорганізації в економіці, компенсує поглиблення

різномірності та неупорядкованості окремих факторів, що впливають на діяльність суб'єктів господарювання.

В розрізі положень інституціональної економічної теорії, до інституціональної структури суспільного розвитку відносять правові норми, що регламентують відносини власності, спадщини, наймання на роботу, умови отримання освіти, соціального захисту, охорони здоров'я тощо [1].

Інституціональна структура соціальної сфери визначається виходячи із напрямів розвитку соціальних галузей, продуктом яких є суспільно необхідні блага, різні види матеріальних і нематеріальних форм невиробничого колективного та індивідуального споживання. Залежно від важливості створених для населення суспільно необхідних благ, в економічній літературі виділяють такі соціальні галузі: первинні, в яких створюються матеріально-речовинні умови функціонування – продукція сфери транспортного забезпечення, житлово-комунального обслуговування, будівництва та ремонту житлового фонду; вторинні, в яких розподіляються блага і ресурси – послуги по забезпеченню споживчими товарами, продукція сфери інформаційного забезпечення населення, правового захисту, сфери громадського харчування, побутового обслуговування населення, соціального обслуговування; третинні, в яких надаються чисті суспільні послуги – продукція сфери забезпечення безпеки життєдіяльності, охорони навколишнього середовища, сфери освіти, охорони здоров'я, культурного обслуговування [2].

Таким чином, враховуючи природу бюджетної політики держави та особливості суспільного розвитку, актуальними є такі напрями модернізації інституціональної структури державної бюджетної політики:

- співробітництво державного і недержавного секторів у процесі реалізації бюджетної політики держави;
- посилення соціальної відповідальності бізнесу.

На наш погляд, важливим напрямом модернізації інституціональної структури державної бюджетної політики є розвиток статистичної бази, оцінки її ефективності. Комплексний та динамічний характер сучасних

економічних і соціальних процесів, що визначають якість життя населення України, вимагає модернізації інструментарію, призначеного для проведення аналізу та оцінки впливу заходів бюджетної політики держави. За умов обмеженості фінансових ресурсів, які держава має спрямовувати на реалізацію соціальних зобов'язань, розв'язання соціальних проблем та забезпечення суспільного розвитку загалом, особливо актуальним завданням є ефективне і результативне використання бюджетних коштів. Тому об'єктивною необхідністю стає впровадження відповідного інструментарію вимірювання соціальної ефективності їх виконання, у тому числі обґрунтування методологічних підходів та розробки методичного забезпечення оцінки соціальної ефективності бюджетної політики.

У зв'язку з цим, постає проблема вибору об'єктивних критеріїв оцінки ефекту від реалізації соціальних заходів та їх впливу на якість життя населення. Об'єктивність при цьому полягає у досягненні конкретних соціальних результатів. Розвиток статистичної бази оцінки соціальної ефективності бюджетної політики держави дозволить впорядковувати кошториси бюджетних і соціальних програм і ефективно планувати відповідні витрати державного бюджету.

У міжнародній практиці з метою оцінки ефективності державних видатків використовуються такі критерії: соціальна ефективність (англ. – effectiveness) – досягнення певного соціального результату в розрахунку на одиницю витрат [3]; економічна ефективність (англ. – efficiency) – обсяг випуску на одиницю витрат [4].

Ефективність соціальних видатків бюджету в Україні, здебільшого, визначається такими показниками, як обсяг видатків на соціальну сферу щодо ВВП або сукупних видатків зведеного бюджету. Проте міжнародний досвід свідчить, що здійснювати розробку бюджету винятково на основі макроекономічних показників недостатньо, оскільки це провокує послаблення прозорості та адресності бюджетної політики, втрачається чіткість визначення пропорцій у плануванні розподілу бюджетних коштів.

Таким чином, статистична база оцінки соціальної ефективності бюджетної політики держави потребує доопрацювання у розрізі пошуку об'єктивних показників (індикаторів, критеріїв тощо).

Сьогодні в практичній роботі державних органів управління при формуванні бюджетів різних рівнів застосовують бюджетні нормативи і норми за широким колом показників. Значна частина законодавчо встановлених соціальних нормативів і норм визначає соціальні гарантії і регулює, головним чином, сферу соціального забезпечення, праці та заробітної плати, зайнятості, фінансування утримання соціальної інфраструктури. Такий механізм сприяє реалізації конституційних прав громадян, оскільки більшість нормативів є зобов'язаннями держави перед різними групами громадян і фінансується за рахунок бюджетних коштів, що підтверджує зосередження бюджетної політики на мінімальних соціальних гарантіях та відсутність стимулів для подальшого соціального розвитку.

На наш погляд, актуальності набувають питання розвитку статистичної бази оцінки соціальної ефективності бюджетної політики держави через удосконалення науково-методичних засад оцінювання бюджетних і соціальних програм на основі використання системи соціальних результатів та формування науково-практичних рекомендацій щодо їх запровадження.

Ми погоджуємося з тим, що ефективність бюджетних і соціальних програм необхідно оцінювати не лише у грошовому вимірі, а і з точки зору соціального результату [5]. Такі програми можуть бути дієвим інструментом реалізації державної бюджетної політики у напрямі суспільного розвитку, оскільки передбачають вирішення завдань вузлового характеру і відповідну концентрацію ресурсів, надають можливість цілеспрямовано, комплексно і системно впливати на соціальні процеси в країні. Механізмом реалізації бюджетних і соціальних програм передбачено алгоритми майбутніх дій за напрямками розв'язання конкретних суспільних проблем, що забезпечує цільовий характер бюджетних витрат.

Однак на сьогодні не існує уніфікованого методологічного підходу до оцінки соціального ефекту бюджетних і соціальних програм, що об'єктивно зумовлене високим рівнем їх специфічності та унікальності. Отже, в кожному конкретному випадку для оцінки соціального ефекту потрібен різний набір параметрів. На нашу думку, подальший розвиток статистичної бази оцінки соціальної ефективності бюджетної політики вимагає вдосконалення організаційно-методичного забезпечення процесів розробки та реалізації бюджетних і соціальних програм з особливим акцентом на об'єктивній оцінці соціального ефекту.

Основною метою запровадження вимірювання ефективності бюджетних і соціальних програм є реалізація переваг програмно-цільового методу формування бюджету через перенесення уваги з контролю виконання соціальних зобов'язань держави на забезпечення ефективності державних видатків і одержуваних результатів.

Експерти з оцінювання Дж. Макдевіді Л. Хаусорн, розглядають ряд питань, які доцільно вирішити при оцінюванні програми:

- технічна та економічна ефективність програми: співвідношення між обсягом витрат ресурсів на програму (зазвичай грошових) та обсягом отриманих результатів порівняно з певним встановленим критерієм, стандартом;

- логічні рамки програми: логічність алгоритму реалізації програми, її структури та технологій, покладених в основу реалізації;

- релевантність програми: відповідність мети програми цілям, визначеним урядом; відповідність заходів програми поточним та перспективним пріоритетам політики;

- адекватність програми: здатність сукупності заходів програми розв'язати поставлені проблеми; фактично, відповідність між ресурсами програми (а отже, і результатами) та складністю проблеми, розв'язання якої є метою програми;

– успішність імплементації програми: розбіжності між запланованими та фактично виконаними заходами при реалізації програми [6].

Зауважимо, що результат оцінки соціальної ефективності бюджетної політики держави завжди має ймовірнісний характер, тобто за всіх можливих сценаріїв спостерігаються варіації результативних змінних, що не можуть бути обґрунтованими виключно заходами, передбаченими програмою. Оцінка бюджетних і соціальних програм здійснюється, як правило, за умов недостатнього обсягу інформації стосовно впливу середовища реалізації програми. В такому разі, у нагоді стають експертні оцінки фахівців, що працюють у сфері реалізації програми або у суміжних сферах.

Оцінювання програми, навіть за умов наявності достатнього обсягу надійної інформації, все одно є експертною оцінкою, оскільки являє собою продукт діяльності фахівців (експертів) і відображає їх точку зору. Таким чином, оцінка соціальної ефективності бюджетної політики, фактично, є способом отримання інформації, призначеної для зменшення ризиків неефективних і нецільових бюджетних видатків.

Оскільки ефективність та якість передбачають декілька показників, статистична база оцінки соціальної ефективності бюджетної політики повинна містити джерела інформації щодо кожного з них. На сьогодні, за відсутності статистичної інформації, подаються кількісні показники, які характеризують кінцеві результати, досягнуті за кошти конкретної програми.

Економічна ефективність бюджетної політики визначається за допомогою основних і специфічних показників, що можуть бути розраховані виходячи із державної статистичної звітності. Щодо показників соціальної ефективності, то їх оцінка зводиться до ранжування за ступенем важливості. При цьому кількісні параметри досягнення тієї чи іншої якісної мети визначаються шляхом оцінок коефіцієнтів відносної важливості тих чи інших показників в результаті експертного опитування і парних порівнянь показників, що розглядаються з використанням вербально-числових шкал.

Базовою передумовою практичної реалізації Україною європейського вибору, що передбачає забезпечення принципів демократії, піднесення економіки, побудованої на ринкових засадах, реалізацію прав і свобод людини є, насамперед, досягнення країною відповідних стандартів, як в економічній та соціальній сфері, так і в можливості розвитку особистості, тобто людського потенціалу. Людський потенціал, на наш погляд, є найважливішим чинником суспільного розвитку держави, що прагне інтегруватися у світові потоки сучасних технологічних, інфраструктурних, інституціональних, соціально-гуманітарних і інших перетворень.

Існуючі підходи оцінювання ефективності бюджетних і соціальних програм спрямовані, в першу чергу, на оцінку економічної складової ефективності (тобто аналіз цільового та обґрунтованого використання бюджетних коштів, ефективності затрат ресурсів, обсягів продукту, отриманого внаслідок реалізації програми тощо). Однак такі підходи не дозволяють оцінювати соціальну складову ефективності програм і, відповідно, вплив на якість життя населення наслідків реалізації програми.

Вважаємо, що ефективність реалізації державної бюджетної політики у напрямі суспільного розвитку може бути, певною мірою, узагальнена у інтегральному індексі людського розвитку, проте для визначення рівня суспільного розвитку необхідною є деталізація за рівнями задоволення потреб людини.

На нашу думку, оцінка соціальної ефективності бюджетної політики держави на основі вищенаведених груп результативних показників є надто обмеженою у розрізі суспільного розвитку, оскільки не відображає стан задоволення конкретного рівня потреб населення, не визначає інструменти державної бюджетної політики, що впливають на задоволення відповідного рівня потреб, а отже не характеризують вплив конкретного інструменту бюджетної політики на рівень суспільного розвитку, тому не можуть бути використані для коригування управлінських дій в процесі реалізації бюджетної політики і не сприяють підвищенню її ефективності.

Згідно нашої наукової позиції, реалізація бюджетної політики має сприяти підвищенню саме якості життя населення, тому розвиток статистичної бази оцінки соціальної ефективності бюджетної політики держави слід спрямувати на дослідження окремих компонентів в якості життя населення України, що забезпечуються інструментами бюджетної політики, з метою визначення системи показників якості життя для вимірювання рівня суспільного розвитку.

Існуючі концептуальні підходи до оцінювання якості життя можна розділити на два основних напрями: об'єктивний підхід дає змогу визначати якість соціального і фізичного (штучного і природного) навколишнього середовища, в якому люди намагаються реалізувати свої потреби; суб'єктивний підхід зосереджує увагу на розгляді ціннісних установок; елементами структури якості життя є самопочуття, задоволеність життям, щастя (чи комбінація цих елементів). Об'єктивний підхід є найбільш поширеним, він визначає якість життя через параметри об'єктивних умов і процесів життєдіяльності. При цьому метою є вимірювання рівня життя суспільства або групи людей на основі різноманітної статистичної інформації. Об'єктивна оцінка економічних чинників якості життя охоплює показники матеріального добробуту, середньодушового доходу; середньомісячної заробітної плати, розміру прожиткового мінімуму, чисельності населення з доходами, нижчими за прожитковий мінімум, структури грошових доходів і витрат населення (індекс Джині); забезпеченості житлом тощо. Суб'єктивний підхід передбачає визначення якості життя на основі соціологічних опитувань. Суб'єктивні оцінки відображають індивідуальне сприйняття індивідом якості життя та ґрунтуються на суб'єктивних відчуттях, особистих оцінках [7].

На наш погляд, модернізація бюджетної політики має передбачати зміну уявлень про параметри її ефективності. Орієнтація на економічну ефективність повинна доповнюватися необхідністю узгодження із цілями соціальної справедливості та стабільності розвитку. Отже, оцінка соціальної

ефективності бюджетної політики держави стає комплексною та багатоаспектною з акцентом на необхідність підвищення якості життя.

Слід зазначити, що складність оцінки соціальної ефективності бюджетної політики держави полягає у тому, що їй притаманний значний рівень суб'єктивізму. Надати оцінці соціальної ефективності об'єктивних рис можна через систему запропонованих показників задоволення відповідного рівня потреб населення для визначення стану якості життя і, відповідно, відносного рівня суспільного розвитку. Проте, варто зазначити, що такий підхід дозволяє визначити лише спрямованість бюджетної політики у бік збільшення рівня суспільного розвитку, або навпаки.

Існуюча система результативних показників ефективності бюджетної політики України охоплює економічний ефект від її реалізації, проте не враховує соціального ефекту. У зв'язку з цим, на наш погляд, оцінка соціальної ефективності бюджетної політики держави на основі системи показників якості життя дозволить визначати вплив реформ у бюджетній сфері на рівень суспільного розвитку. Отже, визначення впливу бюджетної політики на якість життя населення дозволить забезпечити гармонізацію розвитку людини, що сприятиме суспільному розвитку України.

Список використаних джерел:

1. Івашина С. Ю. Інфраструктура соціалізації економіки / С. Ю. Івашина // Бізнес Інформ. – 2012. – № 6. – С.13-17.
2. Пыжев И. С. Институциональный подход к исследованию инфраструктуры жизнедеятельности населения макроэкономического уровня / И. С. Пыжев, В. Н. Руцкий // Наукові праці Донецького національного технічного університету. – 2011. – Вип. 40-2. – С. 233-234.
3. McGill R. Performance budgeting / R. McGill // International Journal of Public Sector Management. – 2001. – № 14. – pp. 376-390.
4. Boyle R. Introduction: Building evaluation capacity / R. Boyle, D. Lemaire, R. Rist. – N.J.: Transaction Publishers, 1999. – pp.1-22.
5. Саріогло В.Г. Державні соціальні видатки: напрями раціоналізації та підвищення ефективності / В. Г. Саріогло, О. В. Макарова, М. Ю. Огай. – К. : ДННУ «Академія фінансового управління», 2011. – С. 284-326.
6. McDavid J.C. Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice / J. C. McDavid, L. R. Hawthorn. – Thousand Oaks: Sage Publications Inc., 2006. – 496 p.
7. Приступа Є. Якість життя людини: категорії, компоненти та їх вимірювання / Є. Приступа, Н. Кеуриш // Фізична активність, здоров'я і спорт. – 2010. – № 2. – С. 54-63.

Розділ 2. ПЕРСПЕКТИВИ ТА СУПЕРЕЧНОСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ЗРУШЕНЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

2.1. Розвиток системи публічних фінансів відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС

Дослідження стратегічного курсу модернізації публічних фінансів та пошук шляхів їх адаптації до вимог ЄС повинні розглядатися у контексті дослідження середньострокового бюджетного планування, прозорості бюджету, контролю та боротьби з податковим шахрайством. Основні аспекти поглиблення співпраці між Україною та ЄС, а також зміст та напрями наближення законодавства України до *acquis communautaire* ЄС були визначені Угодою про асоціацію з ЄС, яку було підписано у 2014 році. Починаючи з 2017 року, коли Угода вступила в силу, було реалізовано низку заходів, які торкнулися наступних сфер:

1. Розробка середньострокового бюджетного планування.

Середньострокове бюджетне планування є важливим інструментом розробки фіскальної політики, оскільки дає можливість розширити період оцінки наслідків рішень більш ніж на один бюджетний період. Аналіз середньострокового планування в країнах, що приєдналися до програм Стабільності і Конвергенції, свідчить, що більшість країн ЄС зосереджені на плануванні витрат.

На сьогодні середньострокове бюджетне планування є одним із важливих інструментів формування бюджетно-податкової політики через те, що дає можливість розширити період оцінки наслідків рішень понад один бюджетний період. Середньострокове планування державного бюджету представляє собою процес, в якому визначаються ресурси, доступні на середньострокову перспективу, та використання цих ресурсів у відповідності до пріоритетів, визначених урядом. Середньостроковий період - це трирічний період, який утворюється за фінансовим роком, на який планується державний бюджет, і наступні два фінансові роки.

Бюджетним кодексом України визначено процес середньострокового бюджетного планування як складання плану бюджету на наступні за

плановим два бюджетні періоди. Крім того, середньострокове бюджетне планування закладено у Концепції розвитку системи управління державними фінансами та Стратегії розвитку системи управління державними фінансами.

Угодою про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачено, що у сфері бюджетної політики Сторони співпрацюватимуть у питаннях розвитку системи середньострокового бюджетного планування. Запровадження сучасних методів середньострокового планування й програмно-цільового методу дозволить підвищити ефективність розробки та реалізації бюджетних програм, спрямованих на підтримку та розвиток окремих галузей національної економіки, та знизити рівень корупції.

Ефективне середньострокове бюджетне планування допомагає уряду підтримувати стійку фіскальну систему, ефективно розподіляти ресурси відповідно до потреб, забезпечити ефективне постачання суспільних благ і послуг. Таким чином, переваги для Уряду включають наступне:

- більш стратегічний розподіл витрат, що допомагає відповідати урядовим пріоритетам;
- підтримання фіскальної стабільності та зміцнення фіскальної дисципліни;
- поліпшення управління державними інвестиціями.

Середньострокове планування також передбачає запровадження комплексної оцінки фіскальних ризиків, що вимагають прозорого оприлюднення, а також ефективного планування.

Інформаційною базою для середньострокового бюджетного планування є дані про заплановані бюджетні цілі політики уряду, що охоплює політику доходів і витрат, політику заощаджень та боргову політику.

Багато країн світу використовують середньострокове бюджетне планування, що забезпечує розвиток сталого підходу до управління державними фінансами. Середньострокові бюджетні цілі можуть відображатися у різних законодавчих та нормативно-правових актах:

- затверджуються на законодавчому рівні (Словенія та Швеція);
- зазначаються в коаліційній угоді партій, що входять до урядової коаліції (Нідерланди та Австрія);

- наводяться у додатку до закону про бюджет на поточний рік (Франція та Польща) [1].

Варто зазначити, що у Латвії для розробки середньострокового бюджетного планування, крім Закону «Про управління бюджетами та фінансами», застосовується Закон «Про фіскальну дисципліну». Таким чином, середньострокове бюджетне планування та фінансове управління в Латвії здійснюється відповідно до принципів фіскальної політики, встановлених Законом «Про фіскальну дисципліну», забезпечуючи прозорість та відповідність фіскальній політиці [2].

Більшість країн використовують модель, що ґрунтується на щорічному визначенні середньострокових цілей. У Латвії передбачено, що у випадку збереження цілей звітного бюджетного року у наступному, можливе продовження таких цілей без затвердження нової редакції. У разі, якщо бюджетні цілі не формуються на постійній основі (Фінляндія, Нідерланди та Великобританія), встановлюється чітко визначений проміжок часу використання уже існуючих [3].

Іноземний досвід свідчить, що процес коригування бюджетних цілей може відрізнитися. Зокрема, бюджетні цілі:

- не змінюються залежно від конкретних обставин (Фінляндія та Швеція);
- можуть бути змінені відповідно до змін параметрів, визначених національними нормативно-правовими актами (Австрія та Латвія);
- можуть бути змінені у випадках, передбачених національним законодавством (Угорщина та Польща);
- можуть бути змінені на розсуд уряду без публічного пояснення (Словенія та Словаччина), та з публічним поясненням (Чехія та Литва);
- можуть бути збільшені за умови, що розмір додаткових видатків є очікуваним та необхідним, а також враховується рівень інфляції (Нідерланди та Данія) [3].

В Україні на сьогодні система бюджетного планування є недосконалою, що створює загрози зростанню дефіциту державного бюджету та державного боргу, а також погіршує ефективність використання коштів.

Запровадження середньострокового бюджетного планування було одним з пріоритетів діяльності Уряду та ще у 2016 році Планом дій було

передбачено формування моделі переходу до середньострокового планування. По-перше, Україна має зобов'язання перед міжнародними організаціями щодо запровадження середньострокової фіскальної бази. По-друге, Міністерством фінансів України було розроблено модель середньострокового бюджетного планування, що ґрунтується на кращому досвіді та світових практиках з урахуванням рекомендацій МВФ та особливостей бюджетної системи України. Ця модель передбачає розширення горизонту бюджетного планування з одного до трьох років.

Відтак, закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо правового підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування)” було прийнято наприкінці 2018 року. Він розроблявся з метою створення правової основи для запровадження середньострокового бюджетного планування, подальшого розвитку програмно-цільового методу, а також удосконалення окремих норм Бюджетного кодексу України, що регулюють відносини, які виникають у процесі виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Таким чином, перехід до середньострокового планування в Україні дозволить забезпечити стратегічний підхід до розподілу ресурсів, а також покращить прогнозування бюджетних видатків, що сприятиме забезпеченню видатків для реалізації середньострокового планування уряду.

2. Удосконалення цільових підходів до бюджетування і аналізу ефективності та результативності бюджетних програм.

Всебічна оцінка ефективності та результативності витрат буде здійснюватися, в першу чергу, з метою оптимізації видатків державного бюджету в Україні. Метою даної оцінки є виявлення неефективних витрат і підвищення ефективності галузевої політики. Цього вдасться досягти, оскільки на державному рівні запроваджено складання Бюджетної декларації як документа державного стратегічного планування, який визначає основні засади бюджетної політики на середньостроковий період. Бюджетна декларація містить, зокрема, сукупні стелі видатків та стелі видатків головних розпорядників коштів

державного бюджету, цілі та показники результату їх діяльності (фактичні та очікувані на середньостроковий період), загальну оцінку фіскальних ризиків.

Також важливо відзначити, що впровадження гендерно-орієнтованого бюджетування буде прогресивним механізмом підвищення ефективності та результативності бюджетних витрат в Україні. Зарубіжний досвід показує, що це надасть можливість поліпшити якість державних послуг для задоволення потреб різних соціальних груп, оптимізувати обсяг і структуру бюджетних витрат, раціонально використовувати гроші платників податків.

Зазначені заходи сприятимуть послідовній та передбачуваний податково-бюджетній політиці, зміцненню бюджетної дисципліни, оцінці впливу реформ і обліку їх наслідків в середньостроковій перспективі, підвищенню ефективності та результативності державних витрат.

Нова система бюджетного планування спрямована на досягнення стратегічних цілей. Найважливіший пріоритет – це підвищення якості послуг, що надаються з державного бюджету. Аналіз стійкості публічних фінансів в Україні повинен враховувати національні особливості економічного, фінансового і соціального розвитку, а також ризики, які можуть викликати несприятливі наслідки.

3. Розвиток державного внутрішнього фінансового контролю шляхом гармонізації з узгодженими на міжнародному рівні стандартами і методологіями для поліпшення методів контролю та запобігання шахрайству і корупції в державному секторі.

Деякі кроки в цьому напрямку вже зроблені. Найбільш успішними прикладами є проекти E-Data, ProZorro та DoZorro. E-Data - офіційний урядовий інформаційний портал в Інтернеті, який надає публічну інформацію про використання державних коштів і реалізує ідею «Прозорого бюджету». Створення системи «Прозорий бюджет» дозволить знизити рівень шахрайства і корупції, що здійснюються на всіх етапах бюджетного процесу, підвищить ефективність використання бюджетних коштів та міжнародний рейтинг України за Індексом відкритого бюджету.

ProZorro - це електронна система державних закупівель, яка замінила паперові публічні торги. Ця система використовує комерційні онлайн-платформи для реєстрації і підключення користувачів і організаторів. Переваги впровадження цієї системи наступні: по-перше, вона дозволяє кожному контролювати бюджетний процес і виконання бюджету; по-друге, сприяє більш ефективному використанню бюджетних коштів; по-третє, знижує ймовірність скоєння шахрайства і корупції на всіх етапах бюджетного процесу; нарешті, покращує міжнародний рейтинг України за індексом відкритого бюджету.

Моніторинговий портал DoZorro є платформою, де кожен учасник системи (постачальник, замовник, контролюючий орган, громадянин) може надати зворотній зв'язок державному замовнику чи постачальнику, обговорити та оцінити умови конкретної закупівлі, проаналізувати закупівлі окремого державного органу чи установи, підготувати та подати офіційне звернення до контролюючих органів та багато іншого.

Для громадських активістів та ЗМІ портал надає можливість обговорити конкретний тендер із потенційними та наявними постачальниками, дізнатись їхню експертну думку про правильність формулювань у тендерній документації, отримати професійну експертизу тощо. Та головне - це зручний інструмент для управління моніторингом - адже вести облік проконтрольованих процедур та знайдених порушень завдяки порталу стало надзвичайно просто.

Державні замовники можуть не лише дати оцінку конкретному постачальнику, але й проаналізувати зворотній зв'язок від бізнесу та внести відповідні зміни до закупівельного процесу і створити власну систему ризик-менеджменту.

Завершення процесу інтеграції Державної казначейської служби України, ProZorro і E-data забезпечить повний цикл конкретної договірної угоди: від пропозиції через договірну угоду до актів прийому-передачі послуг та зазначених банківських рахунків.

Варто також зазначити, що протягом останніх років триває активна робота над впровадженням механізму взаємодії інформаційно-телекомунікаційної системи Державної казначейської служби України із

електронною системою закупівель та єдиним веб-порталом використання публічних коштів, підвищення відкритості та прозорості у діяльності Державної казначейської служби України.

Разом з тим, в 2017 році індекс відкритості бюджету України досяг 54 зі 100, що вище, ніж глобальний середній бал 42 [4]. Однак, з огляду на сусідні країни, багато з них мають більш високі показники (Молдова -58, Словаччина – 59, Польща - 59, Чеська Республіка - 61, Болгарія - 66, Румунія - 75). Тому Україні потрібно докласти зусиль, щоб відповідати вимогам ЄС. До того ж, згідно з дослідженням International Budget Partnership, в Україні громадськості надається обмежена бюджетна інформація. Доцільно визначити пріоритетність наступних дій для підвищення прозорості бюджету:

- збільшення обсягу наданої інформації про виконання бюджету і про фінансовий стан держави та надання більш докладного пояснення, яким чином бюджет пов'язаний з політикою;

- забезпечення порівняння між макроекономічними прогнозами та фактичними результатами у звіті на кінець року.

4. Підвищення відкритості бюджету та суспільної участі у бюджетному процесі.

Запровадження реформи міжбюджетних відносин в Україні, зокрема фіскальної децентралізації, передбачає надання громадянам права брати активну участь у вирішенні фінансових питань на місцях.

На сьогоднішній день одним з кращих способів управління публічними коштами є партисипативний бюджет (бюджет участі або громадський бюджет). Бюджет участі є однією з форм демократії участі на місцевому рівні, що забезпечує системний підхід до залучення громадян до процесу прийняття бюджетних рішень певної територіальної громади. Завдяки партисипативному бюджету громадяни наділяються правом приймати рішення, куди саме слід витратити частину публічних ресурсів.

Участь громадян в процедурі розподілу бюджету буває різною, що є предметом дослідження багатьох вчених. Вітчизняні та іноземні науковці

займаються аналізом цього процесу, визначаючи ключові принципи, які слід дотримуватися в процесі партисипативного бюджетування:

✓ процедура складання бюджету участі проста, прозора і зрозуміла для більшості громадян;

✓ рішення, що приймаються громадянами, мають поважатися місцевими органами влади;

✓ обговорення повинно проводитися на відкритому форумі – вибір проектів повинен бути результатом не лише голосування, але, головним чином, обговорення;

✓ цей процес повинен сприяти залученню громадян, підтримці їх ідей і видів діяльності;

✓ партисипативне бюджетування має бути повторним процесом – стратегічне, довгострокове мислення повинно домінувати в процесі прийняття рішень;

✓ обсяг коштів повинен бути достатнім, щоб громадяни мали змогу здійснити зміни на місцевому рівні [5].

Механізм бюджету участі зародився у місті Порту-Алегрі (Бразилія) в 1989 р. та протягом декілька років після його впровадження сприяв досягненню позитивних результатів, зокрема знизив рівень корупції, істотно підвищив якість освіти та охорони здоров'я, покращив систему каналізації та очищення міста.

І хоча на погляд багатьох вчених модель бюджету участі, що була запроваджена у Порту-Алегрі, вважається ідеальним взірцем, ця модель не єдина, що використовується у світі. Світова практика передбачає використання і інших моделей, зокрема:

- участь за групою інтересів;
- громадські фонди на місцевому рівні;
- публічний / приватний стіл переговорів;
- непряма участь («близькість участі»);
- консультування з питань публічних фінансів.

Варто зазначити, що ці моделі відрізняються за наступними критеріями: учасниками (громадяни, профспілки, асоціації, неурядові

організації і т. ін.); сферою застосування (інвестиційні пріоритети, спеціальні проекти); прийняттям рішень (обговорення з детальними пропозиціями і роз'ясненням важливих питань / відкрите засідання та анкетування); джерелом коштів (муніципальний бюджет та фонд, незалежний від муніципального бюджету; кошти приватних підприємців); процесом запровадження (учасники реалізують проект самостійно; місцевий уряд запроваджує проекти, що відібрані громадянами) [5].

Досвід Порту-Алегрі перейняли багато країн Північної Америки, Африки, Азії і Європи, розширюючи мережу громадян, які беруть участь у процесі спільного із місцевою владою прийняття рішень у бюджетній сфері. З 2000 р. партисипативне бюджетування почало активно використовуватися в Європі (зокрема, в Іспанії, Бельгії, Італії, Німеччині, Франції, Португалії, Данії, Швейцарії, Нідерландах, Великобританії) [6].

А в країнах Центральної та Східної Європи (Болгарії, Молдові, Польщі, Румунії) перші спроби започаткування процесу партисипативного бюджетування розпочалися лише з 2010 р. Так, партисипативне бюджетування як інструмент дорадчої демократії стає все більш популярним в польських містах. Ідея впровадження першого бюджету участі в Польщі з'явилася у 2010 р. в рамках Сопотської ініціативи розвитку – неформальної групи, що діє в місті Сопот з метою реалізації вимог сталого розвитку і розширення громадської участі [7]. Протягом останніх років у Польщі все більше муніципалітетів вирішили запровадити бюджети участі. Перевагами їх застосування в Польщі є наступне: широке коло проектів, які можуть приймати участь на конкурсних засадах; краще розуміння потреб суспільства; імпульс до створення нової громадської діяльності та громадських організацій; гарантована сума грошей має тенденцію до збільшення протягом наступних років.

Разом з тим, польський механізм партисипативного бюджетування не позбавлений певних недоліків, а саме: дебати та інші форми обговорень організуються досить рідко; часто процедура фокусується на конкурсі проектів, а не на викликах і проблемах місцевої політики; неадекватні критерії для перевірки проекту (верифікація відбувається зазвичай без участі громадян);

процедура партисипативного бюджетування зазвичай пропонується місцевим урядом без додаткових нарад та консультацій; процедура рідко враховує різні види територій та їх ранжування; бюджет участі трактується як політичний інструмент покращення іміджу місцевих політиків [5].

В Україні вперше бюджет участі було впроваджено в 2015 році в трьох містах: Чернігові, Черкасах та Полтаві. Сфери його застосування можуть бути наступними: безпека; дороги та транспорт; культура та туризм; екологія; освіта; охорона здоров'я; соціальний захист; спорт; інформаційні технології; громадянське суспільство; комунальне господарство, енергозбереження; публічний простір. На сьогоднішній день громадський бюджет, як інструмент прямої демократії, вже працює в понад 70 містах України. А лідерами за обсягом бюджету участі є Київ, Харків, Львів та Дніпро (рис. 1).

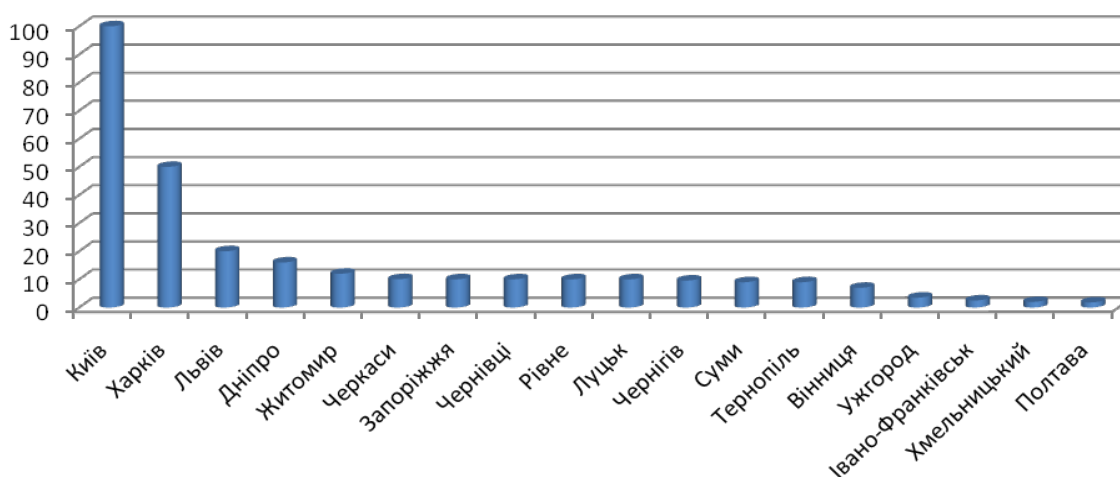


Рис. 1. Обсяг бюджету участі міста Києва та обласних центрів України на 2018 рік, млн грн.

Вагому участь у реалізації партисипативного бюджетування відіграють українські та міжнародні організації, а саме:

- *Агентство США з міжнародного розвитку (USAID)*, що надає фінансову підтримку проектам участі, а підтримку реалізації проектів при цьому здійснює Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) в рамках проекту «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) у частині компоненту «Посилення практики участі громадян у бюджетному процесі на місцевому рівні в Україні»;

- українська технологічна громадська організація *SocialBoost*, яка у 2016 році створила онлайн-платформу «Громадський проект», що допомагає українським містам автоматизувати процес партисипативного бюджету. Таким чином, *SocialBoost* є технічним партнером й відповідає за розробку та інтеграцію інформаційних систем з автоматизації процесу. Варто зазначити, що на український приклад використання системи бюджету участі вже є попит в сусідніх державах.

На сьогодні запровадження бюджету участі в Україні знаходиться на початковому етапі. Ризики та недоліки, які заважають його ефективному використанню, пов'язані з наступним:

- обмежений обсяг фінансування на один проект, що загрожує можливості його реалізації;
- кошти на реалізацію проектів виділяються на наступний після голосування рік (за цей період проект може втратити свою актуальність);
- узгодження проектів та голосування за них триває довгий період часу (в деяких випадках навіть до півроку);
- кошти на реалізацію проекту отримують не ініціатори проектів, а комунальні служби при міських радах. Крім того, комунальні служби самі встановлюють порядок та регулярність фінансування, що може створити ризики призупинення проекту;
- у випадку «заморожування» проекту виникають труднощі щодо поновлення організації процесу голосування за продовження цього проекту та його перемогу, а також доведення цього проекту до логічного завершення.

З метою ефективного подальшого розвитку бюджету участі в Україні доцільно врахувати не лише недоліки та ризики, які мають місце в нашій країні, а й досвід інших країн, що займаються розбудовою системи місцевих фінансів та впровадженням бюджету участі. Міжнародна практика застосування партисипативного бюджетування свідчить, що важливу роль відіграє активна дія неурядових організацій та інших громадських об'єднань, постійний контроль з боку громадськості, що, своєю чергою, вимагає прямої громадської участі на кожному етапі управління бюджетом участі.

5. Удосконалення і розвиток податкової системи та податкового адміністрування в Україні, зокрема, процедури відшкодування ПДВ.

Починаючи з 2017 року механізм відшкодування ПДВ був змінений та на сьогодні він передбачає впровадження електронного реєстру для відшкодування ПДВ. Основними нововведеннями цього механізму є наступні:

- автоматичне відображення інформації про узгодженість суми відшкодування ПДВ в єдиному реєстрі;

- відшкодування ПДВ здійснюється без передачі до органів Державної казначейської служби висновків органів Державної фіскальної служби щодо суми ПДВ, заявленої для відшкодування;

- адміністрування реєстру здійснюється Міністерством фінансів України на підставі баз даних Державної казначейської служби та Державної фіскальної служби;

- Міністерство фінансів України щодня публікує єдиний реєстр на своєму офіційному сайті.

Основні переваги цього механізму наступні:

- єдиний автоматичний реєстр (Міністерство фінансів адмініструє ведення єдиного реєстру відшкодування ПДВ. Формування Реєстру ведеться автоматично на основі інформації, отриманої з баз даних Державної казначейської служби та Державної фіскальної служби);

- своєчасне відшкодування (повернення ПДВ здійснюється в хронологічному порядку в межах коштів, доступних на Єдиному казначейському рахунку);

- прозоре відшкодування (запровадження єдиного реєстру відшкодування ПДВ сприятиме прозорості у відшкодуванні).

6. Посилення боротьби із шахрайством і ухиленням від сплати податків.

На початку січня 2017 року Україна взяла на себе зобов'язання імплементувати так званий Мінімальний стандарт Плану дій BEPS. Приєднання України до BEPS означає, що Україна зобов'язана застосовувати мінімальні стандарти BEPS, включаючи наступні кроки:

- ефективна протидія шкідливим податковим практикам із застосуванням принципу прозорості;

- запобігання наданню пільг, передбачених міжнародними договорами, у неналежних обставинах;

- обов'язкові правила розкриття інформації;

- створити механізми вирішення спорів більш ефективними.

На виконання Плану дій BEPS Кабінет міністрів України спільно з НБУ подали проект закону "Про внесення змін до Податкового кодексу України з метою імплементації Плану протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування". У 2018 році Мінфін та НБУ оприлюднили проект цього закону, який покликаний підтримати фінансову стабільність в країні в умовах переходу до вільного руху капіталу, підвищити ефективність податкового регулювання та запровадити єдині вимоги до прозорості ведення бізнесу в Україні за міжнародними стандартами.

Прийняття цього законопроекту дозволить уникнути визнання України як країни, що не співпрацює з питань оподаткування, а також розширить можливості для українського бізнесу здійснювати повноцінну діяльність на зовнішніх ринках, уникаючи упередженого ставлення з боку іноземних контрагентів, банків та інвесторів.

Таким чином, Угода про асоціацію між Україною та ЄС є важливим кроком розвитку для нашої держави, оскільки використання досвіду країн-членів ЄС дозволяє реформувати поточний стан публічних фінансів. Процес реформування публічних фінансів до вимог ЄС надасть можливість не лише привести до ладу показники публічних фінансів, а й забезпечить створення сприятливих умов для активізації підприємницької діяльності, підвищенню рівня соціального забезпечення країни та залучення інвестицій в країну.

Список використаних джерел:

1. Середньострокове бюджетне планування (міжнародний досвід) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29131.pdf>. – Назва з екрана.

2. Medium Term Budget Planning [Electronic resource]. – Mode of access: World Wide Web: http://www.fm.gov.lv/en/s/budget/medium_term_budget_planning/. – Title from the screen.

3. Міжнародний досвід середньострокового бюджетного планування: уроки для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/FEAO_Sered_budget_planning_A5_05_web-2.pdf. – Назва з екрана.

4. Open Budget Survey 2017 [Electronic resource]. – Mode of access: World Wide Web: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=ua#transparency>. – Title from the screen.

5. Adam Polko. Models of participatory budgeting – the case study of Polish city / Adam Polko // Journal of Economics & Management. – 2015. – № 19. – P. 34-44.

6. Кириленко О. Перспективи запровадження бюджету участі в Україні на основі зарубіжного досвіду / О. Кириленко, І. Чайковська // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2015. – Вип. 2. – С. 86–100.

7. Сопотська ініціатива розвитку [Електронний ресурс] : [офіційна інтернет-сторінка]. – Режим доступу: <http://www.sopockainicjatywa.org>. – Назва з екрана.

2.2. Актуальні питання формування та реалізації фінансової євроінтеграційної політики України

Формування глобального фінансового простору та його регіональних підсистем має закономірну природу, що обумовлено дією економічних законів. З прискоренням фінансової глобалізації її вплив на економіку країн та її фінансову складову суттєво змінюється та посилюється, процеси інтеграції до світового фінансового простору стають незворотними. Найбільш розвинутою регіональною підсистемою глобального фінансового простору є європейська. Стратегія соціально-економічного розвитку України чітко декларує європейський вибір держави. Відповідно, актуальними є дослідження процесів інтеграції України до світового фінансового простору та його регіональних підсистем з метою визначення стратегічних напрямів економічної політики країни, з урахуванням новітніх тенденцій розвитку світового фінансового ринку.

Проблематика впливу глобалізації на фінансові системи країн, наслідки інтеграції економіки України та її фінансової складової до глобального економічного простору та його регіональних підсистем є на сьогодні доволі поширеною в наукових дослідженнях. Це роботи відомих вітчизняних та зарубіжних науковців: Рагхурама Г. Раджана [1], Д. Лук'яненка [2], З. Луцишин [5], О. Мозгового [3], Л. Петкової [4], О. Рогача [5], К. Рогоффа [6], Я. Столярчук [7], Н. Стукало [8] та інших. Водночас ці питання актуалізуються у зв'язку з прискоренням фінансової глобалізації та європейським вибором

України, який вимагає розв'язання низки конкретних завдань, пов'язаних з інтеграцією України до світового фінансового простору.

У другій половині ХХ ст. фінансова інтеграція перетворилася в одну з найважливіших тенденцій розвитку світової фінансової системи. Наприкінці ХХ ст. глобалізація та конкуренція зумовили ситуацію, за якої можливості країн досягти економічного і соціального зростання наодинці, на індивідуальній основі, різко скоротилися. Не випадково регіональна інтеграція стала невід'ємною рисою останнього десятиріччя минулого століття.

Розвиток світових фінансових ринків веде до значної концентрації капіталів навколо світових фінансових центрів. Ця тенденція розширює можливості використання тимчасово вільних коштів в економіках тих країн, які мають гостру потребу в додатковому капіталі. Зовнішні позики капіталу широко використовуються країнами, що розвиваються, та країнами з перехідною економікою. Такі країни намагаються залучити капітал до своєї економіки шляхом продажу цінних паперів на внутрішніх і зовнішніх фінансових ринках, розміщення облігаційних позик за кордоном, одержання приватних, державних кредитів та фінансової допомоги з боку міжнародних організацій.

Участь національних ринків грошей і капіталів в операціях світового ринку визначається такими чинниками:

- наявністю розвиненої кредитної системи та фондової біржі;
- місцем країни у світовій економічній системі господарства та її валютно-економічним станом;
- помірністю податкового тиску;
- пільговим валютним законодавством, що відкриває іноземним позичальникам доступ на національний ринок грошей та капіталів, а іноземним цінним паперам – до біржового котирування;
- вдалим географічним розташуванням;
- відносною стабільністю політичного режиму.

Однією з основних складових фінансової стратегії України є поглиблення її інтеграції в міжнародний фінансовий простір та його регіональні підсистеми, зокрема і першочергово (враховуючи європейський вибір країни), до фінансової системи Європейського Союзу.

Необхідність цього визначається двома чинниками:

- по-перше, об'єктивними потребами в ресурсах. Без виходу на міжнародні фінансові ринки, без залучення прямих іноземних інвестицій (для України це можливо лише за умови підтримки ринкових реформ у країні міжнародними фінансовими організаціями) забезпечити стабільну динаміку економічного зростання буде надзвичайно складно;

- по-друге, об'єктивними закономірностями розвитку сучасної економіки. В умовах її глобалізації подальший розвиток національної фінансової системи можливий тільки на основі інтеграційних процесів.

Політика ізоляціонізму і фінансової автаркії не тільки помилкова, вона просто неможлива. Як відзначають автори монографії «Глобалізація і безпека розвитку», сучасний світ характеризується широким використанням зарубіжних інвестицій та зовнішніх боргових запозичень поряд з внутрішніми джерелами фінансування. Фактично не залишилось країн, які б спирались виключно на власні можливості [9]. І це є логічним за умов глобалізації світогосподарських відносин та інтернаціоналізації фінансової сфери. Причому фінансова відкритість обов'язковим своїм аспектом повинна мати здатність країни брати участь в міжнародних кредитно-фінансових відносинах без негативних наслідків для макроекономічної стабільності держави.

Ключовим напрямом інтеграції України в міжнародну фінансову систему є розвиток її відносин із головними міжнародними фінансовими інституціями – МВФ і Світовим банком. Вони відіграють дедалі зростаючу роль у світі, сприяючи економічному розвитку окремих країн, забезпечуючи надходження в національну економіку значної частки кредитних та інвестиційних ресурсів. Саме від результатів співробітництва України з цими організаціями залежить характер і ефективність її інтеграції в міжнародну фінансову систему.

Стратегія економічного та соціального розвитку України шляхом європейської інтеграції передбачає адаптацію фінансової політики України до умов ЄС. Фінансово-політичний аспект їх взаємодії повинний сприяти розвитку приватного підприємництва, банківського сектора, страхової справи.

Основні напрями співпраці у фінансовій сфері між Україною та ЄС були викладені в Угоді про партнерство й співробітництво [10] та Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу [11]. Була розроблена робоча програма щодо дій обох сторін у різних сферах, в яких, як було зазначено, залишається низка недоліків, зокрема в банківській сфері України щодо стандартів бухгалтерського обліку, а також в секторі страхування. Було визначено конкретні шляхи реформування цих сфер.

Питання інтеграції у рамках європейських структур на сучасному етапі є ключовим у зовнішній політиці практично всіх країн Центрально-Східної Європи (ЦСЄ), оскільки кожна з них прагне досягти високого рівня економічного розвитку і сподівається на партнерську підтримку та сприяння з боку західноєвропейських сусідів. Україна в цій ситуації відіграє не останню роль, оскільки країнам ЦСЄ важливо зберегти не тільки цивілізовані стосунки, а й товарний обіг, численні економічні та культурні програми з Україною. Створення Європейського валютного союзу (ЄВС) об'єднало важливих західноєвропейських партнерів України, і тепер разом вони є одним із найбільших торгових партнерів України, найважливішим джерелом прямих іноземних інвестицій та інших потоків капіталу.

Закінчення дії у 2008 р. Угоди про партнерство та співробітництво між Євросоюзом і Україною стало поштовхом для старту перемовин стосовно укладання нової, "посиленої угоди", яка в результаті отримала назву "Угода про асоціацію між ЄС і Україною". Її парафування відбулося 30 березня 2012 р.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС відбулося в два етапи. 21 березня 2014 р. під час Позачергового Саміту Україна – ЄС було підписано політичну частину Угоди. 27 червня 2014 р. в ході засідання Ради ЄС Президентом України та керівництвом Європейського Союзу і главами держав

та урядів 28 держав – членів ЄС була підписана економічна частина Угоди. 16 вересня 2014 р. Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС [12].

Угода про асоціацію за своїм обсягом і тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором з третьою країною, коли-небудь укладеним Європейським Союзом. Вона визначає якісно новий формат відносин між Україною та ЄС на принципах "політичної асоціації та економічної інтеграції" і слугує стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні. Передбачена Угодою поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі між Україною та ЄС визначатиме правову базу для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, частково робочої сили між Україною та ЄС, а також регуляторного наближення, спрямованого на поступове входження економіки України до спільного ринку ЄС.

Формула економічної інтеграції передбачає створення Зони вільної торгівлі між Україною та ЄС на основі чотирьох свобод (вільного руху товарів, капіталів, послуг і працівників), спрямованої на поступову інтеграцію України до внутрішнього ринку Євросоюзу. Угода про асоціацію та її торговельна частина, які передбачають широкомасштабну адаптацію законодавства України до законодавства ЄС, мають стати важливою передумовою не лише для подальшого відкриття ринків, але й для утвердження в Україні стабільного та привабливого бізнес-середовища.

Інтеграція України в міжнародний фінансовий простір та його регіональні підсистеми (зокрема і в першу чергу, фінансового простору Європейського Союзу) безпосередньо пов'язана з реструктуризацією її національної фінансової системи у цілому і державного фінансового господарства зокрема. Адже, з одного боку, інтеграційні процеси можливі за умови, якщо фінансові системи окремих країн побудовані на однакових засадах і функціонують на єдиних принципах. Без проведеної в Україні фінансової реструктуризації процес її інтеграції у світовий фінансовий простір був би неможливий. З іншого боку,

68

одним із найважливіших напрямів фінансової реструктуризації є процес поступового інтегрування у світову фінансову систему. Результати в цьому напрямі є своєрідним критерієм якості трансформаційних процесів.

Проблема інтеграції України до європейського, а в перспективі – до світового фінансового простору є багатоплановою і передбачає вирішення цілої низки завдань.

По-перше, це трансформація національної фінансової системи, всі складові якої мають реально функціонувати на ринкових засадах. І фінанси підприємств, і податкова та бюджетна системи, і банки та небанківські фінансові інституції мають бути у цілому уніфікованими з міжнародними вимогами.

Зокрема, відповідно до статті 1 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони цілями асоціації, крім іншого, є запровадження умов для посилення економічних та торговельних відносин, які вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, та підтримувати зусилля України стосовно завершення переходу до діючої ринкової економіки, у тому числі шляхом поступової адаптації її законодавства до *acquis* ЄС;

По-друге, це гармонізація українського фінансового законодавства з міжнародними критеріями і вимогами.

По-третє, важливим напрямом інтеграційних процесів є вихід на європейські фінансові ринки, який має забезпечити вільний рух капіталів. Тут важливі як інституційне забезпечення (розвинені банківська система, інституції фондового ринку, страхові компанії, з якими могли б і мали б бажання співпрацювати іноземні партнери), так і відповідний інвестиційний клімат у країні.

По-четверте, процес інтеграції до фінансового простору ЄС передбачає забезпечення міжнародних грошових потоків через систему міжнародних розрахунків. Адже яким би гармонізованим не було законодавство, як би не було розвинене інституційне забезпечення, без відпрацьованого механізму

міжнародних розрахунків, його надійності і відповідних гарантій міжнародне економічне та фінансове співробітництво неможливе.

По-п'яте, вкрай необхідним є організаційне забезпечення, яке полягає у відповідній взаємодії з міжнародними фінансовими інституціями, що є головними ідеологами функціонування міжнародної фінансової системи. Членство в цих інституціях і співпраця з ними – це важливий чинник визнання тієї чи іншої країни міжнародною фінансовою спільнотою. Тільки за таких умов можлива повноцінна фінансова інтеграція.

Отже, інтеграція України в міжнародний фінансовий простір та його регіональні підсистеми передбачає вирішення як внутрішніх завдань трансформації її фінансової системи, так і завдань налагодження механізмів міжнародного фінансового співробітництва. За роки незалежності у сфері інтеграції України в міжнародну фінансову систему зроблено чимало. З 1992 р. Україна стала членом головних міжнародних фінансових організацій – Міжнародного валютного фонду (МВФ) і Міжнародного банку реконструкції і розвитку (МБРР), а також Європейського банку реконструкції і розвитку (ЄБРР). На даний час країна цілком інтегрувалася в міжнародну платіжну систему, забезпечуючи надійне і своєчасне проходження платежів. Створено дієву систему валютного регулювання з використанням ринкових механізмів курсоутворення. У червні поточного року прийнято Закон України «Про валюту і валютні операції»[13]. Цей документ повинен стати єдиним рамковим законодавчим актом, який дозволить здійснювати валютне регулювання і валютний нагляд у відповідності до європейських норм.

Серед іншого, прийняття цього Закону дозволить Україні перейти до нової ліберальної моделі валютного регулювання, поступове наближення до якої вона намагалася здійснювати протягом усього періоду своєї незалежності. Здійснювана раніше лібералізація тільки зовнішньоторговельних розрахунків конвертованості гривні не змогла

забезпечити істотного збільшення зацікавленості нерезидентів у її накопиченні і не сприяла істотному зміцненню позицій національної валюти України в міжнародних розрахунках.

Закладений у Законі новий для України підхід до валютного регулювання є міжнародною практикою, згідно з якою країни з розвинутою економікою протягом останніх десятиліть цілеспрямовано лібералізували свої фінансові ринки (США, Великобританія, Франція). Крім того, прийняття нового законодавства в сфері регулювання валюти і забезпечення вільного руху капіталу є одним із зобов'язань України, передбачених угодою про асоціацію між Україною та ЄС.

Для входження України в міжнародний фінансовий простір важливе значення має внутрішня конвертованість національної грошової одиниці. Крім цього, активізації інтеграційних процесів у фінансовій сфері сприяють міжнародні договори у сфері оподаткування. На сьогодні між Україною та іншими іноземними державами діє більше 60 угод про уникнення подвійного оподаткування.

Усе це дає можливість стверджувати, що в цілому процес входження України в міжнародну фінансову систему відбувається досить динамічно і на сьогодні вона переходить до стадії відпрацювання механізмів співробітництва. Основою інтеграції стало створення системи міжнародних розрахунків, котра розглядається як основа міжнародних фінансів і забезпечує надійне функціонування міжнародної торгівлі і, відповідно, світової економіки.

Досліджуючи динаміку участі України в міжнародних потоках капіталу за роки економічного зростання, глобальної фінансово-економічної кризи та посткризового відновлення, зазначимо суттєвий вплив процесів глобалізації. Основні макроекономічні показники, що відображають рівень зовнішньоекономічної взаємодії України із зовнішнім світом, подано в табл. 1.

**Динаміка основних макроекономічних показників
зовнішньоекономічної діяльності України, млн дол США**

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Експорт фінансових послуг	476	312	248	338	222	191	83	74
Імпорт фінансових послуг	-1086	-955	-952	-1010	-800	-875	-561	-424
Сальдо фінансових послуг	-610	-643	-704	-672	-578	-684	-478	-350
ППІ в Україну	5851	6034	5291	5462	2452	3764	4406	1871
Всього ППІ в Україну	45370	48198	51705	53704	40725	36154	37514	39144
ППІ в Україну з країн ЄС	36969	39269	41132	41033	31047	26406	26099	27465
Приватні грошові перекази з-за кордону	5862	7019	7526	8537	6489	5154	5425	7265
Валовий зовнішній борг (ВЗБ)	117343	126236	135065	142079	126308	118729	113518	116578
Номінальний ВВП	136419	163160	175781	183310	131805	90615	93210	112154
ВЗБ/ВВП, %	86,0	77,4	76,8	77,5	95,8	131,0	121,8	103,9

Джерело: складено та розраховано за даними: <http://index.minfin.com.ua>; <http://bank.gov.ua>; <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Аналіз міжнародної економічної діяльності України за 2010–2017рр. свідчить про те, що Україна досить глибоко інкорпорована у світовий фінансовий простір та його європейську регіональну підсистему. Водночас, незважаючи на формування інституційних засад функціонування фінансового ринку в Україні за час ринкової трансформації, зростання кількості фінансових посередників, їх діяльність не набула достатнього рівня конкурентоспроможності для впевненого виходу на зовнішній ринок. Україна залишається нетто-імпортером фінансових послуг.

Суттєве значення для оцінки впливу глобалізації на економіку країни та її фінансову інфраструктуру має аналіз динаміки іноземних інвестицій,

передусім, прямих. За весь період незалежності в економіку України станом на 31.12 2017 р. було вкладено близько 39,1 млрд дол США. При цьому, обсяг валового зовнішнього боргу країни склав 116,6 млрд дол США, що втричі більше за обсяг прямого іноземного інвестування.

Отже, стрімка лібералізація зовнішньоекономічної діяльності країни в період ринкової трансформації не призвела до автоматичного формування необхідних сприятливих передумов ефективного соціально-економічного розвитку, як і не дав можливості розвитку фінансової інфраструктури, яка б відповідала новітнім тенденціям фінансової глобалізації [4].

Інтеграція України до міжнародного фінансового простору та його європейської регіональної підсистеми є досить суперечливим процесом. Головне завдання економічної політики полягає у максимізації позитивних та мінімізації негативних наслідків інтеграції України до світового фінансового простору.

Реалізація завдань, пов'язаних з поглибленням інтеграції України до європейського фінансового простору повинна здійснюватися в умовах комплексного реформування економічної і фінансової сфери. Загалом пріоритетними напрямками ефективної інтеграції України до глобального фінансового середовища є:

- визнання визначальної ролі держави у процесі розвитку та стабілізації національної фінансової системи;
- основними статтями видатків з державного бюджету залишити видатки на фінансування оборони, сфери суспільних та соціальних послуг, освіти, науки, охорони здоров'я;
- пріоритетність фінансування розвитку людського капіталу;
- підтримка інноваційного розвитку галузей економіки шляхом зменшення податкових ставок, введення регресивних ставок оподаткування (наприклад, податок на прибуток підприємств). Це сприятиме не тільки розвитку підприємств, але й виведенню бізнесу з тіні та підвищенню надходжень до державного бюджету;

- впровадження нової концепції державного управління;
- забезпечення чіткої інституційної структури управління державними фінансами;
 - децентралізація та підсилення ролі місцевих органів фінансового управління та контролю;
 - розвиток фінансових інституцій, у тому числі укрупнення банків, їх вихід на міжнародні ринки, допуск іноземних банків на національні ринки, підвищення конкуренції між банківськими інституціями, діяльність транснаціональних банків;
 - формування постійно діючих державних механізмів з метою адаптації фінансового сектора України до зростаючої іноземної конкуренції, а також для стимулювання розвитку експорту фінансових послуг України. Адекватне бюджетне фінансування цих механізмів, законотворчої роботи у цьому напрямку.
 - посилення ролі єдиної європейської валюти євро на території України;
 - стимулювання розвитку нових фінансових інструментів кредитування (лізинг, факторинг, форфейтинг тощо), фондових інструментів (наприклад, міжнародних цінних паперів), інструментів управління ризиками (деривативи);
 - розвиток фінансових ринків та їх поступова інтеграція до міжнародних фінансових ринків шляхом встановлення цивілізованих правил роботи, законодавчо-нормативного забезпечення;
 - створення державної системи інформації з питань фінансової глобалізації, що допомагала б орієнтуватися учасникам фінансового ринку у правилах та нормах глобального фінансового ринку, у його можливостях та загрозах. Ця система має включати центри консультування та підготовки кадрів на місцях;
 - відкрита приватизація державних активів.

Як було зазначено, реалізація завдань, пов'язаних з поглибленням інтеграції України до європейського фінансового простору, повинна здійснюватися шляхом комплексного реформування економічної і фінансової сфери, що є досить складним процесом в умовах політичної

нестабільності в країні та високого ступеня вразливості її економіки від зовнішніх факторів. За таких умов, на нашу думку, певні переваги має так звана секторальна інтеграція у пріоритетних напрямках. Поки що на липневому 2018-го року саміті Україна – ЄС був схвалений механізм інтеграції у таких важливих сферах сучасного суспільного життя, як енергетичний та цифровий ринки, митна сфера, юстиція, свобода та безпека, Кінцевою метою дії цього механізму повинно стати приєднання до тих чи інших секторальних угод і конвенцій ЄС [14]. Механізм секторальної інтеграції, крім іншого, створює можливості для процедурної незворотності євроінтеграційних реформ. Адже він передбачає розробку взаємних зобов'язань щодо конкретних заходів, незалежно від того, які політичні сили перебувають у керівництва законодавчої або виконавчої влади. Вважаємо, що на сьогодні пріоритетними напрямами секторальної інтеграції у фінансовій сфері повинні стати ті, що визначені Президентом України, П. Порошенком на «Давоському економічному форумі» в 2015 році як основні стратегічні пріоритети вдосконалення державного регулювання фінансового ринку України, а саме:

- реформування системи державного регулювання фінансового ринку, її вдосконалення та уніфікація з провідними європейськими;
- створення прозорих методів та способів регулювання, що унеможливають спекуляції на фінансовому ринку;
- визначення чітких та зрозумілих «правил гри», що нададуть можливість приходу на український фінансовий ринок іноземних інвесторів;
- боротьба з корупцією та зловживаннями в органах державного регулювання.

Таким чином, інтеграція України до міжнародного фінансового простору та його європейської регіональної підсистеми є досить суперечливим процесом, наслідками якого можуть бути як негативні, так і позитивні результати. Загрози, що несе в собі фінансова глобалізація, можуть відчувати як розвинені країни, так і країни, що розвиваються. Головне завдання економічної політики держави

полягає у максимізації позитивних та мінімізації негативних наслідків інтеграції України до світового фінансового простору.

В Україні в умовах нестабільності політичного та економічного середовища основними результатами змін у фінансовій сфері в контексті інтеграції до світового економічного та фінансового простору стали: зростання залежності українського фінансового ринку від глобальних потоків капіталу із відповідним погіршенням показників національної безпеки та послабленням позицій в геополітичному просторі; посилення боргової залежності економіки від зовнішніх джерел фінансування як у державних фінансах, так і підприємницькому секторі, що за умов суттєвих обмежень дії факторів ендogenous економічного зростання призводить до пониження реального життєвого рівня населення та унеможливорює перспективи стійкого довгострокового розвитку; підвищення небезпеки ланцюгової реакції поширення фінансово-економічних криз із подальшими втратами у реальному секторі економіки та обмеженням дії зовнішньоекономічних чинників для подальшого відновлення; вплив міжнародних фінансових інститутів на здійснення внутрішньої економічної політики, включно із соціально вразливими її складовими тощо.

Із врахуванням ключових тенденцій глобального розвитку важливими передумовами формування національного фінансового простору відповідно до європейських стандартів є: спрямування економічних реформ в країні на підвищення рівня і якості життя населення, стимулювання заощаджень і, як результат, підвищення потенціалу розвитку фінансового сектора; посилення структурної стійкості бюджету за рахунок диверсифікації національного виробництва і експорту на основі критеріїв інноваційності, довгостроковості, конкурентоспроможності; для підвищення якості фінансової інфраструктури – дотримання виправданих та послідовних умов встановлення цін кредитного, валютного та інших ризиків фінансовими посередниками; поширення інформаційної прозорості здійснення фінансової діяльності, імплементація до нормативно-правової бази та

запровадження в практику міжнародних стандартів надання фінансових послуг. Теоретичні і прикладні аспекти формування оптимального механізму реалізації зазначених завдань визначають перспективу подальших наукових розвідок у цьому напрямку.

Список використаних джерел:

1. Raghuram G. Rajan. *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*. Princeton University Press, 2011, 280 p.
2. Лук'яненко Д. І. Ресурси та моделі глобального економічного розвитку / Д. І. Лук'яненко, А. М. Поручник [та ін.] ; заг. ред. : Д. Г. Лук'яненка, А. М. Поручника. – Київ : КНЕУ, 2011. – 703 с.
3. Мозговий О. М. Міжнародні фінансові центри в умовах фінансової глобалізації / О. М. Мозговий, О. В. Субочев. – Київ : КНЕУ, 2014. – 370 с.
4. Петкова Л. О. Інтеграція України до світового фінансового простору в міжнародних співставленнях та макроекономічній динаміці / Л. О. Петкова // *Фінансовий простір*. – 2013. – № 1 (9). – С. 15-22.
5. Рогач О. І. Світові фінанси: сучасні тенденції та перспективи розвитку : монографія / [О. І. Рогач та ін.] ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. О. І. Рогача ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – Київ : [б. в.], 2013. – 351 с.
6. Kenneth S. Rogoff. *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton University Press, 2009, 512 p.
7. Столярчук Я. М. Глобальні фінансові дисбаланси і їх макроекономічні наслідки / Я. М. Столярчук, Д. Г. Лук'яненко, А. М. Поручник // *Журнал європейської економіки*. – 2010. – Том 9 (№ 1). – С. 73-92.
8. Стукало Н. В. Інтегративно-індексний метод оцінювання рівня фінансової глобалізації країн світу / Н. В. Стукало, О. М. Мозговий // *Міжнародна економічна політика*. – 2009. – № 10/11. – С. 5-32.
9. Глобалізація і безпека розвитку / О. Г. Білорус [та ін.] ; наук. ред. О. Г. Білорус ; НАН України, Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин, Київ. нац. екон. ун-т. – Київ : [б.в.], 2001. – 734 с.
10. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [Електронний ресурс] : Міжнародний документ ; Протокол від 14.06.1994 р. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_012/. – Назва з екрана.
11. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 11.06.1998 № 615/98. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/615/98/>. – Назва з екрана.
12. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] : Угода ; ратифіковано із заявою Законом від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2/>. – Назва з екрана.
13. Про валюту і валютні операції [Електронний ресурс] : Закон України від 21 червня 2018 року № 2473-VIII / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2473-19>. – Назва з екрана.
14. Саміт ЄС дав зелене світло секторальній інтеграції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ua.interfax.com.ua/news/political/519815.html>. – Назва з екрана.

2.3. Діяльність рахункової палати України як складова державного фінансового контролю

Інтеграція України у європейський простір вимагає реформування великої кількості органів державної влади, в тому числі органів державного зовнішнього контролю, одним з яких є Рахункова палата України. Це пов'язано з необхідністю підвищення ефективності її діяльності шляхом використання в роботі передового європейського досвіду та перевірених практикою стандартів і принципів, що дозволить забезпечити зростання довіри та авторитету цього суб'єкту контролю серед населення та міжнародних партнерів.

В Україні станом на 01.08.2019 року налічується більше 3800 державних та казенних підприємств, 13377 комунальних підприємств та понад 72 тисячі розпорядників та одержувачів бюджетних коштів державного та місцевих бюджетів [1; 16]. За таких значних масштабів державного сектору одним із головних завдань держави є формування дієвої системи контролю за публічними фінансами. Визначну роль в організації та функціонуванні органів, які реалізують зовнішній державний фінансовий контроль, відіграють вищі органи фінансового контролю (ВОФК). Вони виступають інструментом гарантування необхідного рівня фінансової безпеки, підвищення прозорості фінансової системи та якості державного управління, забезпечення сталого соціального-економічного розвитку держави, подолання корупції в бюджетній сфері тощо [2, с. 272-273]. Демократизація суспільства вимагає при побудові інституту публічного аудиту повного викорінення засад адміністративно-дисциплінарного контролю і застосування моделі публічного аудиту, що ґрунтується на здійсненні контролю заради ефективності й результативності, а не заради забезпечення дисципліни. Це призводить до того, що у державного фінансового контролю з'являються такі нові стратегічні завдання, як визначення законності, економічності, результативності та ефективності формування, розподілу, перерозподілу та використання публічних коштів, управління публічним майном, а також утвердження у державі єдиного вищого органу аудиту [3, с. 61]. В Україні такою інституцією є Рахункова палата.

Діяльність Рахункової палати України нараховує період більше, ніж два десятиліття, оскільки датою її заснування є 22 жовтня 1996 року. Усі операції, які мають фінансові наслідки для державного бюджету України, які здійснюються під час своєї діяльності будь-які установи, організації, суб'єкти підприємницької діяльності незалежно від форм власності є об'єктом контролю з боку Рахункової палати. Контрольні повноваження Рахункової палати розповсюджуються на апарат Верховної ради України, офіс Президента України, органи виконавчої влади, зокрема апарати, Національний банк України, Фонд державного майна України та інші державні органи й установи, утворені відповідно до законодавства.

Важливим позитивним кроком на шляху до становлення та розвитку Рахункової палати стало її входження в листопаді 1998 р. до Міжнародної організації вищих органів аудиту (INTOSAI), а у травні 1999 р. – до складу Європейської організації вищих органів аудиту (EUROSAI). Вступивши в ці міжнародні організації, Рахункова палата стала учасником системи міжнародного обміну професійним досвідом аудиторів усього світу. За період існування здобутки вищого вітчизняного органу державного аудиту визнані як на національному, так і міжнародному рівнях. Водночас сучасний стан фінансового врядування в Україні констатує факт недосконалості реалізації контрольної функції держави через один із провідних її контролерів. Тому питання реформування функціонування Рахункової палати України підіймають як науковці, так і практики з метою переформатування її діяльності на таку, що буде спроможною відповідати на сучасні виклики і запити суспільства.

Серед вітчизняних практиків та вчених, які досліджують питання системи ефективного державного фінансового контролю, акцентуючи увагу на статусі, повноваженнях, ролі у системі державного фінансового контролю Рахункової палати України, варто відмітити З. С. Варналія, І. К. Дрозд, В. І. Невідомого, Н. І. Обушну, В. Ф. Піхоцького, Ю. Б. Слободяника, О. О. Чечуліну та ін.

Наукова думка та краща міжнародна практика доводить, що на дієвість вищої аудиторської інституції впливає широта наданих їй відповідних

повноважень, рівень її незалежності та самостійності. В цьому контексті варто відмітити нестабільність повноважень Рахункової палати України протягом всього часу її функціонування, зокрема це стосується отримання можливості контролю за надходженнями коштів до держбюджету. Так, повноваження щодо контролю дохідної частини державного бюджету у парламентського контролюючого органу України в сфері фінансів були періодичними, а саме: 1997 рік, 2005-2010 рр., з 2014 року – дотепер. А такий підхід, без сумніву, позбавляв провідного контролера держави можливості контролювати бюджетний процес на всіх стадіях, що порушувало цілісність системи контролю публічних фінансів і зменшувало його вплив на ефективність управління бюджетними коштами та державними активами. Слід відмітити, що в напрямку вдосконалення формування інституційних спроможностей Рахункової палати її повноваження у листопаді 2018 року були розширені щодо контролю за надходженням і витрачанням коштів ще й місцевих бюджетів. Адже це також кошти платників податків і вони мають бути так само ефективно та прозоро витрачені, як і кошти державного бюджету. Підтвердженням необхідності розширення повноважень парламентського органу фінансового контролю в цьому напрямку є статистичні дані щодо значних обсягів залишків на рахунках місцевих бюджетів України. Так, за словами Голови Рахункової палати В. Пацкана, за результатами першого півріччя 2018-го року сума розміщених на депозитах залишків місцевих бюджетів складала більше 15 мільярдів гривень, проте ефективність використання цих грошей ніхто не визначав [4]. В напрямку вирішення даної проблеми Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 22 листопада 2018 року № 2621-VIII були внесені певні зміни і на даний час стаття 110 Бюджетного кодексу визначає повноваження вищої аудиторської інституції в частині контролю за місцевими бюджетами, як здійснення контролю за використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету, а також за надходженням закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки та за використанням коштів місцевих

бюджетів у частині видатків, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання АР Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності [5].

Варто зауважити, що на сьогодні організаційні засади функціонування інституту державного аудиту в Україні наближені до міжнародних стандартів, однак для підвищення ефективності системи використання публічних фінансів варто поборотися за розширення мандату Рахункової палати щодо включення до її повноважень аудиту власних надходжень органів місцевого самоврядування та доходів і видатків державних підприємств.

Крім питання розширення повноважень Рахункової палати України, на нашу думку, ще залишається проблема щодо збалансованості моделі розмежування повноважень між централізованим та децентралізованим державним фінансовим контролем. Як показує вітчизняна практика у сфері контролю за використанням публічних фінансів, існує необґрунтоване дублювання деяких повноважень різних державних контролюючих органів (табл. 1).

Таблиця 1

**Спільні повноваження Рахункової палати
та Державної аудиторської служби України**

Рахункова палата України	Державна аудиторська служба України
Здійснення контролю за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України, у тому числі за використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету, а також за надходженням закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки та за використанням коштів місцевих бюджетів у частині видатків, передбачених пунктом 2 частини першої статті 82 Бюджетного кодексу, які визначаються функціями держави і передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню.	Контроль за цільовим, ефективним та результативним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів (включаючи проведення державного фінансового аудита)

Джерело: [4].

Важливим кроком на шляху формування ефективної системи зовнішнього фінансового контролю є те, що на законодавчому рівні розкрито механізм здійснення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), який проводиться Рахунковою палатою через проведення нею фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів [6]. В Законі України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 р. № 576-VIII розкрито зміст заходів контролю, де акцентується увага на предметі контролю, яким виступають бюджетні кошти та майно, що належить державі (табл. 2).

Таблиця 2

Сутність заходів контролю, що здійснює Рахункова палата України

Захід контролю	Зміст
Фінансовий аудит	Полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами.
Аудит ефективності	Передбачає встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів.
Експертиза	Представляє собою специфічну форму фінансово-господарського контролю, що є запорукою об'єктивної науково-обґрунтованої достовірності фактів, прозорості явищ чи подій у сфері економіки, підприємницької діяльності, фінансів, кредиту, банківської справи, оподаткування, випуску та обігу цінних паперів. Передбачає дослідження документів бухгалтерського обліку та звітності, документів про економічну діяльність підприємств, документів фінансово-кредитних операцій з метою виявлення спотворень обліку та таких негативних явищ як нестача, допущення збитків, безхазяйність, крадіжки цінностей та ін.

Джерело: складено автором на основі джерел [6; 10]

Законодавчі ініціативи в сфері діяльності Рахункової палати 2015 року демонструють намагання вищої аудиторської інституції впроваджувати у своїй роботі основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) та міжнародних стандартів вищих органів фінансового контролю (ISSAI). Нова редакція Закону України «Про рахункову палату» від 02.07.2015 року № 576-VIII містить певну кількість якісних змін, що

пов'язані з необхідністю модернізації законодавства, яке регламентує діяльність Рахункової палати України та приведенні його у відповідність до стандартів INTOSAI. Зокрема, про це свідчить намагання узгодити вітчизняні терміни в сфері контролю з тим, що під ними розуміють у світі, через продемонстроване в статті 4 цього закону ототожнення понять «контроль» та «аудит». Водночас, розкриваючи заходи контролю, через які Рахункова палата України повинна здійснювати державний зовнішній фінансовий контроль (аудит), не врахована одна із форм державного аудиту, яка закріплена у стандартах ISSAI, а саме, аудит відповідності (compliance auditing). Його сутність полягає в тому, щоб визначити, чи відповідає діяльність підконтрольного об'єкту нормативним актам та чинному законодавству країни.

Серед базових принципів, на яких ґрунтується зовнішній державний фінансовий контроль і які були сформульовані в Лімській декларації керівних принципів аудиту в 1977 році, є компетентність, яку можна трактувати як кваліфікаційний рівень працівників контролюючого органу. Підвищення ефективності роботи Рахункової палати України вимагає підвищення кваліфікації кадрів, проведення аудитів за міжнародними стандартами, технічне оновлення і відкритість. Саме тому важливим аспектом на шляху реформування діяльності інституту державного фінансового контролю є підвищення компетентності його працівників. Варто відмітити, що протягом останніх п'яти років понад 50% працівників Рахункової палати щорічно підвищували свою кваліфікацію приймаючи участі в різноманітних навчальних заходах (табл.3).

Таблиця 3

**Підвищення компетентності осіб, які діють від імені
Рахункової палати України у 2014-2018 рр.**

Рік	Працівники Рахункової палати, що підвищили кваліфікацію		Кількість проведених навчальних заходів
	кількість, осіб	% до загальної кількості працівників	
2014	207	49	49
2015	257	59	83
2016	212	51	40
2017	245	57	63
2018	235	52	60

Джерело: складено авторами на основі [11]

Працівники Рахункової палати України підвищують рівень своєї кваліфікації не тільки беручи участь у заходах, що організовані та проходять на теренах України із залученням вітчизняних та міжнародних фахівців, але й за її межами. Так, неоціненним є досвід, який отримали українські фахівці у сфері контролю за використанням публічних фінансів у Польщі. Адже, понад 80 працівників Рахункової палати України мали змогу завдяки міжнародним партнерам стажуватися в Польщі та 20 осіб – у Чехії. Знаючи, якого прогресу у функціонуванні досягла польська Найвища Палата контролю (NIK), яка є аналогом Рахункової палати України, такий досвід вітчизняних контролерів сприятиме формуванню ефективної системи контролю за використанням публічних фінансів. Крім того, за підтримки Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ) для працівників Рахункової палати було організовано безплатне навчання англійської мови, що дозволить посилити спроможність аудиторської інституції здійснювати контроль відповідно до міжнародних стандартів [4].

У питанні оцінки діяльності найвищого органу фінансового контролю України ключовими показниками виступають наступні: кількість перевірених суб'єктів, обсяги перевірених державних коштів та порушень, які виявили контролери Рахункової палати України (табл. 4). Так, протягом 2014-2018 рр. прослідковується тенденція зменшення перевірених найвищою аудиторською інституцією об'єктів з 744 у 2014 році до 598 у 2018 році, що в 1,2рази менше, в порівнянні з 2014 роком. Така ж низхідна тенденція прослідковується і в обсягах бюджетних коштів, що підлягали перевірці Рахунковою палатою – з 600 млрд. грн у 2014 році до 304,7 млрд. грн у 2018 році, що майже вдвічі менше за показник 2014 року. Варто відмітити, що негативна тенденція щодо обсягів коштів, які підлягали перевірці, дещо порушується у 2017 році. Так, державним органом зовнішнього фінансового контролю було перевірено 504 млрд. грн, що лише на 16% менше за аналогічний показник 2014 року.

Оцінка контрольно-ревізійної та експертно-аналітичної діяльності Рахункової палати проводиться за допомогою обсягів та структури виявлених порушень у витрачаннях та управлінні публічними ресурсами протягом 2014-

2018 рр. Дані, наведені в таблиці 4 щодо обсягів виявлених порушень, демонструють нестабільний характер. Протягом 2014-2015 рр. Рахункова палата зафіксувала порушень в абсолютному вимірі практично на однакову суму, яка щорічно становила близько 23 млрд. грн. Однак їх частка від загального обсягу перевірених державних коштів значно відрізняється і становить 3,75% та 6,12% у 2014 та 2015 році відповідно. Наступні роки характеризуються дещо меншими обсягами виявлених порушень. Так, пікові значення обсягу виявлених порушень припадають на 2017 рік і складають 23,3 млрд. грн, що становить лише 4,62% від загального обсягу державних коштів, які підлягали перевірці. Тоді, як менші обсяги виявлених порушень (16,96 млрд. грн у 2016 р. та 17,4 млрд. грн у 2018 р.) склали більшу частку від загального обсягу перевірених державних коштів – 5,4% та 5,7% у 2016 р. та 2018 р. відповідно в порівнянні з показником 2017 року.

Таблиця 4

**Обсяги та структура порушень, виявлених Рахунковою палатою
України за 2014-2018 рр.**

Рік	Пе-ре-ві-ре-но об'єктів, од.	Пе-ре-ві-ре-но держ. коштів, млрд. грн	Виявлено порушень і недоліків							
			в т.ч.:							
			Всього		Порушення адміністрування доходів		Порушення бюджетного законодавства, у т.ч. нецільове використання коштів і порушень при плануванні		Неефективне управління коштами та їх неефективне використання	
			млрд. грн	% до загального обсягу перевірених державних коштів	млрд. грн	% до загального обсягу правопорушень	млрд. грн	% до загального обсягу правопорушень	млрд. грн	% до загального обсягу правопорушень
2014	744	600	22,5	3,75	2,9	12,9	5,3	23,6	14,3	63,6
2015	627	370	22,65	6,12	10,11	44,6	6,35	28,0	6,19	27,3
2016	644	314	16,96	5,4	5,7	33,6	7,1	41,9	4,1	24,2
2017	635	504	23,3	4,62	10,34	44,4	6,12	26,3	6,57	28,2
2018	598	304,7	17,4	5,71	6,84	40,1	5,8	34,0	4,4	25,9

Джерело: складено автором на основі [11; 12; 13; 14; 15]

Під час проведення аудиторами Рахункової палати заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) виявлено три групи порушень і недоліків, а саме: порушення при адмініструванні доходів державного бюджету, щодо бюджетного законодавства (у тому числі нецільового використання бюджетних коштів і порушень при плануванні) та неефективного використання коштів державного бюджету. Продемонстровані в таблиці 4 дані свідчать про відсутність у 2014-2018 рр. стабільності обсягів різних груп порушень, що були виявлені інститутом державного аудиту під час перевірки публічних фінансів, та питомої ваги кожної групи. Основні порушення пов'язані з неефективним плануванням, похідною від якого є неефективне використання фінансових ресурсів, а вінцем всіх порушень в сфері публічних фінансів залишається корупція.

Аналіз результатів зовнішнього контролю, проведеного Рахунковою палатою України, показав, що для зменшення кількості порушень у суб'єктів контролю має бути побудована система внутрішнього контролю та аудиту, яка буде запобігати виникненню порушень та зловживань. Відсутність належної системи оцінки ризиків, пов'язаних із функціонуванням суб'єкту контролю призводить до його недостатньої ефективності, оскільки під перевірку підпадають не завжди ті суб'єкти, які допускають найбільшу кількість порушень. Одним зі способів покращення контролю є створення максимальної відкритості під час витрачання бюджетних коштів, а саме розміщення у доступних джерелах кошторисів, об'яв на проведення тендерів, іншої інформації, яка б дозволила здійснювати належний поточний контроль не тільки з боку контролюючих органів, але й громадських організацій та громадян.

Наведені вище тенденції щодо доволі значних масштабів правопорушень з недбалого використання та розкрадання бюджетних коштів, які були виявлені в процесі своєї роботи Рахунковою палатою України в 2014-2018 рр., отримають продовження в майбутньому, якщо винні у цих правопорушеннях особи не отримають належного покарання і зможуть уникнути відповідальності. Адже, за рік роботи нової каденції вищого органу фінансового контролю за результатами аудиту розпочато 62 кримінальних провадження. Проте не притягнення до відповідальності винних призвело до того, що в українському суспільстві вища

86

аудиторська інституція не отримала належної підтримки і довіри, оскільки платники податків не відчують позитивного ефекту від її функціонування. Тому, на наш погляд, для покращення роботи Рахункової палати України потрібна політична воля, яка дозволить притягнути до відповідальності посадових осіб, винних у нецільовому та неефективному використанні бюджетних коштів.

Варто відмітити, що після призначення нового керівника відбулись зміни у роботі головного фінансового контролера України, серед яких потребують уваги наступні:

- змінився формат співпраці з КМУ та ВРУ. Голова Рахункової палати України Пацкан В. В. постійно бере участь у засіданнях КМУ, погоджувальної ради та комітетів ВРУ, комунікує з депутатами, міністрами та іншими посадовцями з метою донесення ідеї, що для запобігання зловживанням необхідно забезпечити ефективність роботи менеджерів установ та відомств, а це вимагає надання практичних рекомендацій працівниками Рахункової палати України. Підвищення ефективності всієї владної вертикалі буде сприяти викоріненню корупції, а для цього потрібно зробити інформацію про виявлені порушення публічною. Використання при підготовці звітів міжнародних стандартів дозволяє підвищити надійність та достовірність інформації, зробити її придатною для прийняття стратегічних рішень Президентом, парламентом і урядом з метою реформування країни;

- за висновками Комітету з питань бюджету ВРУ якість звітів Рахункової палати за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) з призначення нового голови та членів покращилася, вони стали більш інформативними та структурованими [7];

- було розширено перелік баз даних та державних реєстрів, до яких Рахункової палати України має доступ, що дозволяє скоротити терміни проведення аудитів та створює підґрунтя для надання більш аргументованих висновків. Тепер для неї відкриті бази даних Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби, Міністерства юстиції і планується отримати доступ до інших баз даних;

- налагоджена співпраця з правоохоронними органами шляхом підписання угод з НАБУ та ДБУ. Планується укласти договір з ГПУ та іншими;

- оновлено склад Рахункової палати України. Термін повноважень усіх членів старого складу Рахункової палати України закінчився ще у березні 2012 року, отже призначення нового складу було на часі вже шість років. Відповідно до п. 5 ст. 20 Закону України «Про рахункову палату» термін повноважень члена Рахункової палати складає 6 років, а отже старий склад працював дві каденції поспіль;

- здійснюється робота щодо підвищення кваліфікації аудиторів та оновлення кадрів, що стало можливим, в тому числі, завдяки фінансовій підтримці GIZ, яка була виділена за доручення уряду Німеччини. З цією метою здійснюється співпрацю з міжнародними експертами та науковцями;

- Рахункова палата працює над покращенням комунікації з об'єктами контролю, громадськістю, ЗМІ. Для цього було оновлено сайт, з'явилися сторінки Рахункової палати України у соціальних мережах;

- ведеться робота у напрямі міжнародної співпраці з метою інтеграції у світову систему аудитів. Угоди про співпрацю були підписані з Рахунковими палатами Естонії, Грузії, Польщі, Албанії, Ізраїлю. Рахункова палата України бере активну участь у паралельних міжнародних аудитах, набуває досвіду у проведенні фінансових та ІТ-аудитів. Продовжує співпрацю зі Світовим банком. За останні 10 років було проведено 35 аудитів проектів Світового банку, що реалізуються в Україні через державний бюджет. Підтримує зв'язок із вищими органами аудиту інших країн, із Європейською та Міжнародною організаціями вищих органів фінансового контролю - EUROSАI та INTOSAI. Слід відмітити, що Рахункова палата України ініціювала розгляд питання щодо створення Спецгрупи з аудиту оцінювання завданих збитків і втрат та використання коштів на подолання наслідків військових конфліктів, оскільки виявилось, що незважаючи на те, що багато країн-членів INTOSAI постраждали від військової агресії, досі немає єдиної міжнародної методології, як це робити [8];

- була проведена функціональна оцінка діяльності Рахункової палати України Вищим аудиторським офісом Великобританії із залученням

експертів Німеччини і Польщі за фінансової підтримки Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ). Отримані рекомендації щодо напрямів реформування ляжуть в основу Стратегії розвитку Рахункової палати України, яка перебуває у стані розробки.

Незважаючи на позитивні зміни у функціонуванні Рахункової палати України за останні роки, все ж таки назвати її діяльність ефективною ще не можна. Для модернізації та підвищення ефективності її роботи необхідно провести наступні організаційно-правові заходи:

- визначити конституційний статус Рахункової палати як вищого органу аудиту та надати їй право законодавчої ініціативи;

- встановити шляхом внесення змін у Закон України «Про рахункову палату» (п. 2 ст. 3) та Конституцію України (ст. 98), що вона є незалежним органом державного фінансового контролю. Адже, удосконалення вітчизняного законодавства щодо визначення статуту та повноважень Рахункової палати відбувалось переважно з урахуванням принципів Мексиканської декларації незалежності вищих органів аудиту, які передбачають забезпечення їх незалежності в тих випадках, коли така незалежність не проголошена в конституції держави або проголошена тільки формально [3, с. 65-66].

- розширити контрольні повноваження Рахункової палати на всю сферу управління публічними фінансами. Адже, в базових нормативно-правових актах, які регулюють її діяльність, а саме в Законі України «Про рахункову палату» та Конституції України не були повністю враховані рекомендації Лімської декларації, якою передбачено, що зовнішній контроль державних коштів має бути повним та охоплювати і доходну, і видаткову частини державного бюджету;

- уточнити особливості координації діяльності Державної аудиторської служби України як уповноваженого урядового органу з проведення внутрішнього аудиту органів виконавчої влади з Рахунковою палатою як вищим органом аудиту;

- визначити в законодавстві право проведення Рахунковою палатою аудиту законності / відповідності, закріпити за нею додаткову функцію

попереднього аудиту;

- встановити відповідальність за ненадання відповідної інформації (документації), а також відповідальності за невиконання вимог керівників Рахункової палати України та посадових осіб її апарату, пов'язаних із виконанням ними своїх службових обов'язків, за перешкоджання роботі або нестворення/ненадання належних умов для роботи посадових осіб, які проводять аудит/перевірку (ревізію);

- провести самооцінку доброчесності Рахункової палати за методологією INTOSAINТ та інше.

Таким чином, діяльність в Україні Рахункової палати має відповідати вимогам демократичного розвитку нашої країни та задовольняти потреби українського суспільства. Наразі її робота характеризується позитивними змінами, проте все ще не позбавлена серйозних проблем, які перешкоджають процесу реформування головного контролера країни. І щоб вища аудиторська установа змогла зайняти належне їй місце у системі державного фінансового контролю та набути статусу вищого органу аудиту необхідно постійно здійснювати дослідження стану та проблем функціонування цієї інституції з метою проведення оперативної діагностики позитивних та негативних зрушень, виявлення перспективних напрямів системної модернізації її діяльності. Усунення недоліків, притаманних діяльності Рахункової палати та використання в її роботі міжнародних стандартів та принципів дозволить прискорити процес євроінтеграції України, оскільки прозорість використання бюджетних коштів та ефективний контроль за цим процесом є однією з вимог наших європейських партнерів.

Список використаних джерел:

1. Кількість юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання (станом на 01.08.2019 р.) [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

2. Державне бюджетування в Україні: сутність та основні детермінанти / З. С. Варналій, К. В. Коваленко, С. В. Онищенко, І. В. Савич; за ред. д-ра екон. наук З. С. Варналія. – Київ : Знання України, 2016. – 395 с.

3. Обушна Н. Особливості інституціоналізації Рахункової палати в Україні як вищого органу аудиту / Н. Обушна // Державне управління та місцеве самоврядування :

зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. - Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. – Вип. 2 (41). – С. 61 - 69.

4. Самаєва Ю. Голова Рахункової палати Валерій Пацкан: "Кожен, хто недбало ставиться до грошей українців, має нести за це відповідальність" [Електронний ресурс] / Юлія Самаєва // Дзеркало тижня, 2019. т.16-22 берез. (№ 10). - С.1, 6 – Режим доступу: https://dt.ua/interview/golova-rahunkovoyi-palati-valeriy-packan-kozhen-hto-nedbalo-stavitsya-do-groshey-ukrayinciv-maye-nesi-za-ce-vidpovidalnist-305741_.html

5. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n1302>

6. Закон України «Про рахункову палату» від 02.07.2015 р. № 576-VIII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19%20>

7. Щодо Звіту Рахункової палати за 2018 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://budget.rada.gov.ua/news/Rah_Palata/Zvit_diyaln_RP/75849.html

8. Перший рік змін [Електронний ресурс] // Рахункова палата України. – Режим доступу: <https://rp.gov.ua/PressCenter/BlogPer/?id=125>

9. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: [сайт]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n1302>

10.Перевозова І. В. Інститут економічної експертизи: сутність та суспільна потреба [Електронний ресурс] / І. В. Перевозова, І. П. Кінаш // Сталій розвиток економіки. – 2015. – № 4. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sre_2015_4_28

11. Звіт Рахункової палати за 2018 рік [Електронний ресурс] // Рахункова палата України. – Режим доступу: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=133>

12. Звіт Рахункової палати за 2017 р. [Електронний ресурс] // Рахункова палата України. – Режим доступу: <https://rp.gov.ua/FinControl/FinReports/>

13. Звіт Рахункової палати за 2016 рік [Електронний ресурс] // Комітет з питань бюджету. – Режим доступу: <https://drive.google.com/file/d/1avBP9pjS3u4pHAAQ5PWJEogumu5IGKFJ/view>

14.Звіт Рахункової палати за 2015 рік [Електронний ресурс] // Комітет з питань бюджету. – Режим доступу: https://drive.google.com/file/d/1rlzLA6u3F9NvQMHaV_Qcs3w3GJfLNfH4/view

15.Звіт Рахункової палати за 2014 рік [Електронний ресурс] // Комітет з питань бюджету. – Режим доступу: https://drive.google.com/file/d/1iOdQJ5_M_0BPbcd5hU1OWrINeoZDkp44/view

16. Єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів (без інформації з обмеженим доступом) станом на 01.09.2019 [Електронний ресурс] // Державна казначейська служба України. – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/kaznachejstvo-informuye/yedinij-reyestr-rozporядnikiv-ta-oderzhuvachiv-byudzhetnih-koshtiv>

2.4. Переваги та ризики фінансової децентралізації

Останні роки, як на професійному рівні, так і на рівні державних та місцевих органів влади, однією з найбільш актуальних тем є децентралізація влади та фінансова децентралізація як її невід’ємна складова. Однак, не зважаючи на те, що в цьому напрямку уже досить багато зроблено і реформа

децентралізації уже впроваджується в дію в нашій державі, однозначного розуміння сутності питання та його актуальності в суспільстві все ще немає.

Беззаперечним є факт, що створення зрілого суспільства, до якого прагне Україна є можливим лише при винайденні оптимально співвідношення між повноваженнями центральної влади та органів місцевого самоврядування та напрямів їх співпраці задля якомога кращого задоволення потреб суспільства загалом та кожного громадянина зокрема. В кожній країні таке співвідношення є різним, що пов'язано з різними підходами до державного управління, різним адміністративно-територіальним устроєм, історичними особливостями розвитку та ментальними перевагами громадян.

Варто сказати, що реформу децентралізації в тій чи іншій формі за кілька останніх десятиліть пройшли більшість розвинених країн і в багатьох випадках вона дала позитивний ефект, особливо для розвитку малих міст та селищ.

Однак, незважаючи на значний зарубіжний практичний досвід уніфікованих підходів до визначення суті та механізмів децентралізації не існує. Термін «децентралізація» охоплює різноманітні концепції, які потребують ретельного аналізу. Більш того, існує досить багато типів децентралізації, які використовуються в різних країнах і навіть в одній країні на різних етапах розвитку. Це обумовлює доцільність вивчення процесу децентралізації, її форм та видів, а також відслідковування загроз, які вона містить.

Ознайомлення з науковими розвідками свідчить, що значна кількість вітчизняних та зарубіжних фахівців в галузі публічних фінансів присвятили свої праці вивченню різних аспектів фінансової децентралізації.

Історія дослідження питання децентралізації (і саме фінансової децентралізації) бере свій початок з праць Ч.Тібу [1] (1966 р.), який обґрунтував, що фіскальна децентралізація дає змогу місцевим органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними послугами. Крім того вчений багато уваги приділив нагальному і зараз питанню розподілу повноважень між різними рівнями

влади і виокремив категорію суспільних благ («national public goods»), які обов'язково мають виконувати органи державної влади.

Важливим етапом розвитку наукового погляду на децентралізацію є теорема У.Оутса [2] (1972 р.), яка стверджує, що для місцевих благ, виробництво яких однаково затратно і для місцевих і для центральних органів влади більш ефективним (або принаймі не менше) є виробництво та споживання цих благ на місцевому рівні. Теорема У. Оутса ґрунтується на таких твердженнях: блага, пов'язані з децентралізацією суспільних послуг, просторово обмежені; надання споживачами переваги приватним чи суспільним благам, а також їхнє ставлення до різних суспільних послуг не однакове; реагування споживачів на “фактори бюджетної локації” мобільне [3].

В подальшому різні аспекти окресленої проблематики стали предметом наукових пошуків багатьох зарубіжних учених, серед яких слід виокремити Р. Барро, Г. Блочлігера, Дж. Б'юкенена, К. Ерроу, Дж. М. Кейнса, Д. Кінга, Р. Масгрейва та інших.

Вітчизняні науковці увагу проблематиці децентралізації почали надавати після набуття Україною незалежності. Серед них варто виділити таких, як: Амосова О. Ю., Бенівська Л. Я., Ведель Ж., Возняк Г. В., Демиденко Л. М., Жук П. В., Кравців В. С., Маслов А. О., Мостовий Г. І., Наконечна Ю. Л., Одинцова Г. С., Скрипнюк О. В., Слухай С. В., Сторонянська І. З., Фурдичко Л. Є. та інші.

Наукові праці дослідників свідчать, що проблематика є багатогранною тому існує досить багато підходів як до визначення поняття децентралізації, так і до механізмів та форм її реалізації.

Узагальнення поглядів науковців (табл.) щодо трактування суті децентралізації дозволяє стверджувати, що децентралізація – це передача повноважень та відповідальності за державні функції від центрального уряду до місцевих органів влади або квазінезалежних урядових організацій та/або приватних структур.

Підходи до визначення поняття децентралізації

<i>Автор</i>	<i>Визначення</i>
Ж. Ведель [4]	передавання владних повноважень не державним службовцям і органам, що представляють центральну владу, а іншим органам, що не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні центральній владі, а які обрані місцевим населенням
Слухай С.В. [5]	передача прав, відповідальності за надання, коштів на виконання суспільних функцій від центрального управління до підпорядкованих або автономних органів влади або організацій, а також до приватного сектора
Одинцова Г.С., Мостовий Г.І., Амосов О.Ю. [6]	доцільна відповідність потребам суспільства функціональної відповідальності різних рівнів управління; самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, в суттєвому
Тихомиров Ю. [7]	процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру
Матвієнко А.С. [8]	неодноразова передача владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, та комплексний процес, що включає у себе такі елементи, як питання спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати і ефективно розпорядитися владними повноваженнями
Великий тлумачний словник сучасної української мови [9]	система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління
Decentralization. gov.ua	процес передачі владних повноважень і фінансових ресурсів з центрального до нижніх рівнів державного управління, таких як регіони, провінції, райони і муніципалітети. Під поняттям «процес» розуміється безпосередня участь громадян в політичній і соціально-економічній діяльності, що має посилити процес демократизації в подальшому.

В найбільш загальному випадку виділяють три типи децентралізації:

- політичну – надання населенню та його виборним представникам більше прав в галузі політичної діяльності;
- адміністративну – передача компетенцій щодо певних державних функцій від центральних органів влади до нижчих (місцевих) рівнів суспільного управління;
- фінансову (фіскальну) – найповніший та найрозвиненіший тип децентралізації, який безпосередньо пов'язаний з реальною передачею ресурсів в розпорядження органів місцевого самоуправління [5, с. 37-38.].

Фінансова децентралізація є, по суті, передачею повноважень в частині бюджетних видатків та розподілу доходів на нижчі рівні влади, оскільки місцеві органи влади, будучи ближчими до безпосередніх споживачів фінансових послуг, в змозі більш адекватно визначити нагальні потреби громади та ефективно розподілити наявні фінансові ресурси.

Більшість вчених схиляються до думки, що фінансова децентралізація проявляється в п'яти основних формах: [10, 11].

- самофінансування, тобто самостійне відшкодування споживачами вартості наданих їм послуг;

- заходи часткового фінансування, коли споживачі беруть участь в наданні послуг та / або розвитку інфраструктури шляхом здійснення внесків або вкладу робочої сили;

- розширення місцевих доходів (податки на нерухомість, продажі або прями внески);

- трансферти від центральних органів влади місцевим органам на загальні або специфічні потреби;

- надання дозволу на муніципальні запозичення або мобілізація грошових фондів місцевих органів влади через гарантування займу, кредитів.

Зазначимо, що децентралізація може давати різні ефекти. Тому усі її наслідки потрібно розглядати з різних точок зору. Так, дослідження світового банку показують, що фінансова децентралізація, за умови її ефективного впровадження, як правило, дає такі позитивні результати:

- економічне зростання регіонів і, як наслідок, економіки країни загалом;
- зменшення повноважень, кількості чиновників і витрат на їх утримання на державному рівні;

- зміни в структурі держаних витрат в бік їх зменшення.

Однак, поряд з позитивними ефектом фінансова децентралізація може привести і до ряду небажаних ефектів, особливо на етапі здійснення реформи та становлення нової фінансової системи. Зокрема, практика свідчить, що в

ході децентралізації перед державою можуть виникнути наступні загрози в частині державного управління, які безпосередньо пов'язані і з розподілом фінансових ресурсів і повноважень та є надзвичайно актуальним для України:

- поглиблення регіональних ідентичностей серед населення та сепаратистських настроїв в окремих регіонах;
- посилення контролю за видатками та їхніми джерелами, обсягами сваволі чиновників та місцевих еліт, зростання незадоволення населення регіонів владою, зокрема центральною, яка демонструватиме неспроможність захистити інтереси та права регіональних громад;
- небезпека відцентрованих тенденцій через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами [12].

В частині суто фінансового розподілу ресурсів та повноважень теж можуть виникнути проблемні моменти:

- видатки, які перекладені на місцеві органи влади можуть часто перевищувати обсяги доходів, які вказана громада в змозі отримати на даному етапі свого розвитку;
- може виникати дублювання обов'язків щодо фінансування видатків між різними рівнями влади;
- система передачі повноважень має багато недоліків, що пов'язане зі значними труднощами щодо розподілу повноважень між різними рівнями влади (рівень держави, обласний рівень, рівень об'єднаних територіальних громад);
- місцевим органам влади часто не вистачає повноважень для збільшення надходжень до місцевих бюджетів;
- місцеві органи влади мають високу залежність від трансфертів з боку державного бюджету.

Водночас, незважаючи на певні ризики, децентралізація стає все більш поширеним явищем. Як зазначають фахівці Інституту регіональних досліджень імені М. І. Долишнього, європейська практика демонструє зростаючу роль

місцевого самоврядування в системі публічної влади та можливості ефективного розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в загальнодержавному й територіальному управлінні. У більшості країн Європи на місцевому та регіональному рівнях практично усі компетенції, крім загальнодержавного значення, належать до повноважень органів місцевого самоврядування [13].

На відміну від практики європейських країн, ретроспективний огляд процесів децентралізації в Україні впродовж тривалого періоду часу свідчить про безсистемність її імплементації. Не зважаючи на декларування кожним новим Урядом України необхідності реформи децентралізації в державі, реальних дієвих кроків для її впровадження по суті до 2014 року не здійснювалося.

Як наслідок, тривалий час в державі існував адміністративно-територіальний устрій, сформований в часи СРСР, який відповідав характеру тоталітарної політичної системи та забезпечував повний контроль державної влади над адміністративно-територіальними одиницями й місцевим самоврядуванням. Це в значній мірі гальмувало соціально-економічний розвиток України загалом [13].

Найбільш дієві реформи щодо фінансової децентралізації в Україні розпочалися після 2014 року та передбачали зміни за трьома основними векторами:

1. реформування трансфертної політики;
2. зміни розподілу повноважень між центром та органами місцевого самоврядування в напрямку надання останнім більших повноважень щодо розробки та реалізації програм соціально-економічного розвитку територій;
3. зміну підходів до системи оподаткування, через збільшення податків та зміну їх питомих надходжень на користь місцевих бюджетів.

Передбачалося, що у підсумку реалізація реформ забезпечить зміцнення фінансової спроможності територіальних громад через нарощення їх власного фінансового потенціалу та підвищення ефективності використання фінансових ресурсів.

З метою досягнення бюджетної децентралізації найбільш суттєві новації щодо нормативно-правової бази були здійснені у 2015-2016 рр. через:

1. Прийняття Закону України від 05.02.2015 р. № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад», внаслідок чого було утворено низку об'єднаних територіальних громад, які наділяються ширшими повноваженнями та більшими ресурсними можливостями [14];

2. Внесення змін до Бюджетного кодексу, відповідно до яких планувалось передати додаткові бюджетні повноваження місцевим органам влади та забезпечити їх стабільними джерелами доходів [15]. Позитивом, як зазначає у багатьох своїх публікаціях відомий дослідник проблематики децентралізації Возняк Г., стала і запропонована система горизонтального бюджетного вирівнювання за доходами залежно від рівня надходжень на одного жителя [16].

Механізм передбачає вирівнювання за: податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів та податком на доходи фізичних осіб для бюджетів міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад та обласних бюджетів. Відповідно вирівнювання для місцевих бюджетів, які мають прямі відносини з Державним бюджетом, визначається наступним чином:

– місцеві бюджети з рівнем надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію (80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9), що підвищить рівень їх забезпеченості;

– в межах від 0,9 до 1,1 - вирівнювання не здійснюється;

– із бюджетів із рівнем надходження на одного жителя вище 1,1 середнього показника по Україні частину коштів передають до державного бюджету (реверсна дотація) в обсязі 50% перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні [15].

3. Внесення змін до Податкового кодексу України, які розширювали фінансові можливості громад. Ми погоджуємося з думкою Беновської Л. Я., яка до найбільш вагомих змін в системі оподаткування відносить:

– введення нових податків (акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання),

– зміни бази та ставок оподаткування податку на нерухоме майно,

– зміни у розподілі між різними рівнями бюджетів таких податків, як ПДФО, екологічного податку, податку на прибуток підприємств та інше [17].

До основних трансформацій, які відбулися у фінансових відносинах центру та територій внаслідок прийнятих законодавчих актів, відносять такі [18]:

1. Місцеві бюджети отримали суттєво більшу фінансову самостійність.

2. Збільшення кількості податків та визначення їх відсотку, який не зараховується до загальнодержавного бюджету та залишиться на місцях дозволило місцевим органам влади самостійно планувати доходи і визначати пріоритетність видатків.

3. Запровадження нових видів трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація) розширило можливості державної підтримки.

4. Можливість, крім Казначейських рахунків, місцевим органам розміщувати свої власні надходження в установах банків надала змогу більш оперативно управляти власними наявними коштами.

5. Можливість для місцевих органів влади за спрощеною процедурою надавати місцеві гарантії та брати запозичення від міжнародних фінансових організацій розширила перелік джерел фінансування.

Без сумніву, зазначені зміни повинні позитивно вплинути на посилення фінансової спроможності територій. Разом з цим, проведений аналіз фінансової звітності, даних експертів та наукових розвідок вчених не дозволяє зробити однозначні висновки щодо ефективності реформи фінансової децентралізації на даному етапі [19].

Всього у процесі об'єднання громад станом на кінець 2018 року в Україні було створено 838 об'єднаних територіальних громад [20]. Хоча, з однієї сторони створення об'єднаних територіальних громад відбувалося швидкими

темпами (дані рис. 1) такий показник важко визнати вагомим, оскільки він не відповідає задекларованому 1250 Урядом. Закономірно, що недостатні темпи створення об'єднаних територіальних громад провокують дисбаланс для районних бюджетів, на які лягає основний тягар фінансування соціальної сфери необ'єднаних громад, і, відповідно, трати для дохідної бази з територій, як правило більш фінансово спроможних, об'єднаних громад.

Водночас, як позитив слід відзначити факт, що започатковані зміни дозволили певною мірою врегулювати ряд важливих питань стосовно нарощення власної дохідної бази та оптимізації структури видатків бюджетів різних рівнів. Це проявилось у підвищенні зацікавленості місцевих органів влади у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку резервів їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів.

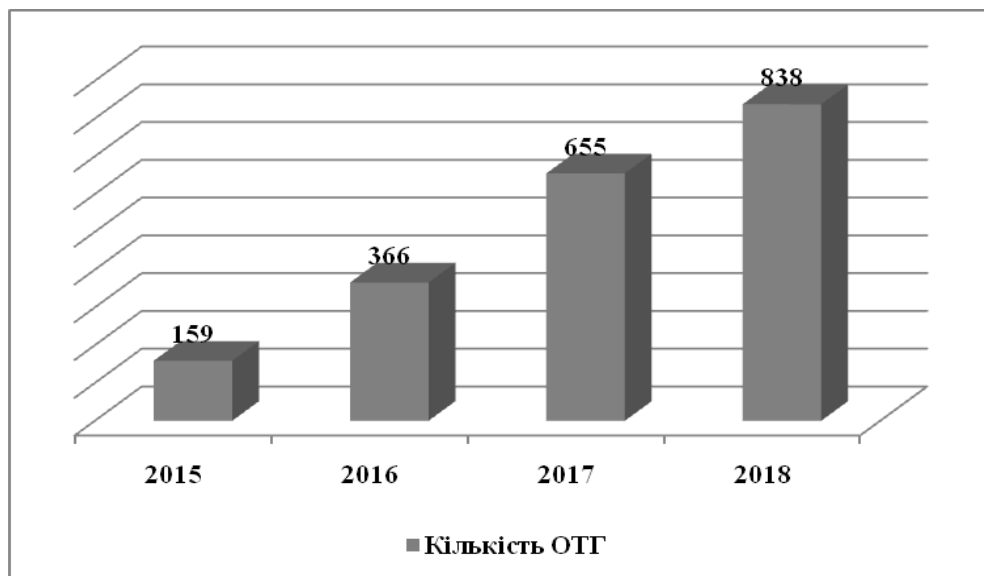


Рис.1. Динаміка створення об'єднаних територіальних громад в Україні за період 2015-2018 рр. (од.) [20].

Загалом статистичні дані щодо місцевих бюджетів показують високі і динамічні темпи приросту власних доходів (рис.2).

За період 2014-2018 років власні доходи місцевих бюджетів зросли більш ніж у 3,8 разів (з 68,6 млрд.грн у 2014 році до 234 млрд.грн у 2018

році). При цьому приріст надходжень у 2018 році проти 2017 року склав 41,4% . Експерти зазначають також, що динаміка надходжень до бюджетів об'єднаних територіальних громад випереджає темпи зростання доходів по інших рівнях місцевих бюджетів. Так, для порівняння - надходження власних доходів місцевих бюджетів 665 об'єднаних територіальних громад за 2018 рік зросли на 62,1% та склали 20,9 млрд грн (+8,0 млрд грн) [20].



Рис. 2. Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів за період 2014-2018 рр. (млрд.грн) [20].

Разом з цим, аналіз доходів місцевих бюджетів в розрізі надходжень показав неоднаковий приріст різних складових. Зазначимо, що бюджетним кодексом України визначено, що доходи бюджету – це податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ). Водночас, розрахунки свідчать, що найбільш суттєві зміни щодо посилення фінансової децентралізації відбувалися в основному за показником частки місцевих податків. Зокрема, лише за 2018 рік податкові надходження зросли в 1,6 рази у порівнянні з 2017 роком (з 12,873 млрд.грн до 20,865 млрд.грн відповідно).

З податків податок на доходи фізичних осіб є головним джерелом наповнення доходів місцевих бюджетів та займає найбільшу питому вагу. Зокрема у 2018 році він зріс більше ніж у 2 рази, а його частка в структурі податкових надходжень місцевих бюджетів склала 59 %. Закономірно, що найбільш виграшною стала децентралізація для територій із значною кількістю робочих місць, оскільки саме там найвищі збори від податку на доходи фізичних осіб.

В той час як значення інших джерел власних надходжень до місцевих бюджетів, хоча й почали зростати після початку реформи у 2015 р., однак є недостатніми для забезпечення інтенсивних процесів децентралізації.



Рис. 3. Структура податкових надходжень до місцевих бюджетів в Україні у 2018 р. [20].

Держава за роки реформ суттєво збільшила обсяги надання бюджетної підтримки місцевим органам влади (у 41,7 рази). Так, якщо у 2014 році було передбачено регіонам з державного бюджету на підтримку соціально-економічного розвитку лише 0,5 млрд грн, то в 2018 році обсяг коштів на реалізацію інфраструктурних проектів склав 19,37 млрд грн, а на 2019 рік передбачено 20,75 млрд грн. Позитивом є і структурна зміна трансфертів за період 2014-2019 років. Так, якщо до 2014 р. в структурі трансфертів традиційно, найбільшу частку займали дотації вирівнювання та субвенції з соціального захисту населення, то, починаючи з 2015 р., центр ваги було

зміщено в бік субвенцій. Також слід відзначити своєчасність появи субвенцій на інфраструктуру об'єднаних територіальних громад [20].

Водночас хоча нова система бюджетного вирівнювання і сприяла зменшенню дотаційності місцевих бюджетів та посилення їх платоспроможності, однак в Україні місцеві органи влади мають і надалі високу залежність від трансфертів з боку державного бюджету, які складають більше 70%. Зазначене свідчить про надмірну централізацію бюджетних коштів і недостатню фінансову самостійність органів місцевого самоврядування

Наведені дані дозволяють стверджувати, що основної мети реформування – створення фінансово спроможних громад в Україні, поки що досягнути не вдалося. Темпи створення об'єднаних територіальних громад є недостатніми, а більшість об'єднаних територіальних громад і надалі залишаються дотаційними.

У певній мірі фінансова децентралізація в Україні висвітлила ключові переваги та ризики цього явища.

Закономірно, що однозначних висновків щодо ефективності процесів фінансової децентралізації в Україні на даному етапі ще зробити неможливо. Однак, зважаючи на недостатню спроможність чинних механізмів фінансової децентралізації вирішувати проблеми соціально-економічного розвитку територій, необхідна певна зміна підходів до її реалізації.

Протікання реформ останніх років дозволяє виокремити ряд ключових завдань, подальше вирішення яких сприятиме успіху децентралізації: вироблення чіткої моделі перерозподілу ресурсів, зон відповідальності та розмежування повноважень між рівнями територіальних громад, району, області; вдосконалення системи бюджетного вирівнювання та міжбюджетних відносин; перегляд підходів до формування об'єднаних територіальних громад у напрямку їх більшої однорідності.

Список використаних джерел:

1. Tiebout C. An Economic Theory of Fiscal Decentralization [Electronic resource] / Ch. Tiebout // Princeton University Press. – 1961. – Access mode: <http://www.nber.org/chapters/c2273.pdf>.
2. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism / W. Oates. // Journal of Economic Literature. – 1999. – № 37. – С.1120–1149.

3. Соколова О. М. Теоретичні засади фінансової децентралізації в умовах реформування системи державного управління [Електронний ресурс] / О. М. Соколова, А. В. Ковальчук // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління. – 2016. – № 4. – С. 117-124. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2016_4_18.

4. Ведель Ж. Административное право Франции / Ведель Ж.; [пер. с франц. Л. М. Энтина]. – М. : Прогресс, 1973. – 392 с.

5. Слухай С. В. Міжурядові трансферти: теорія і практика : монографія / С. В. Слухай. – Київ : Аграр Медіа Груп, 2013. – 422 с.

6. Державне управління і менеджмент: навч. посібник у таблицях і схемах / Г. С. Одинцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [та ін.]; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф., Г. С. Одинцової. – Х. : ХарПУАДУ, 2002. – 492 с.

7. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – С. 82

8. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / А. С. Матвієнко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2010. – С. 3.

9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2001. – С. 218.

10. Маслов А. О. Сутність, типи, форми, можливості і загрози децентралізації [Електронний ресурс] / А. О. Маслов, А. Т. Гладковська // Ефективна економіка. – 2019. – № 2. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=6915> (дата звернення: 13.12.2019). DOI: 10.32702/2307-2105-2019.2.11

11. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / К. О. Линьов ; Нац. академ. держ. упр. при През. Укр. – К., 2001. – 20 с.

12. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика / О. Скрипнюк // Віче. – 2015. – № 12. – С. 22-24.

13. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: актуальні проблеми, ризики та перспективи адміністративно-фінансової децентралізації / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; наук. редактор В. С. Кравців. – Львів, 2017. – 120 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

14. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

15. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин [Електронний ресурс] : Закон України від 28.12.2014 № 79. – VIII. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

16. Возняк Г. В. Особливості міжбюджетних відносин в контексті досягнення фінансової спроможності територіальних громад / Г. В. Возняк // Світ фінансів. – 2017. – 2(51). – С. 17-28.

17. Бенювська Л. Я. Уроки бюджетної децентралізації в Україні : експертна оцінка / Л. Я. Бенювська ; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України». – Львів, 2016. – 5 с. – Режим доступу: <http://ird.gov.ua/irdp/e20160701.pdf>

18. Фурдичко Л. Є. Фінансова децентралізація: формування і розвиток місцевих бюджетів України, їх вплив на розвиток країни [Електронний ресурс] / Л. Є. Фурдичко // Інвестиції: практика та досвід. – 2017. – № 23. – С. 23-30. – Режим доступу: http://www.investplan.com.ua/pdf/23_2017/6.pdf

19. Демиденко Л. Фіскальна децентралізація: німецький досвід та українські реалії / Л. Демиденко, Ю. Наконечна // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. – 2015. – Вип. 2. – С. 49-54.

20. Фінансово-аналітичні матеріали [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/>

2.5. Блокчейн як інструмент децентралізованих фінансів криптоекономіки

Досить тривалим трендом останніх двох-трьох років можна вважати стабільне зростання зацікавленості фахівців до технології блокчейн, її можливостями та потенціалом відносно різних аспектів регулювання віртуальних валют, електронних фінансів (як державних так й приватних, у тому числі), і, відповідно, провідні світові університети, різноманітні дистанційні курси вважають сьогодні вже стандартом наявність курсів про блокчейн у своєму каталозі. Також, досить показовим є відношення до криптовалют і блокчейну регуляторів різних країн та міжнародних фінансових і банківських організацій: якщо криптовалюти найчастіше беруться під сумнів, рідше – схвалюються, або, навіть, забороняються, то блокчейн, стабільно, користується увагою та/або сприймається серйозно і вивчається.

Наступною характерною тенденцією на крипторинках є ситуація, коли за останні рік-два кількість вакансій, пов'язаних з технологією блокчейн, зросла в кілька разів, і, відповідно, зарплату таких фахівців можна порівняти з винагородою найбільш топових ІТ-фахівців – від \$250 тис. на рік й вище. При цьому, і надалі, попит на ці кадри продовжує зростати і поки набагато перевищує пропозицію, як відмічає не тільки *Financial Times*, але й локальні видавництва та рекламні агенції.

Серйозний попит і стабільна зацікавленість блокчейном має свої підстави. Це, по-перше, фундаментальне математичне підґрунтя всієї технології, пов'язане з криптологією і теоріями прийняття рішень та ідеальних грошей. А, по-друге, алгоритмічна та програмна реалізація блокчейна як розподіленої еко-системи Інтернет-транзакцій для проведення індивідуальних електронних платежів з цифровим підписом.

Реагуючи на ринкову ситуацію, все частіше університети і навчальні центри пропонують студентам і слухачам окремі курси і спеціалізації по блокчейну та криптоекономіці. Единбурзький університет був одним з найперших університетів в Європі, який розпочав відповідне навчання за технологією блокчейн, якій вже виповнилось понад десять років, якщо її засновником вважати «творця» пов'язаної з блокчейном крипто валюти *біткоїн*

– Сатоші Накамото [1, с. 3-5]. За іншою версією згадане ім'я є псевдонімом групи програмістів, що встановили правила запровадження криптовалют і сприяли введенню відповідної блокчейн-технології. Власно математичне обґрунтування блокчейн-технології, пов'язане з іменем Джона Неша, Нобелівського лауреата з економіки і Абелевського з математики, який заклав основи блокчейну в теоріях ігор та ідеальних грошей на межі 20-го і 21-го століть [2] і який трагічно загинув в автокатастрофі у 2015 році і образ якого був яскраво відображений в оscarоносному фільмі «Гра розуму».

Розглядаючи науково-освітню проблематику блокчейну, необхідно відзначити активну діяльність американських університетів. Так, Стенфордський університет заустив курс по біткойну та іншим крипто валютам вже кілька років, аналогічні курси доступні для вивчення в Каліфорнійському університеті в Берклі, а також в Массачусетському технологічному інституті. Продовжити перелік університетів з блокчейн-активностями можна й для інших країн – це Канада, Австралія, Китай, Японія тощо. Існують також і багато чисельні онлайн-курси як від університетів, так й бізнес-компаній в загальній кількості – понад 50 дистанційних курсів.

На думку Майкла Майнеллі, керівника консалтингового агентства Z/Yen, яке пропонує курси за технологіями блокчейн для топ-менеджерів компаній, попит на цих фахівців зростає зараз практично у всіх сферах, хоча б тому, що це є й модним й престижним. За його словами: «Зараз це дуже гаряча область на ринку працевлаштування, тому що більшість великих компаній хочуть мати у своєму складі блокчейн-відділ». Згідно з опитуванням американської консалтингової компанії Cognizant, близько 90% фінансових і банківських організацій в США вже готуються до впровадження блокчейна в свої бізнес процеси, тому що це допоможе їм заощадити за рахунок скорочення штату співробітників та сприяти розширенню фінансового ринку за рахунок е-комерції та криптовалют.

Україна, на початку 2000-х років, досить повільно реагувала на тематику блокчейн у вигляді окремих курсів чи спеціальностей–освіта сьогодні фінансується за остаточним принципом в обсязі, мінімум, на порядок менше потреб, надалі триває криза разом усієї наукової та освітньої сфер в Україні,

скорочується низка навчальних закладів, зменшуються кількість студентів і обсяги державного замовлення тощо. НБУ також досить пасивно, спочатку, відносився щодо перспектив запровадження крипто валют у фінансовій сфері. Лише функціонування системи ProZorro, яка використовує принципи і технології блокчейн, можна вважати успішним, в певному розумінні, проектом, орієнтованим на сферу криптоекономіки. Але слід відзначити, що на сьогодні активізувалися й позиція НБУ, й державні структури, й бізнес-сфера України відносно блокчейн у зв'язку з початком проекту «Цифрова держава» [3].

На сьогодні, досить розповсюджений міф про блокчейн – що «це типова фінансова піраміда», однак, майже десятирічна історія, динаміка і результати функціонування криптовалютних бірж, на наш погляд, досить успішно спростовують це твердження. Незалежність криптовалют від традиційних емісійних центрів і фінансових установ та інфляції, захищеність і вільний характер електронних валютних операцій – все це зводить до мінімуму шахрайські фінансові схеми і сприяє розвитку ринку криптовалют.

Ще один розповсюджений міф, пов'язаний з криптовалютами і блокчейном – це їх «очікуване якнайскоріше зникнення, яке найближчим часом повинно відбутися». В період з 2008 року подібних прогнозів було понад півтори сотні, які пролунали на різних рівнях, конференціях, форумах і ЗМІ. Але в реальності відбувались протилежні процеси – розвиток блокчейн-технологій і крипто валют суттєво поширились во всьому світі.

Характерно, що останнім часом підвищену зацікавленість до нової технології почали проявляти великі міжнародні банки та фінансові організації. Так, понад 40 великих міжнародних банків (у числі яких Citі, MorganStanley, BankofAmerica і багато інших) створили стартап R3 для розробки пакету програмних продуктів для фінансової сфери. Консорціум банків (серед них JPMorgan, BNP Paribas, ABN AMRO та інші) надав інвестиції компанії DAM на розробку нової платформи для здійснення фінансових операцій з криптовалютами. Кілька проектів з впровадження блокчейн-технологій у фінансовій сфері, в тому числі й такі як стартап R3, створені для вивчення і тестування нових технологічних можливостей, і пошуку шляхів їх використання в банківських і біржових операціях. Перші

результати показали, що нововведення можуть зробити торговельні операції дешевшими і здійснювати операції значно швидше, ніж у звичайних умовах.

Відкриваються також нові сфери для застосування блокчейн-технологій: на етапі тестування перебувають платформи для торгівлі акціями, системи корпоративного управління, бази даних прав власності на твори мистецтва тощо. Характерно, що як метод і технологія кіберзахисту блокчейн є перешкодою для різного роду шахрайських схем. Нові технології можуть стати незамінними там, де виникають сумніви в результатах угоди, або недовіра між її учасниками. Покупець може не заплатити, а продавець не поставити товар. Блокчейн дає можливість усунути ці проблеми.

Окремо слід зазначити таку сферу застосування блокчейн – як боротьба з фінансовим шахрайством. Можливості блокчейн-технологій дозволяють проконтролювати достовірність документів, наприклад, право власності, перевірити історію всіх попередніх угод. З переходом на платформу з криптовалютами з'являються інструменти для суттєвого зменшення обсягу махінацій із землею, коштовностями, нерухомістю та автомобілями тощо і, наприклад, суттєво обмежити можливості крадіжок з кредитних карток. Криптовалюти дозволяють простежити всю історію компанії, товару, права власності, цінних паперів, що значною мірою також знижує ймовірність махінацій та фінансових втрат.

Постійне вживання в контексті поняття блокчейн-технологій термінів криптовалюти і біткоїн вимагають роз'яснення співвідношення між ними. Біткоїн (*bitcoin, BTC, БТК*) – це одна із багатьох криптовалют (тобто, цифрових валют). Її не існує на фізичних носіях – папері або монетах, вона є віртуальною. У біткоїнів немає банку, який запускає в обіг грошові знаки і вони не підкріплені золотом, як офіційна валюта. Емісією (випуском нових грошей) займаються мільйони комп'ютерів по всьому світу, на яких встановлена базова програма-клієнт з відкритим вихідним кодом.

Фактично, використання біткоїну являє собою децентралізовану (на відміну від звичайних валют) платіжну систему у вигляді розподіленої в Інтернеті мережі, де всі учасники мають рівні права. Порівняти її

функціонування можна з роботою торрентів, схема роботи яких є подібною: через торрент-клієнти можуть передавати один одному файли без посередників і контролерів. У випадку з крипто валютою біткоїн відмінність від торрентів полягає у тому, що відбувається не передача файлів, а проведення складної математичної операції, яка підтримує роботу платіжної системи, і нарахування за це віртуальних балів.

При функціонуванні розподіленої мережі крипто валют кожен її учасник встановлює на своєму комп'ютері відповідну програму-клієнта, ініціює електронний гаманець і, таким чином, надає свій комп'ютер для генерації нових блоків транзакцій. Існують різні способи отримання біткоїнів. Найпростішим способом отримання біткоїнів, якщо хтось не має бажання займатися складними обчисленнями, є можливість їх купити на біржі криптовалют (цифрових валют). Для цього існують автоматичні біткоїн-обмінники на відповідних Інтернет-ресурсах.

Зрозуміло, що існує можливість добути біткоїн й на своєму комп'ютері і цей процес називається майнінгом (від слова *mining* – видобуток). Причому, загальна кількість біткоїнів обмежена: система може видати лише 21 мільйон одиниць цієї цифрової валюти. На сьогодні згенеровано трохи більше 16 мільйонів біткоїн-монет. За прогнозами, емісія біткоїнів повинна припинитися, приблизно десь, до 2140 року. На поточну дату підготовки цієї публікації вартість одного біткоіна (листопад 2019 року) наблизилась до \$10 тис., рекорд був встановлений в грудні 2017 року, коли біткоїн коливався навколо відмітки в \$20 тис., потім знизився до \$3 тис. і зараз йде чергове підвищення.

Оскільки до програм-клієнтів біткоіну підключається все більше нових користувачів, добути цю криптовалюту стає складніше, це вимагає великих обчислювальних потужностей. Слід також врахувати, що нагорода за видобуток крипто валюти періодично зменшується. Автори біткоіну, вищезгадані під псевдонімом Сатоші Накамото, встановили певні правила використання криптовалют. Нагорода за майнінг зменшується в два рази кожні чотири роки, у 2016 році вона становила 12,5 BTC, у 2020 році відбудеться наступне зменшення.

В результаті, щорічно і щомісячно стає все складніше добувати криптовалюту, особливо після появи спеціалізованих пристроїв під назвою *ASIC (Application-specific Integrated Circuit)*, які були спеціально створені для видобутку біткоіна. Слід також визнати, що це доволі дороге обладнання. Сьогодні також з'явилися й інші методи крипто-майнінгу, такі як супер-обчислювальні центри, хмарні технології тощо.

Біткоін – це перша і найдорожча на сьогодні криптовалюта, але не єдина. Зараз їх існує 3 тис. видів і ці електронні гроші, звичайно, поступаються за вартістю біткоінам, але теж мають свою ціну, і добувати їх простіше. Таким чином, дізнатися, яку саме криптовалюту найвигідніше майнити, можна на спеціалізованих ресурсах (рис.1 – червень 2017 р.).

▲#	Name	Market Cap	Price	Circulating Supply	Volume (24h)	% Change (24h)	Price Graph (7d)
1	Bitcoin	\$41,041,508,310	\$2498.76	16,424,750 BTC	\$803,786,000	2.94%	
2	Ethereum	\$26,667,225,564	\$286.79	92,984,876 ETH	\$1,109,380,000	6.61%	
3	Ripple	\$9,812,436,161	\$0.256257	38,291,387,790 XRP *	\$48,709,000	1.12%	
4	Litecoin	\$2,371,737,511	\$45.77	51,817,132 LTC	\$466,224,000	18.79%	
5	Ethereum Classic	\$1,654,514,000	\$17.76	93,185,282 ETC	\$81,294,800	1.13%	
6	NEM	\$1,434,078,000	\$0.159342	8,999,999,999 XEM *	\$3,631,940	7.58%	
7	Dash	\$1,290,414,255	\$174.41	7,398,910 DASH	\$35,235,800	3.80%	
8	IOTA	\$1,012,163,173	\$0.364149	2,779,530,283 MIOTA *	\$3,311,680	-6.38%	
9	EOS	\$714,330,289	\$4.74	150,605,366 EOS *	\$657,342,000	329.99%	
10	Monero	\$623,526,321	\$42.35	14,722,998 XMR	\$12,533,400	3.14%	

Рис.1. Рейтинг криптовалют на ресурсі Coinmarketcap (на червень 2017 р.).

Однією з найдорожчих криптовалют на сьогодні після біткоіну вважається ефіріум (*Ethereum*): її вартість на сьогодні складає близько 200 доларів за одиницю (рис.2 – на листопад 2019 р.). Також цікавий факт – 7-ме місце на сьогодні тримає е-валюта *EOS*, яка у 2017 році встановила рекорд щоденного зростання в 329%., до речі, окремі криптовалюти мали показники щоденного зростання, які перевищували 1000% (!!!).

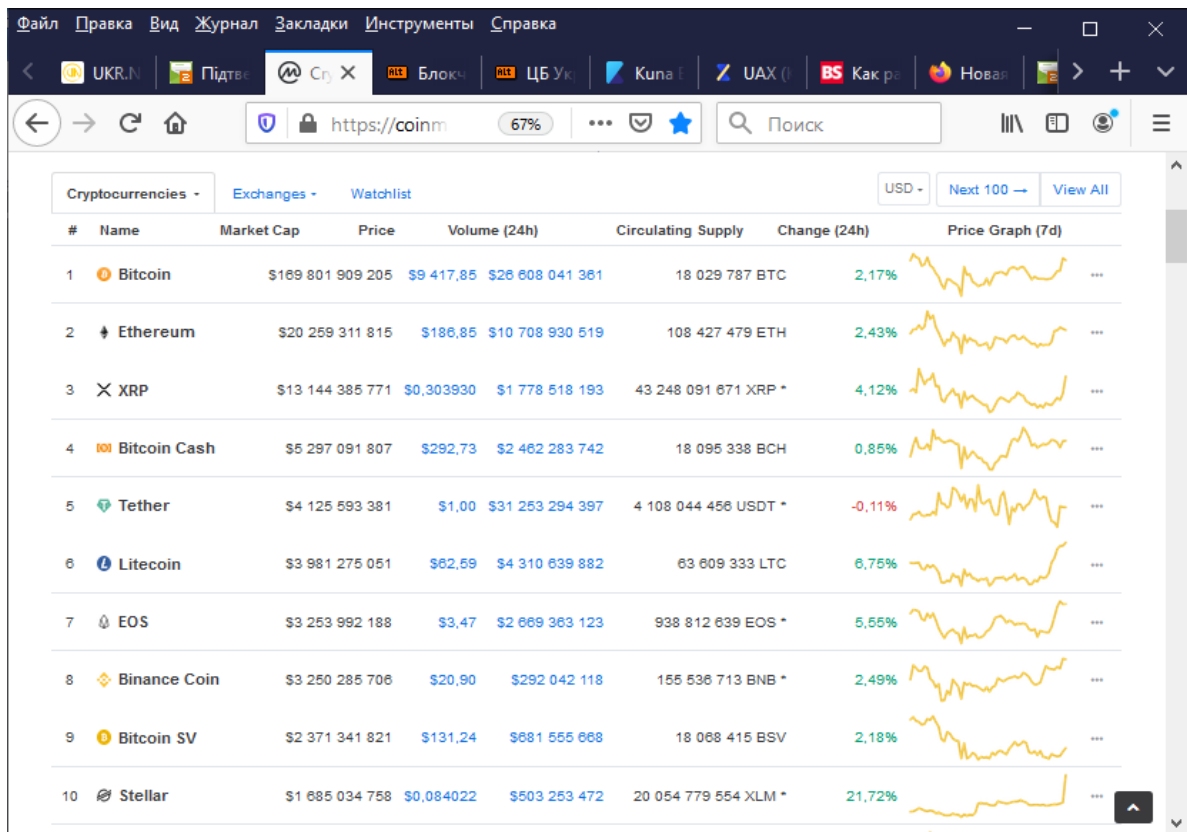


Рис.2. Рейтинг криптовалют на ресурсі *Coinmarketcap*
(на листопад 2019 р.).

Сутність операції майнінгу полягає у генерації блоку даних (файлів, які періодично записуються в мережі розподілених даних і містять інформацію про проведені транзакції). Блок складається з хешу заголовка попереднього блоку, хешу транзакцій і випадкового числа. Ланцюг, що містить всі транзакції, називається *блокчейн*. Щоб створити блок, майнер повинен виконати певне завдання (для кожного блоку є кілька рішень, досить знайти лише одне з них). Раніше користувачі могли добувати криптовалюту на домашніх комп'ютерах, використовуючи потужність процесора. Пізніше майнінг почали здійснювали за допомогою спеціалізованих відеокарт.

На сьогодні, для того, щоб процес був менш енерговитратним і більш ефективним, користувачі об'єднуються в так звані *пули* (в них можуть входити сотні майнерів). Нагорода в цьому випадку ділиться на всіх. Також існують майнінгові ферми – комплекси з дорогими комп'ютерами, оснащеними потужними процесорами, відеокартами і системами

охолодження. Існують також ще кілька методів добування криптовалют, але основні принципи і процедури їх використання залишаються подібними.

Підводячи підсумок можна виокремити низку переваг цифрових валют, які найближчим часом можуть суттєво змінити картину стабільного зростання фінансових систем та пріоритетність фінансового ринку на користь електронних валют:

- Надзвичайна простота при створенні і використанні рахунків криптовалют. Власне, процедура відкриття гаманця для криптовалюти подібна створенню електронної пошти.

- Переважна відсутність податків, комісій за обслуговування рахунків та інших платежів з криптовалютами.

- Надзвичайна швидкість. Криптовалюта в буквальному сенсі долітає до адресата за лічені хвилини з врахуванням усіх необхідних контрольних процедур.

- Повна анонімність і прозорість. Є можливість створювати біткоіни та інші криптовалюти без прив'язки до будь-якої особистої інформації і бути при цьому завжди в курсі всіх угод.

- Високий рівень незалежності від економічної кон'юнктури, вартості нафти, політичних та інших подій, на відміну від звичайних валют, та розподілений характер транзакцій блокчейну, який дозволяє перетворювати криптовалюту на децентралізований фінансовий ресурс і дозволяє створювати на цій основі фінансові системи, орієнтовані на різноманітні форми фіскального федералізму;

- Досить високий рівень захисту. Ніхто не зможе, а ні закрити, а ні анулювати рахунок власника криптовалюти і не диктуватиме правила її використання.

Останніх три переваги та їх різноманітне сполучення з іншими вищезазначеними позитивними властивостями цих електронних валют відкривають безпрецедентні можливості використання і поширення крипто валют для опосередкування і фінансового супроводження досить широкого

спектру соціально-економічних сфер діяльності, а саме: традиційні фінансові і валютні операції, інвестиційні процеси, розвиток накопичувальних фінансових систем і збереження фінансових ресурсів (наприклад, пенсійного та медичного страхування), запровадження і розвиток нових децентралізованих і незалежних фінансових та бюджетних систем (локальних і регіональних), контролю та аудиту ринків нерухомості, коштовностей, інноваційних проєктів, податкових і митних систем, процедур та платежів, електронного урядування тощо. Звичайно, що крім позитивних властивостей, криптовалюти мають і негативні, але ці питання виходять за межі представленої публікації і торкаються такої сфери, як цифрова криміналістика.

На завершення слід відмітити, що усі зазначені перспективи використання блокчейн-технологій вимагають розвитку економіко-математичного апарату в таких розділах як економетрія, актуарні методи, теорія ігор, апарат прогнозування, особливо в частині форсайт-методів (тобто, методи передбачення та програмування майбутнього), криптологія, стеганографія, цифрова трасологія тощо.

Список використаних джерел:

1. Satoshi Nakamoto. Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System. – <http://www.bitcoin.org>, 2008. – 9 p.
2. The Essential John Nash / Edited by Harold W. Kuhn & Sylvia Nasar. – Princeton: Princeton University Press, 2007. – 272 p.
3. Відео-презентація Міністерства цифрової трансформації України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.youtube.com/watch?v=eKdFXaLmpIE&feature=youtu.be>. – Назва з екрана.

Розділ 3. ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА ТА ФІНАНСОВА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ

3.1. Управління зовнішнім державним боргом: практика країн ЄС та вітчизняні реалії

Глобалізація світової економіки призвела до зміни традиційних підходів в управлінні державним зовнішнім боргом, переході від пасивного управління (взаємозалік у боргових зобов'язань між країнами, своєчасне повернення боргу та сплата відсотків за позиками) до активного управління з використанням нових інструментів та методів реструктуризації зовнішньої заборгованості.

На сучасному етапі розвитку економіки України процес управління державною заборгованістю стає однією з найактуальніших проблем. Наразі в Україні простежуються тенденції щодо постійного зростання зовнішнього державного боргу. Лише в останні роки в Україні розпочалось формування послідовної довгострокової політики управління зовнішнім боргом з метою зменшення боргових ризиків та досягнення міжнародної конкурентоспроможності.

Дослідження теоретичних основ боргової політики знайшло віддзеркалення у роботах: Базилевича В. Д., Барановського О. І., Боринця С. Я., Бунге М. Х., Богдан Т. П., Єфіменко Т. І., Лондара Л. П., Рожка О. Д., Федосова В. М., Юрія С. М. та інших.

Серед зарубіжних економістів дослідженню питань зовнішнього боргу присвячені роботи таких авторів, як: Дж. Бьюкенен, Дж. Кейнс, А. Лаффер, І. Масгрейв, Ф. Модільяні, Д. Рікардо, А. Сміт, Дж. Стігліц та інші.

Проте, незважаючи на значну кількість досліджень у цій сфері, питання імплементації міжнародного досвіду до реалій української економіки не втрачають своєї актуальності, особливо в аспекті постійного зростання державних запозичень та виплат за ними. Викладене вказує на об'єктивну необхідність дослідження теоретичних засад, практики формування і використання зовнішніх запозичень, визначення пріоритетних напрямів

вдосконалення управління державним боргом як невід'ємної складової макроекономічної політики України з метою розробки науково обґрунтованої національної боргової стратегії.

Проблема державної заборгованості на початку ХХІ ст. залишається предметом живих дискусій як серед зарубіжних, так і серед вітчизняних науковців. У сучасному світі неможливо знайти країну, яка б не мала боргових зобов'язань. Поява і збільшення боргу є характерними як для розвинених держав, так і для країн, що розвиваються. Зокрема, перші виступають на світовому ринку як кредитори, що надають позики країнам-боржникам та одночасно з цим саме ці розвинені країни мають найбільші обсяги державної заборгованості [2].

На думку С. Юрія залежність країн від зовнішніх джерел фінансування надає передусім відчуття неізолюваності у глобальному світі. Тому, яким би важким не був тягар зовнішнього боргу, країни неспроможні відмовитися від нього з огляду на посилення взаємозалежності економік, участі у міжнародному поділі праці та розширенні міжнародної кооперації [24].

Т. Богдан, аналізуючи здобутки і втрати від накопичення зовнішніх боргових зобов'язань, центральним питанням вважає визначення економічного ефекту від вкладення запозичених коштів і співвіднесення доходності даних вкладень з витратами на обслуговування боргу. На її думку, негативний вплив боргових процесів на економіку країни-позичальника особливо посилюється із зростанням обсягів зовнішньої заборгованості та від'ємних трансфертів ресурсів із зовнішнім світом [4].

Здійснення державних запозичень на сьогодні є одним із найбільш дієвих інструментів покриття бюджетного дефіциту та фінансування пріоритетних напрямів державних видатків. За таких умов постають питання ефективного управління державним боргом, оптимізації боргового навантаження та уникнення боргової залежності держави від зовнішніх кредиторів.

Н. Зражевська та О. Рожко розглядають управління державним боргом як сукупність принципів, форм та методів цілеспрямованого впливу держави в особі уповноважених нею органів на об'єкт управління (стадії

боргового процесу) з метою досягнення визначених економічних, політичних та соціальних цілей, забезпечення національної безпеки та гармонізації інтересів позичальників і кредиторів [6].

Т. Богдан наголошує, що основною метою політики управління державним боргом має стати зважена політика державних запозичень та зменшення масштабів трансформації умовних зобов'язань уряду в прямий державний борг [4].

За Н. Сич під управлінням державним боргом слід розуміти сукупність заходів, що приймаються державою в особі її уповноважених органів щодо визначення місць і умов розміщення та погашення державних позик, а також забезпечення гармонізації інтересів позичальників, інвесторів і кредиторів [20].

У «Настановах по управлінню державним боргом», підготовленими фахівцями Міжнародного валютного фонду та Світового банку, управління державним боргом визначається як «процес розробки та виконання стратегії управління заборгованістю органів державного управління, яка дозволить залучити необхідну суму фінансування, виконати цільові установки уряду стосовно ступеня ризику і витрат, а також вирішить будь-які інші завдання, поставлені урядом у сфері управління державним боргом» [29].

На нашу думку, під системою управління державним боргом необхідно розуміти сукупність заходів, спрямованих державою на визначення необхідності, умов залучення, обслуговування та погашення державних позик з метою забезпечення суспільних інтересів, з дотриманням пріоритету фінансової безпеки держави. Система управління державним боргом має бути інтегрованою у державну фінансову політику з метою досягнення безпечного показника частки боргу у валовому внутрішньому продукті, а також передбачуваних темпів зростання обсягу державного боргу.

У макроекономічній площині небезпека високого боргового навантаження у державному секторі пов'язана, перш за все, із:

1) втратою для уряду можливості проводити антициклічну фіскальну та монетарну політику, що позбавляє його інструментів підтримки сукупного попиту в кризових умовах;

2) збільшенням видатків бюджету на обслуговування боргу, внаслідок чого зменшуються видатки на соціально-економічні потреби країни;

3) підвищенням ризиків рефінансування боргу;

4) посиленням вразливості економіки до впливу зовнішніх шоків – несприятливих змін відсоткових ставок, обмінних курсів, цін на експортовані товари, попиту в країнах-партнерах, несприятливі зміни яких можуть стати причиною дефолту.

Для запобігання борговим кризам МВФ пропонує країнам-членам вживати належних зусиль для гарантування фінансової стійкості нових суверенних запозичень. Уряди-позичальники повинні з усією відповідальністю управляти державними видатками і не допускати значного дефіциту бюджету для того, аби не порушувати боргову стійкість. Уряди повинні також ретельно планувати і прораховувати доходність тих проектів чи програм, у які інвестуються запозичені кошти, а також оцінювати можливість збільшення податкових вилучень з економіки при аналізі доцільності нових державних запозичень у процесі їх планування [27].

За визначенням експертів Світового банку, ефективне управління державним боргом містить три специфічні взаємопов'язані процеси:

- вибір придатного виду фінансування;
- рішення про розмір запозичень;
- ведення повної та своєчасної звітності про борг держави.

Основним критерієм ефективності операцій з державним боргом є досягнення економії коштів державного бюджету [29].

Питання щодо управління зовнішнім боргом є одним з пріоритетних загальнодержавних напрямів, оскільки досягнення боргом певних критичних меж є реальною загрозою фінансовій безпеці держави, яка може проявлятися в обмеженні державного суверенітету.

Стан зовнішнього боргу держави можна охарактеризувати за допомогою наступних показників:

- співвідношення зовнішнього боргу до валового внутрішнього продукту;
- співвідношення планових платежів відносно обслуговування боргу

валютних вкладень держави (свідчить про платоспроможність країни в найближчій перспективі);

– співвідношення дисконтової вартості боргу і експорту (використовується для оцінки довгострокової платоспроможності).

Відповідно до кредиторів зовнішній борг можна поділити на: зовнішній борг перед іншими державами; зовнішній борг перед міжнародними фінансовими організаціями (такі, як Міжнародний валютний фонд, Міжнародний банк реконструкції і розвитку та ін.); зовнішній борг перед приватними фондами – нерезидентами.

В умовах непевності глобального фінансового середовища суттєвим фактором ризику для стабільності світової економіки є надмірний обсяг глобального боргу, обсяги якого в останнє десятиріччя стрімко збільшуються. Станом на кінець вересня 2018 р., за підрахунками Інституту міжнародних фінансів, загальний світовий борг становив \$217 трлн., або 318% світового ВВП. Менше третини даної суми або 70 трлн дол. США складає борг країн з ринками, що формується. Найбільшими країнами-боржниками в світовому масштабі є США, Китай та Японія, на які припадає більше половини глобального боргу, що суттєво перевищує частку цих країн у глобальному випуску. Найшвидше зростаючим боржником у світовому масштабі став Китай, частка якого у глобальному борзі збільшилася з 3% у 2000 р. до 15% у 2017 р. [28; 33]. Так, високий розмір державного боргу в багатьох країнах світу обмежує їх фіскальний простір і звужує можливості для антикризового регулювання в майбутньому.

На даний час найвищим рівнем боргових ризиків, які можуть проявитися на короткостроковому часовому проміжку, характеризуються країни єврозони. Політичні події у Франції та Німеччині, зміни в Італії можуть призвести до виникнення нової кризи державного боргу в євзоні. На ймовірність реалізації такого сценарію вказує і факт існування «мертвої петлі» (doomloop) між балансами банків і суверенними балансами у частині боргових зобов'язань.

Дані табл.1 засвідчують, що найвищий рівень боргу мають зовсім не країни, що розвиваються, а країни з високорозвиненою економікою, просто останні досягли відповідного рівня їх розвитку і забезпечили належне управління боргом.

Таблиця 1

**Динаміка найвищого боргу країн,
що становлять основу світового боргу**

Країна	Останній показник	Попередній показник	Найвищий	Найнижчий
Японія	250,40	248	250	50,6
Італія	132,60	132	133	90,5
США	106,10	101	119	31,7
Іспанія	99,40	99,8	100	16,6
Франція	96,00	95,6	96	20,7
Канада	92,30	91,6	101	45,3
Великобританія	89,30	89	89,3	31,3
Індія	69,50	69,6	84,2	66
Бразилія	69,49	69,45	69,49	51,27
Німеччина	68,30	71,2	81	54,7
Нідерланди	62,30	65,2	73,6	42,7
Мексика	47,90	43,2	47,9	17,1
Китай	46,20	42,6	46,2	20,4
Австралія	41,10	37,6	38,6	9,7
Південна Корея	38,60	37,8	38,6	8,24
Швейцарія	32,60	33,4	51,6	25,1
Туреччина	28,30	27,5	76,1	27,5
Індонезія	27,90	26,9	87,43	22,96
Росія	17,00	15,9	92,1	7,4

Джерело: складено автором на основі [22].

За даними Світового банку, лідером щодо абсолютної величини зовнішнього боргу в розмірі 18,6 трлн. дол. США у світі, можна вважати США (борг на душу населення сягає 57,3 тис. дол. США). Держборг США становить 106,1% ВВП [28].

Найбільші ж розміри зовнішнього боргу на душу населення – 205,0 та 119,0 тис. дол. США відповідно мають Швейцарія і Великобританія. Дані також свідчать, що деякі країни (наприклад, США, Японія, Німеччина, Франція) виступають одночасно кредиторами, і позичальниками один одного.

Цілі управління зовнішнім державним боргом в європейських країнах дещо схожі. Так, Франція намагається звести до мінімуму вартість боргу

для платників податків при найбезпечніших умовах. Німеччина управляє державним боргом та ліквідністю з метою забезпечення зменшення витрат на виплату відсотків і оптимізації умов фінансування. Великобританія вважає за потрібне підтримувати річний обсяг, встановлений міністрами скарбниці для купівлі-продажу державних облігацій, з наголосом на мінімізацію довгострокових витрат і урахуванням ризику [18].

У європейських країнах, що не належать до великих позичальників, цілі, здебільшого зосереджені на мінімізації позик. Наприклад, мета урядової боргової політики в Данії – знизити вартість позик у довгостроковому плані. Мета управління боргом в Ірландії – рефінансувати борг і фінансувати річну потребу уряду в позикових коштах так, щоб забезпечити коротко- та довгострокову ліквідність, стримувати зростання і волатильність фіскальних витрат на обслуговування боргу. Мета Португалії полягає у залученні позикових коштів і здійсненні інших фінансових транзакцій так, щоб задовольнити потребу в позикових коштах на стабільній основі; мінімізувати витрати уряду на обслуговування боргу в тривалій перспективі з урахуванням розроблених урядом ризик-стратегій. Мета управління боргом центрального уряду Швеції – мінімізувати в довгостроковій перспективі вартість позик з належним урахуванням ризиків, пов'язаних з управлінням боргом [23; 25].

Виходячи з наведених прикладів, можна зробити висновок, що багато розвинених країн задля вирішення проблеми зовнішньої заборгованості орієнтуються на довгострокову стратегію, яка передбачає розвиток національного виробництва, збільшення експортного потенціалу країни та зростання конкурентоспроможності національного експорту на світових ринках за рахунок структурної перебудови національного виробництва (шляхом інноваційного оновлення національного виробництва та його роботизації, кредитної підтримки технологічного оновлення виробництва тощо) [36].

Так, у Японії йдеться про масовий перехід до роботизації, а у Франції – до нового рівня розвитку промисловості «Індустрії – 4.0». Така стратегія зорієнтована на збільшення конкурентоспроможного експорту національних готових товарів з високим вмістом доданої вартості, що у довгостроковому

періоді дозволить цим країнам легко розрахуватися із зовнішніми боргами та вийти на новий, інноваційний тип економічного зростання, заснований на роботизації, на розвитку високих ІТ-технологій, цифрової економіки, NBIC-технологій, зростанні продуктивності праці та конкурентоспроможності експорту.

Поряд з цим, вирішуючи питання розрахунку із зовнішніми боргами, розвинені країни світу (наприклад, Франція) керуються рекомендаціями, що передбачають: забезпечення постійного та вільного доступу країни (урядів країн) до міжнародних ринків капіталу; запровадження державного контролю за борговим навантаженням, оптимізацію обсягу і структури зовнішнього боргу, зі збереженням високого ступеня боргової стійкості; запровадження заходів, які орієнтовані на підтримку у країні високого рівня кредитного рейтингу з орієнтацією на рейтинг «А» [34].

Так, з 2015 року Угорщина наслідуює наступні три принципи управління боргом: 1) скорочення показників державного боргу; 2) зниження частки зовнішнього боргу; 3) збільшення роздрібного сегмента державного ринку цінних паперів.

Підхід до управління зовнішнім боргом, за якого законодавчо не лімітується обсяг заборгованості, проте лімітується темп його зростання щодо попереднього року у своїй практиці застосовують Великобританія, Франція та Німеччина. Наприклад, у Німеччині різниця між обсягом випущених і сумою погашених за рік позик не має перевищувати обсяг капітальних асигнувань, що здійснюються за рахунок коштів федерального бюджету [32].

Такі країни, як Греція, Італія, Франція та Іспанія здійснюють політику управління державним боргом шляхом реалізації пенсійної реформи через збільшення пенсійного віку [31].

Варто зауважити, що фахівці Світового банку у своїх дослідженнях рекомендують наступні заходи вдосконалення систем управління боргом: покращення обліку боргу; продукування консолідованої боргової звітності; забезпечення надійності баз даних щодо заборгованості шляхом

впровадження новітніх ІТ-систем; зв'язок боргової звітності (статистики) із загальною системою управління державними фінансами [35].

Також важливою рекомендацією Світового Банку є розробка Стратегії управління боргом, тобто короткого і лаконічного документа, який виразно пояснює всі аспекти управління боргом в довгостроковій перспективі [26].

Одним із заходів, що спрямовані на підтримку платоспроможності боржників у середньо- та довгостроковій перспективі, вважають реструктуризацію боргу. У світі функціонують дві організації, що займаються реструктуризацією державних боргів – Паризький і Лондонський клуби кредиторів, неформальні організації, що поєднують інтереси розвинутих країн-кредиторів у світі.

Розглядаючи організаційне забезпечення системи управління державним боргом, варто відзначити, що у розвинутих зарубіжних країнах не існує єдиної (уніфікованої) моделі управління. Виокремлюють три основні моделі інституційного забезпечення управління державним кредитом: урядову, банківську та агентську [22].

Таблиця 2

Моделі інституційного забезпечення управління державним кредитом

Назва моделі	Економічна сутність	Країни
Урядова модель	полягає в тому, що основні завдання покладені на Державну скарбницю (казначейство), або Міністерство фінансів, що здійснюють управління зовнішнім державним боргом.	Італія, Іспанія, Литва, Естонія, Чехія, Словенія та інші країни.
Банківська модель	являє собою управління зовнішнім боргом через підрозділ Центрального банку країни. Саме він коригує всі поточні операції на фінансовому ринку, здійснює розробку боргової стратегії країни, здійснює управління державним боргом.	Кіпр, Данія, Мальта, Індія та Філіппіни.
Агентська модель	формує окрему структуру, або агентство, що обирає найоптимальніші методи управління зовнішнім державним боргом. Оперативні цілі та управління державним боргом агентство розробляє та реалізовує із врахуванням ринкових методів і прийомів управління відповідно до рішень уряду.	США, Великобританія, Австрія, Бельгія, Франція, Греція, Ірландія, Латвія, Німеччина, Швеція, Угорщина

Джерело: складено автором на основі [22].

У США управління державною заборгованістю здійснює Бюро державного боргу, що підпорядковується Казначейству США. Управління державним боргом США забезпечує мінімально можливі витрати на фінансування бюджету у довгостроковій перспективі [18]. Бюро державного боргу США здійснює аналіз боргової політики держави, розробляє стратегію запозичень та відсоткових ставок, відповідає за випуск та продаж державних цінних паперів [17].

Управлінням державного боргу Великобританії займається спеціально створений орган, що має назву Агентство з питань управління боргом, яке підпорядковується Казначейству Сполученого Королівства. Агентство займається мінімізацією витрат на задоволення потреб уряду у фінансуванні з врахуванням ризику, гарантуючи при цьому узгодженість управління боргом за цілями грошово-кредитної політики [18].

Оскільки наразі в Україні зосереджено значний обсяг зовнішнього державного боргу (табл. 3) та простежуються тенденції щодо його постійного зростання, першочерговим завданням перед державними структурами має бути реалізація ефективної стратегії управління зовнішньої державної заборгованості із обов'язковим врахуванням міжнародного досвіду. На нашу думку, задля посилення інституційної спроможності в управлінні державним боргом та орієнтуючись на найкращі світові практики, в Україні варто створити Агенцію з управління державним боргом.

Таблиця 3

Зовнішній борг України, млн. дол. США

	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Сектор загального держуправління	10 506	24 982	29 922	32 884	35 959	36 495	38 886	40 128
Органи грошово-кредитного регулювання	1 254	7 509	1 775	2 176	6 708	6 242	7 438	7 938
Банки	6 112	28 119	22 555	18 752	12 823	8 966	6 228	5 797
Нефінансові підприємства і домогосподарства	20 913	50 843	76 642	62 228	53 581	52 207	53 347	51 430
Прямі інвестиції: міжфірмовий борг	834	5 893	11 185	9 257	8 562	8 614	9 552	9 414
Валовий зовнішній борг	39 619	117 346	142 079	125 297	117 633	112 524	115 451	114 707

Джерело: складено автором на основі [11; 14].

Таким чином, зовнішній борг України станом на кінець грудня 2018 р. становив 114,7 млрд дол. США, зменшившись на 0,7 млрд дол. відносно грудня 2017 року та збільшившись на 0,5 млрд дол. відносно вересня 2018 року. За останні 4 роки в номінальному вираженні зовнішній борг усіх секторів економіки скоротився на 10,6 млрд дол. США або на 8,5%.

У цілому за 2018 рік приріст зовнішнього боргу сектору загального державного управління становив 1,2 млрд дол. США, а центрального банку – 0,5 млрд дол. США. З іншого боку, зовнішні зобов'язання депозитних корпорацій за рік скоротилися на 0,4 млрд дол., а інших секторів економіки – на 1,9 млрд дол. США. Основними складовими зменшення зовнішніх зобов'язань корпоративного сектору економіки стали: валюта і депозити нерезидентів (на 0,7 млрд дол. США), торговельні кредити та аванси, надані нерезидентами вітчизняному реальному сектору (на 2,6 млрд дол. США).

Аналіз досвіду різних країн та напрацювань науковців свідчить про те, що уряду України для врегулювання боргової проблеми доцільно здійснити низку дій для підвищення ефективного управління зовнішньою державною заборгованістю. Вибір оптимальної моделі для України можна вважати запорукою зростання економічної стабільності, а також підвищення кредитного рейтингу держави. Однак, слід врахувати досвід інших країн, зокрема труднощі в скороченні бюджетних витрат і нарощуванні доходів, посилення небезпеки інфляційного фінансування бюджетного дефіциту, зниження курсу національної грошової одиниці, перепони на шляху розміщення державних позик та інших форм мобілізації внутрішніх фінансових потоків.

Багато економістів визнають, що 2019 рік стане роком синхронного глобального уповільнення або зниження темпів економічного зростання у більшості регіонів світу. За прогнозом МВФ темпи зростання світової економіки зменшаться з 3,7% у 2018 році до 3,5% у 2019 році. При цьому економіки розвинутих країн зростатимуть з темпом 2% на рік у 2019 році порівняно з 2,3% у 2018, а країни, що розвиваються, і з ринками, що формуються, демонструватимуть середній темп зростання в 4,5% у 2019 році порівняно з 4,6% у 2018 році [29].

Підвищення відсоткових ставок центробанками провідних розвинутих країн у 2018 році підштовхували до падіння ціни на фінансові активи з ринків, що формуються. В таких умовах з II півріччя 2018 року почав набирати обертів процес реверсу потоків капіталу (у першу чергу, портфельних інвестицій) з ринків, що формуються. Ситуація стала вирівнюватися у грудні 2018 – березні 2019 року, коли відсоткові ставки для позичальників з ринків, що формуються, почали знижуватися у зв'язку з оголошенням ФРС США паузи у своїх монетарних рішеннях. Однак, не зважаючи на деяке покращення ситуації з глобальною ліквідністю, існує ризик того, що перевищення темпів інфляції в США на 2% цільової позначки спонукатиме ФРС до відновлення циклу підвищення облікових ставок. Такі рішення зменшуватимуть доступність зовнішнього фінансування для ринків, що формуються [12].

У цілому ряд авторитетних вчених визнають, що у 2019 році поки що немає серйозних підстав для виникнення глобальної фінансової кризи, хоча й спостерігаються деякі ознаки накопичення проблем у світовій економіці. В наявності достатньо позитивних явищ і факторів, які визначають задовільний стан світової економіки у 2019 році. Але навіть у таких умовах не варто виключати деякі з негативних сценаріїв, які можуть зупинити економічне зростання і призвести до фінансової турбулентності.

Суттєвими джерелами ризиків для економіки України є падіння світових цін на сировинні товари і чергове зростання ринкових відсоткових ставок для всіх позичальників з ринків, що формуються. Згідно з прогнозом МВФ у 2019 році індекс цін на непаливні сировинні товари в доларах США знизиться на 2,7%. Розрахунки НБУ говорять про те, що індекс світових цін на товари українського експорту в IV кварталі 2018 року вже знизився на 1% відносно IV кварталу попереднього року [14].

Закон України «Про Державний бюджет на 2019 рік» визначає граничний обсяг державного боргу на 2019 рік – 2,06 трлн. грн, що на 61 млрд. грн (або 3 млрд. дол. США) більше, ніж у попередньому році. Зростання обсягу боргу пов'язане насамперед із збільшенням внутрішніх запозичень.

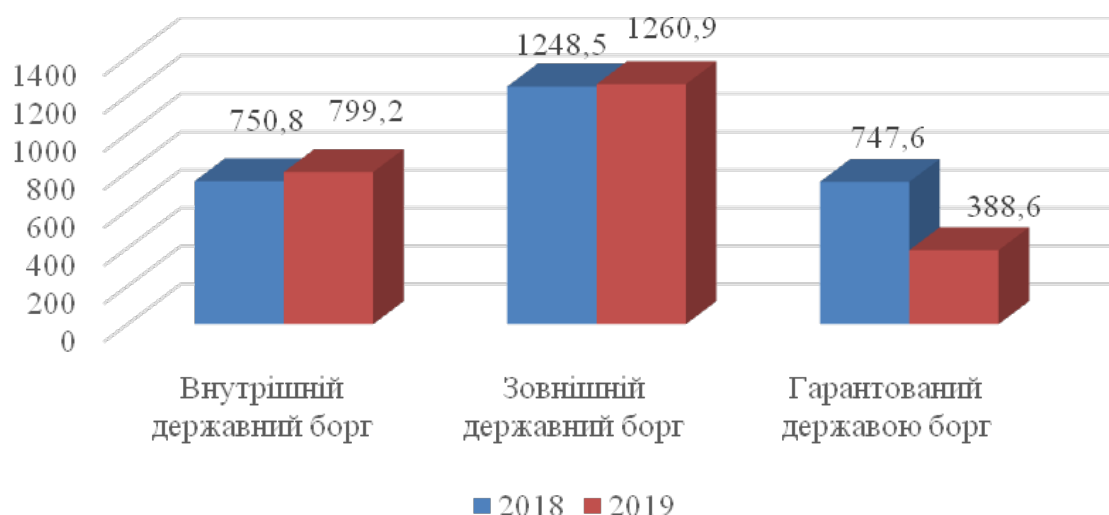


Рис. 1. Динаміка обсягів боргу в 2018 і 2019 рр., млрд. грн

Джерело: складено автором на основі [5].

Граничний обсяг гарантованого державою боргу в 2019 році становить 388 млрд грн, що у два рази нижче за значення попереднього року – 747 млрд грн. Різке скорочення обсягу гарантованого державою боргу пов’язане насамперед із зменшенням заборгованості за позиками, одержаними від міжнародних фінансових організацій (519 млрд. грн у 2018 році проти 281 млрд. грн у 2019 році) [13].

Так, згідно офіційних даних Міністерства фінансів України, Державний бюджет за п’ять місяців 2019 року виконано з профіцитом 8,6 млрд грн при затвердженому річному показнику дефіциту у сумі 90,0 млрд грн. При цьому доходи державного бюджету за п’ять місяців 2019 року зросли на 15,4% рік до року — до 426,7 млрд грн.

За оперативними даними Державної казначейської служби доходи загального фонду державного бюджету були виконані на 97,4% від розпису із врахуванням надходження прибутку НБУ у сумі 17,3 млрд грн у травні. Основні фактори недовиконання доходів залишились незмінними:

– Сальдо доходів від ПДВ з вироблених в Україні товарів було виконано на 78,2% від розпису через збільшення відшкодування ПДВ

(зокрема, в травні на 15,5% р/р, а загалом за п'ять місяців відшкодування ПДВ зросло на 28,0% р/р);

– Міцніший за врахований в бюджеті курс гривні, нижчі за прогнозовані обсяги імпорту (зокрема, газу) та запроваджені пільги зі сплати ПДВ із ввезення сонячних батарей негативно позначились на виконанні розпису надходжень від ПДВ із ввезених в Україну товарів, які становили 88,9% від розпису;

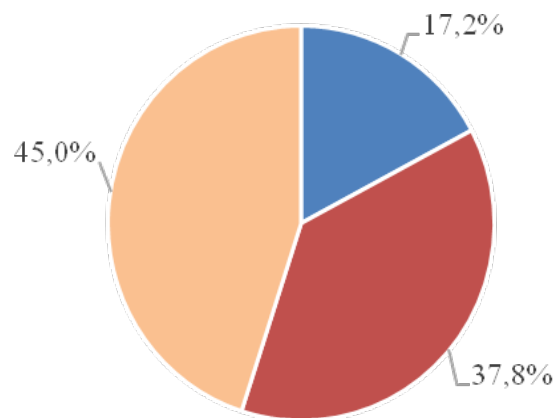
– Зниження виробництва тютюну та тютюнових виробів у січні-квітні, а також наповнення оптовими компаніями внутрішнього ринку цих товарів за рахунок значних запасів готової продукції на складах, акциз з яких сплачено у попередніх роках, надходження від акцизу становили лише 73,1% від розпису;

– Нижчі надходження від державних підприємств у формі трансферту частини чистого прибутку (на 14,4% р/р) пов'язано із запровадженням диференційованого підходу до визначення відповідно частки залежно від профілю підприємства [11].

У структурі боргу переважають зовнішні джерела, частка яких становить близько 61%, більше половини з яких – облігації зовнішніх державних позик (ОЗДП). Основну частину зобов'язань за єврооблігаціями займають ОВДП 2015 року – 300 млрд грн (12% від усього державного боргу).

Передбачається, що 21% зовнішнього боргу становитимуть позики міжнародних фінансових організацій, лідерами серед яких є: Міжнародний банк реконструкції та розвитку – 166 млрд. грн, Європейський Союз – 118 млрд. грн та Міжнародний валютний фонд – 131 млрд. грн. [13].

За розрахунками Міністерства фінансів України, прогнозований обсяг державних запозичень у 2019 році становитиме 325 млрд грн (на 51% більше, ніж у 2018 році). При цьому обсяг зовнішніх запозичень зросте на 35% порівняно з плановими показниками 2018 року (до 123 млрд грн), внутрішні запозичення збільшаться на 61% до 202 млрд грн. Частка внутрішнього боргу становитиме 63%, зовнішнього – 37%.

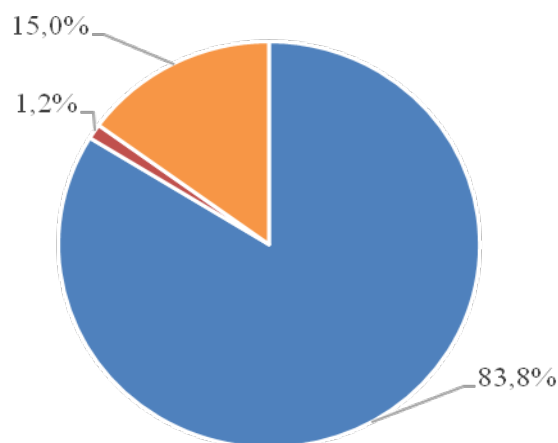


Национальна валюта ■ Іноземна валюта ■ Национальна/ іноземна валюта

Рис. 2. Структура запозичень у 2019 році за валютами, %

Джерело: складено автором на основі [11].

Іншими джерелами зовнішніх запозичень виступає макрофінансова допомога ЄС та позика Міжнародного банку реконструкції та розвитку, яка має бути спрямована на Проект модернізації системи соціальної підтримки населення.



ОЗДП 5-15р. ■ Позика МБРР ■ Макрофінансова допомога ЄС

Рис. 3. Структура зовнішніх запозичень у 2019 році за типом кредитора, %

Джерело: складено автором на основі [11].

Відповідно до 5-річного прогнозу погашення боргу максимальні обсяги платежів припадають на 2019 рік.



Рис. 4. Прогнозовані платежі погашення боргу
в 2019-2023 рр., млрд. грн

Джерело: складено автором на основі [11].

Фінансування Державного бюджету України заплановане за допомогою широкого спектру боргових інструментів на загальну суму 345,9 млрд. грн.

Державні зовнішні запозичення з урахуванням запозичень за спеціальним фондом Державного бюджету України заплановані в обсязі 143,9 млрд. грн., або 41,6% [13].

Основними ризиками залучення та погашення державного боргу в 2019 році є наступні:

1. Неотримання запланованих траншів МВФ;
2. Зниження інвестиційної привабливості країни, що призведе до подорожчання вартості залучення нового боргу на фінансових ринках та обслуговування існуючого;
3. Чутливість інвесторів до негативних подій усередині країни (економічні та політичні кризи, уповільнення очікуваних реформ) може призвести до зростання вартості обслуговування зовнішнього боргу, а отже, означатиме додаткове навантаження на витратну частину бюджету.

Задля створення системи ефективного управління боргом варто враховувати досвід країн-аналогів за розміром їх економік, макроекономічними показниками впродовж останніх років та кредитними рейтингами (табл. 4).

**Перелік країн-аналогів, обраних для України
(S&P / Moody's / Fitch: B- / Caa2 / B-), у розрізі категорій**

Країни-аналоги за регіоном (7)	Країни-аналоги за рейтингом (6)	Країни-аналоги – регіональні лідери (4)
Албанія (B+ / B1 / NR)	Ямайка (B / B3 / B)	Нігерія (B / B2 / B+)
Боснія і Герцеговина (B / B3 / NR)	Ліван (B- / B3 / B-)	Уругвай (BBB / Baa2 / BBB-)
Болгарія (BBB- / Baa2 / BBB)	Македонія (BB- / NR / BB+)	Таїланд (BBB+ / Baa1 / BBB+)
Хорватія (BB / Ba2 / BB+)	Чорногорія (B+ / B1 / NR)	Туреччина (BB / Ba1 / BB+)
Кіпр (BB+ / Ba3 / BB)	Пакистан (B / B3 / B)	-
Польща (BBB+ / A2 / A-)	Гана (B- / B3 / B)	-
Сербія (BB- / Ba3 / BB)	-	-

Джерело: складено автором на основі [11; 28].

Так, до країн-аналогів за регіоном (географічна близькість до України) можна віднести Албанію, Боснію і Герцеговину, Болгарію, Кіпр, Хорватію, Польщу, Сербію. До країн-аналогів за кредитним рейтингом (відповідно до оцінки міжнародних рейтингових агентств) належать такі країни, як Ямайка, Ліван, Македонія, Чорногорія, Пакистан, Гана. До групи країн-аналогів – регіональних лідерів увійшли великі країни, що розвиваються, які виступають рушійними силами економічного розвитку в своїх регіонах – Нігерія, Уругвай, Таїланд, Туреччина.

Державний борг України характеризується відносно високою часткою зовнішнього боргу, що становить 59% загальної суми державного боргу. Частка державного зовнішнього боргу України перевищує середній показник для кожної із груп вибірки. Зовнішній борг становить у

середньому 51% загальної суми боргу для країн-аналогів за регіоном, 55% – для країн-аналогів за рейтингом і лише 34% – для країн-аналогів – регіональних лідерів (рис. 5). Це вказує на порівняно вищу вразливість України до зовнішніх шоків. Чутливість України до валютних коливань підтверджується також випадками девальвації гривні у минулому, в результаті яких збільшувалася частка боргу в іноземній валюті.

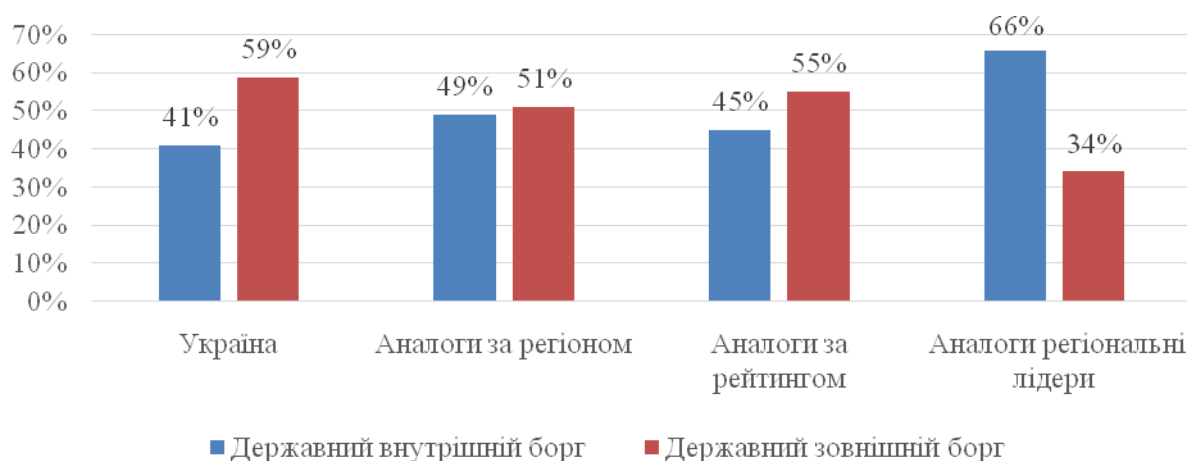


Рис. 5. Частка державного зовнішнього боргу України порівняно з країнами-аналогами (%)

Джерело: складено автором на основі [10;11].

Збільшення частки державного боргу в національній валюті дозволить зменшити вразливість країни до зовнішніх чинників і тому є одним із головних завдань управління державним боргом. З цією метою необхідним є подальший розвиток внутрішнього ринку державних цінних паперів шляхом розширення спектру боргових інструментів, збільшення прогнозованості управління державним боргом та залучення іноземних інвесторів.

В структурі держборгу за інструментами 43% загальної суми державного боргу України становлять ринкові цінні папери, у т. ч. 31% – ОЗДП та 11% – ОВДП. Категорія «Інше» відображає неринковий державний борг та включає ОВДП, випущені для капіталізації державних банків та державних підприємств. Частка таких ОВДП є також суттєвою порівняно з показниками країн-аналогів і

становить 30% загальної суми державного боргу України.

Сума боргу за кредитами міжнародних фінансових організацій становить 25% загальної величини державного боргу та вказує на їх значну підтримку України, отриману впродовж останніх кількох років, особливо з боку МВФ та Світового банку. Ця частка є значно меншою для країн-аналогів за рейтингом та країн-аналогів – регіональних лідерів (рис. 6).

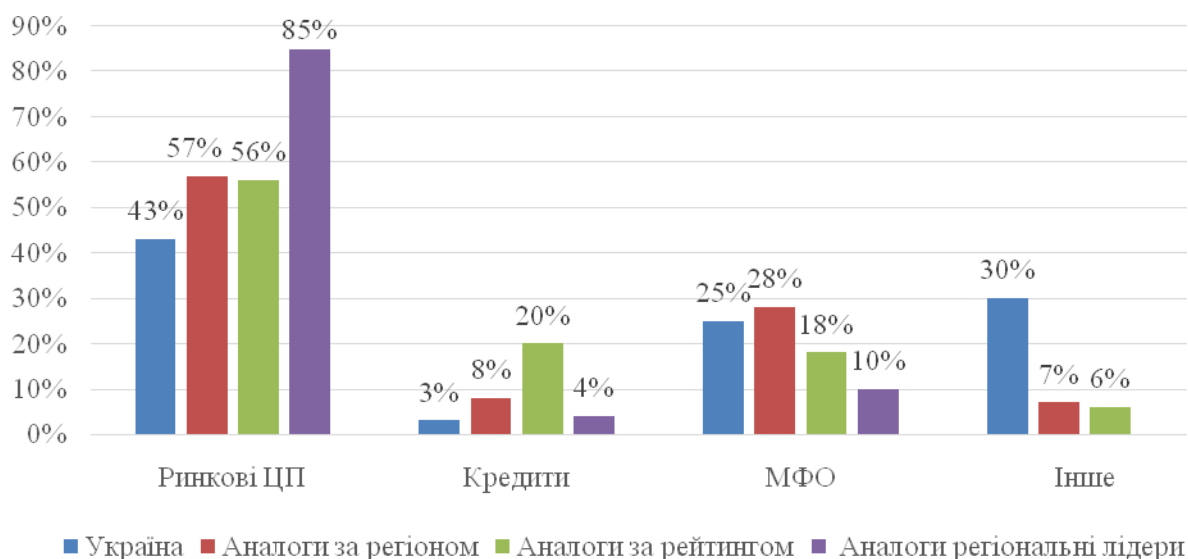


Рис. 6. Структура боргу України за інструментами порівняно з обраними країнами-аналогами (%)

Джерело: складено автором на основі [10;11].

У розрізі валют державний борг України значною мірою складається з боргу, номінованого в іноземній валюті, частка якого станом на кінець 2017 року становила 66%. На борг в доларах США припадає 47% загального державного боргу, що в основному є результатом випуску ОЗДП, номінованих в доларах США. Другий за обсягом – борг у спеціальних правах запозичення (СПЗ), який було залучено в межах програм фінансування МВФ, і який становить 10% державного боргу України. Наявність внутрішнього боргу в іноземній валюті збільшує частку загального державного боргу в іноземній валюті, а отже, і його валютний ризик.

Частка боргу, номінованого в національній валюті, є нижчою порівняно з показниками країн-аналогів за регіоном та за рейтингом (34% проти 43% та 46% відповідно). Різниця між цими показниками є навіть більшою порівняно з показниками країн-аналогів – регіональних лідерів, 62% державного боргу яких номіновано в національній валюті (рис. 7).

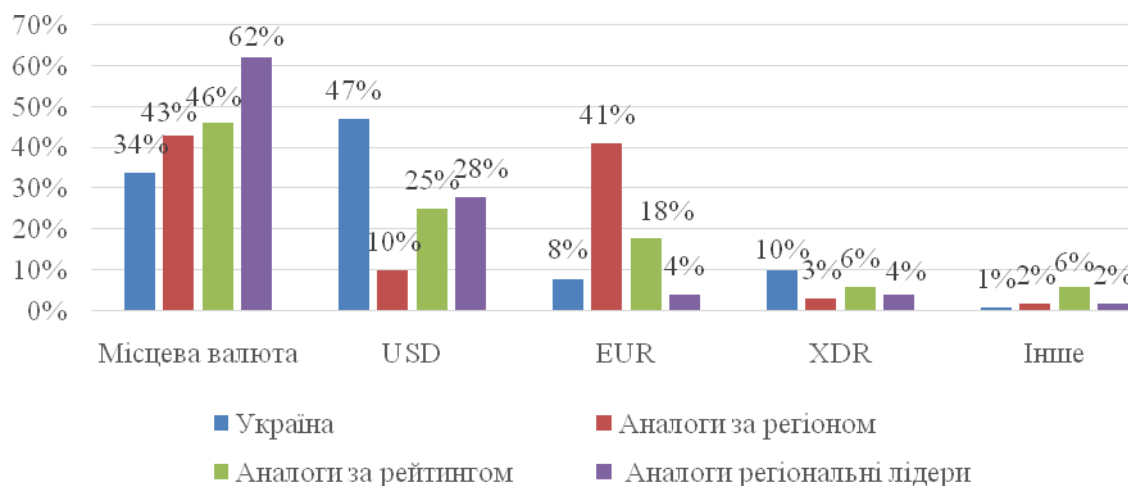


Рис. 7. Валютна структура боргу України порівняно з країнами-аналогами (%)

Джерело: складено автором на основі [11; 28].

Ці показники підкреслюють пріоритетність дій України, направлених на розширення ринку боргових цінних паперів у національній валюті, у т. ч. шляхом випуску облігацій в національній валюті за межами України, та зниження валютних ризиків, у т. ч. через зменшення доларової частки у борговому портфелі України за рахунок випуску ОЗДП в інших іноземних валютах, з якими українська гривня не має високого ступеню кореляції.

За строками до погашення структура державного боргу України свідчить про велику частку короткострокового та середньострокового боргу, яка при цьому відповідає рівню країн-аналогів за регіоном (рис. 8). Найбільшою є частка боргових інструментів, строк до погашення яких становить до 5 років. Частка довгострокового боргу з терміном погашення більше 10 років також відповідає показникам країн-аналогів за регіоном. Відносно невеликий відсоток довгострокових зовнішніх боргових

інструментів вказує на можливість збільшити терміни погашення державного боргу, у т. ч. шляхом випусків довгострокових ОЗДП. Станом на кінець 2017 року середньозважений строк до погашення державного внутрішнього боргу (включаючи ОВДП у портфелі НБУ) становить 10,8 років, а зовнішнього – 6,5 років. Як наслідок, середньозважений строк до погашення державного боргу України становить 8,4 роки.

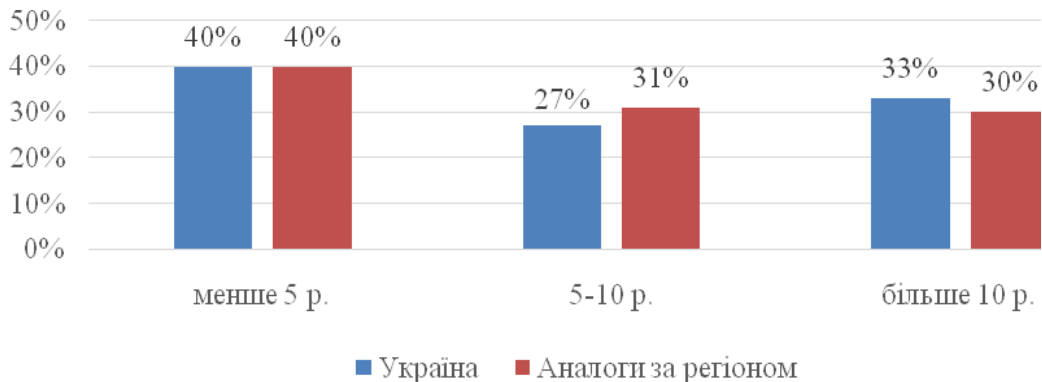


Рис. 8 Структура боргу за строками до погашення: Україна порівняно з обраними країнами-аналогами (%)

Джерело: складено автором на основі [11; 28].

Державний борг України включає велику частку боргових інструментів з фіксованою ставкою (72%), що мінімізує відсотковий ризик. Частка державного боргу України з фіксованими ставками є меншою порівняно з відповідними показниками країн-аналогів за регіоном та країн-аналогів - регіональних лідерів і відповідає показнику країн-аналогів за рейтингом, державний борг яких в середньому на 71% складається з боргу з фіксованими ставками.

У структурі державного боргу з плаваючою відсотковою ставкою його значна частка припадає на EURIBOR (Європейська міжбанківська ставка пропозиції) та LIBOR (Лондонська міжбанківська ставка пропозиції) (близько 10% з 28%), тому обслуговування державного боргу є чутливим до збільшення відсоткових ставок в Єврозоні та США. Після здійснення репрофайлінгу портфеля ОВДП, що перебували у власності НБУ, частка боргу з плаваючою

відсотковою ставкою включає також цінні папери з прив'язкою до інфляції обсягом 145,2 млрд. грн. з термінами погашення з 2036 по 2047 роки.

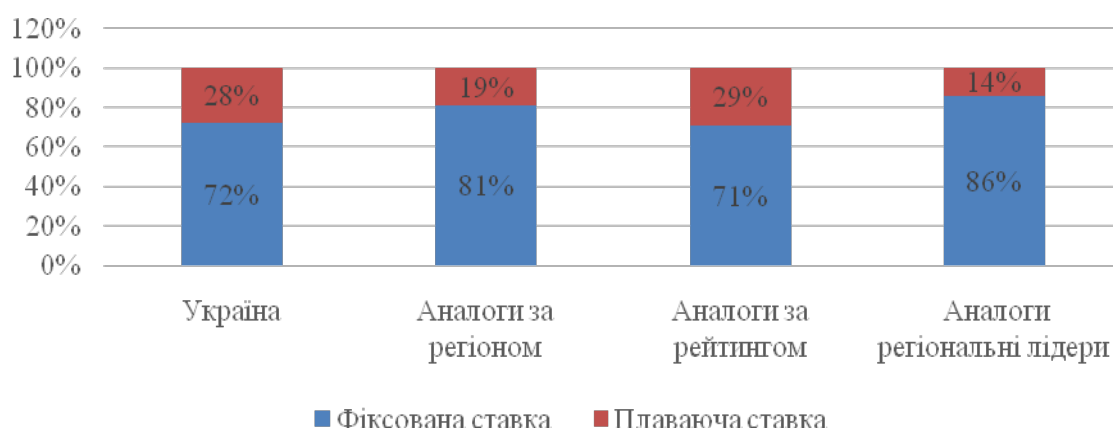


Рис. 9. Структура боргу за типом відсоткових ставок: Україна порівняно з обраними країнами-аналогами (%)

Джерело: складено автором на основі [11; 28].

За умовами фінансування частка пільгових боргових інструментів в структурі державного боргу України становить 28% та є значно більшою порівняно з показниками країн-аналогів за рейтингом (20%) та країн-аналогів – регіональних лідерів (10%).

Таблиця 5

Державний борг України за джерелами фінансування

	млрд. грн.	млрд. дол.США	% від загальної суми
Ринкове фінансування	1285,6	49,1	74%
Пільгове фінансування	446,5	17,0	26%
МВФ	154,5	5,9	9%
МБРР	127,3	4,9	7%
ЄС (МФД)	85,9	3,3	5%
ЄБРР	15,7	0,6	1%
ЄІБ	17,3	0,7	1%
Органи управління іноземних держав	45,8	1,8	3%
Всього державний борг	1732,1	66,1	100%

Джерело: складено автором на основі [19].

Частка пільгового державного боргу України знаходиться на однаковому рівні з показником країн-аналогів за регіоном, що пояснюється значною підтримкою міжнародними партнерами економічного розвитку в регіоні.

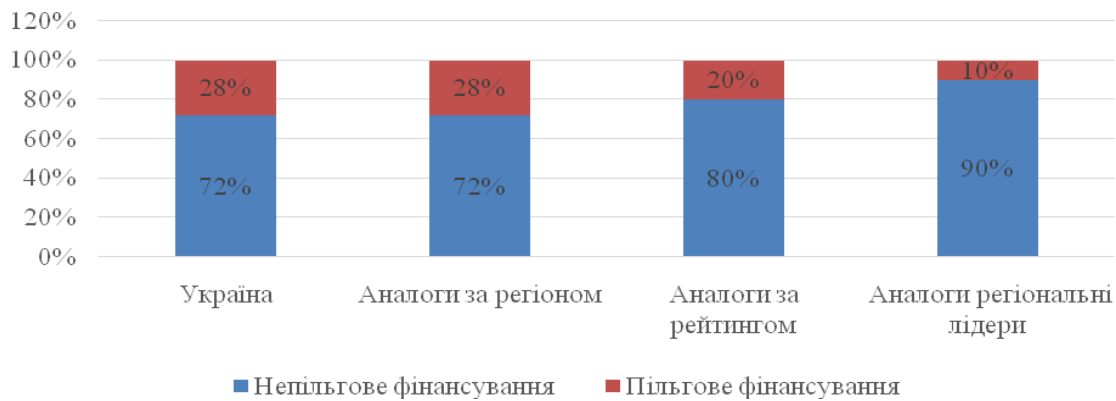


Рис. 10. Державний борг України за джерелами фінансування порівняно з країнами-аналогами (%)

Джерело: складено автором на основі [11].

22 серпня 2018 року Уряд схвалив проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2018-2020 роки», а 17 січня 2019 року Міністерство фінансів України затвердило Програму управління державним боргом на 2019 рік [11; 16].

6 червня 2019 року Кабінет міністрів України затвердив нову стратегію управління державним боргом. Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2019-2022 роки – це інструмент, розроблений Міністерством фінансів України для оцінки поточного стану та динаміки державного боргу України та визначення цілей, завдань й заходів у середньостроковій перспективі з метою оптимізації структури державного боргу з точки зору співвідношення вартості обслуговування та ризиків при збереженні прийнятної рівня боргового навантаження [19].

Стратегія реалізується в контексті макроекономічної стабілізації. Українська економіка стала на шлях стійкого економічного зростання.

Економічне відновлення країни супроводжується підтримкою з боку міжнародних організацій, в т.ч. у формі надання кредитів на пільгових умовах.

Стратегія розроблена з урахуванням макроекономічних прогнозів і задач бюджетної політики та спрямована на поступове досягнення на кінець 2022 р. відношення обсягу державного боргу до ВВП на рівні не більш як 43%.

Реалізація завдань стратегії включає наступні заходи:

- збільшення частки держборгу у національній валюті;
- залучення іноземних інвесторів до інвестування в гривневі ОВДП;
- подовження середнього строку до погашення державних цінних паперів і забезпечення рівномірного графіка погашення держборгу;
- здійснення операцій з активного управління держборгом для зменшення пікових навантажень на бюджет та стимулювання попиту на державні цінні папери;
- проведення роботи із забезпечення повноцінного доступу України на міжнародний ринок капіталу;
- подальше вдосконалення політики управління держборгом, шляхом створення та ефективного функціонування Агентства з управління державним боргом з використанням найкращих світових практик;
- збільшення довгострокового пільгового фінансування шляхом розширення співпраці з міжнародними фінансовими організаціями (зокрема Світовим банком, МВФ, ЄБРР, ЄІБ) та країнами-партнерами.

У середньостроковій перспективі основною метою України в управлінні державним боргом стане залучення необхідного фінансування за найнижчої можливої вартості з урахуванням ризиків.

Отже, ефективне управління зовнішнім державним боргом є передумовою забезпечення боргової безпеки держави та вагомим важелем впливу на соціально-економічний розвиток країни. В процесі управління зовнішнім державним боргом повинні вирішуватися завдання залучення фінансових ресурсів, необхідних для виконання програми соціально-економічного розвитку

країни, з найменшими витратами та ризиками та найбільш сприятливих умовах, забезпечення платоспроможності та боргової безпеки держави, гармонізації інтересів усіх учасників боргових відносин.

Для розроблення системи управління борговими процесами в Україні та поступового відновлення економічної стабільності країни потрібно вживати низку заходів:

- розвиток внутрішнього ринку;
- розширення бази інвесторів та спрощення їх доступу;
- активні операції з управління державним боргом, у тому числі пропозиції з викупу ОЗДП з погашенням у 2019–2021 рр.;
- поглиблення взаємодії з інвесторами;
- розширення співпраці з МФО та урядами іноземних держав щодо пільгового фінансування;
- робота уряду щодо покращення рейтингу України як позичальника.

І хоча Україна не вважається світовим лідером із зовнішнього державного боргу, проте її заборгованість є значною і такою, що має тенденцію до зростання. Тому актуальними видаються завдання щодо ефективного управління зовнішньою державною заборгованістю, адже таке управління передбачає розв'язання проблеми зниження боргового навантаження та ризику невиконання боргових зобов'язань держави з використанням різних методів та моделей, насамперед, через зміну політики щодо внутрішнього запозичення фінансових ресурсів, удосконалення законодавчого забезпечення регулювання витрат з обслуговування і погашення зовнішнього боргу урядом, впровадження по можливості агентської моделі управління державним зовнішнім боргом.

Список використаних джерел:

1. Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) / О. І. Барановський. – Київ : КНТЕУ, 2014. – 760 с.
2. Боринець С. Моделі організаційного забезпечення управління державним боргом: світовий досвід та перспективи для України / С. Боринець, Л. Могилко // Банківська справа. – 2012. – № 4. – С. 43–50.

3. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. – Назва з екрана.
4. Вахненко Т. П. Зовнішні боргові зобов'язання у системі світових фінансово-економічних відносин : монографія / Т. П. Вахненко. – Київ : Фенікс, 2006. – 536 с.
5. Про Державний бюджет на 2019 рік [Електронний ресурс] : Закон України № 2696-VIII ; редакція від 23.03.2019 / Верховна Рада України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>. – Назва з екрана.
6. Лютий І. О. Державний кредит та боргова політика України : монографія / І. О. Лютий, Н. В. Зражевська, О. Д. Рожко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Г. Шевченка. – Київ : Центр учбової літератури, 2008. – 352 с.
7. Програма управління державним боргом на 2019 рік [Електронний ресурс] : Наказ від 17 січня 2019 року № 26 / Міністерство фінансів України. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%9C%D0%90%20%D1%83%D0%B4%D0%B1%202019%20%D0%BD%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7.pdf>. – Назва з екрана.
8. Громадська організація «Інститут суспільно-економічних досліджень» [Електронний ресурс] : сайт. – Режим доступу: <http://iser.org.ua/about>. – Назва з екрана.
9. Державна казначейська служба України [Електронний ресурс] : [офіційний сайт]. – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua>. – Назва з екрана.
10. Державна служба статистики України [Електронний ресурс] : [офіційний сайт]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua. – Назва з екрана.
11. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс] : [офіційний сайт]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>. – Назва з екрана.
12. Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс] : [офіційний сайт]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1601/>. – Назва з екрана.
13. Офіс з фінансового та економічного аналізу у ВР України [Електронний ресурс] : [офіційний сайт]. – Режим доступу: <https://feao.org.ua/>. – Назва з екрана.
14. Національний банк України [Електронний ресурс] : [офіційний сайт]. – Режим доступу: <https://www.bank.gov.ua/control/uk/index>. – Назва з екрана.
15. Офіційні дані Інституту міжнародних фінансів (Institute of International Finance) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.iif.com/>. – Назва з екрана.
16. Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2018-2020 роки [Електронний ресурс] : постанова від 22 серпня 2018 р. № 883 / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/883-2018-%D0%BF>. – Назва з екрана.
17. Управління державним боргом : навчальний посібник / О. О. Прутська, О. А. Сьомченков, Ж. В. Гарбар, Л. І. Губанова, В. В. Руденко. – Київ : Центр учбової літератури, 2010. – 215 с.
18. Руденко В. В. Сутність та особливості управління державним боргом у різних країнах світу [Електронний ресурс] / В. В. Руденко // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Проблеми економіки та управління. – 2013. – № 754. – С. 61-67. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNULPP_2013_754_11.
19. Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2018-2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/uriad-skhvalyv-serednostrokovu-stratehiiu-upravlinnia-derzhavnym-borhom?category=borg&subcategory=derzhavnyi-borh>. – Назва з екрана.
20. Сич Н. О. Світовий досвід як векторний орієнтир в управлінні зовнішнім державним боргом / Н. О. Сич // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. – Вип. 37. – 2013. – С. 350-358.
21. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – Москва : Издательство социально-экономической литературы. – 1962. – 677 с.
22. Софієнко А. П. Еволюція поняття «Зовнішній державний борг» як індикатора

фінансової безпеки / А. П. Софієнко // Економіка і регіон. – 2016. – № 3. – С. 86-94.

23. Терещенко В. Л. Державний борг України: сутність, соціально-економічні наслідки, перспективи оптимізації / В. Л. Терещенко // Економіка і регіон. – 2011. – № 4. – С. 59–62.

24. Юрій С. І. Управління зростанням на основі боргу і Україна / С. І. Юрій // Журнал європейської економіки. – Том 6 (№1). – 2007. – С. 6–27.

25. Barcza, G. (2015). The Changing Role of Public Debt in Economics and the Basic Principles of Hungarian Debt Management. Public Finance Quarterly, 4, 433 - 446.

26. Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document and Selected Case Studies [Electronic resource] // prepared by the staffs of the International Monetary Fund and the World Bank – Washington, D.C. : International Monetary Fund : World Bank Group, 2003. – Mode of access: World Wide Web: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdm/eng/guide/pdf/080403.pdf>

27. IMF Guidelines for Public Debt Management [Electronic resource]. – Mode of access: World Wide Web: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Revised-Guidelines-for-Public-Debt-Management-PP4855>. – Title from the screen.

28. International Debt Statistics [Electronic resource] // World Bank. – Mode of access: World Wide Web: <https://data.worldbank.org/data-catalog/international-debtstatistics>. – Title from the screen.

29. International Monetary Fund (2019). Three Steps to Avert a Debt Crisis [Electronic resource]. – Mode of access: World Wide Web: <https://blogs.imf.org/2019/01/18/three-steps-to-avert-a-debt-crisis>. – Title from the screen.

30. International Monetary Fund. World Economic Outlook, January 2019. - [Electronic resource]. – Mode of access: World Wide Web: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/01/11/weo-update-january-2019>. – Title from the screen.

31. Konchakivsky, I., Pynzenyk Yu. (2011). World experience in managing public debt. Visnyk of the Lviv University, 45, 131-137.

32. Lubkay, N., Popko, N. (2014). Foreign experience of effective management of external public debt. Problems and prospects of development of the financial system of Ukraine. Vol.2. Ternopil: Vector, pp. 116-121.

33. OECD (2019), General government debt (indicator) [Electronic resource] – Mode of access: World Wide Web: <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>. – Title from the screen.

34. Taxation and investment in France 2017 [Electronic resource]. – Mode of access: World Wide Web: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-franceguide-2017.pdf>. – Title from the screen.

35. World Bank (2007). Managing public debt: from diagnostics to reform implementation [Electronic resource]. – Mode of access: World Wide Web: <http://documents.worldbank.org/curated/en/998331468331268053/pdf/399880PAPER0Ma13082136872901PUBLIC1.pdf>. – Title from the screen.

36. Yvan Guillemette. Japan's challenging debt dynamics [Electronic resource]. – Mode of access: World Wide Web: <https://www.oecd.org/eco/growth/Japan-s-challenging-debt-dynamics-OECD-Journal-Economic-Studies-2014.pdf>. – Title from the screen.

3.2. Інвестиційна безпека України в умовах фінансової глобалізації

В умовах глобалізації, що несе в собі нові виклики та загрози, забезпечення національної безпеки, зокрема, економічної безпеки є нагальною актуальною проблемою, як з практичної точки зору, так і з науково-теоретичної. У цьому контексті слід зазначити, що в Україні в останні роки рівень забезпечення економічної безпеки набуває тенденції до погіршення. Важливим чинником

погіршення економічної безпеки національної економіки стало послаблення інвестиційної безпеки України. Це знаходить проявлення у зменшенні обсягів прямого іноземного та внутрішнього інвестування, зниження частки чистих інвестицій до величини валового нагромадження, рівня конкурентності на ринках товарів і ресурсів та рівня інноваційності реалізованої продукції. В підсумку для поточного етапу розвитку вітчизняної економіки характерні такі системні виклики інвестиційної безпеки, як недостатній рівень інвестиційної привабливості економіки та її галузей, територій, нераціональність структури формування та використання інвестицій, низький рівень ефективності інвестування, його не зорієнтованість на інновації та зміцнення інноваційної компоненти конкурентоспроможності економіки України [1].

Слід зазначити, що існують різні наукові підходи дослідження економічної, зокрема, інвестиційної безпеки. До таких дослідників слід віднести наукові праці О. Барановського, О. Баженової, Д. Буркальцевої, Т. Васильціва, О. Власюка, А. Гальчинського, В. Гейця, Б. Губського, М. Єрмошенка, Я. Жаліла, В. Кириленка, Т. Ковальчука, В. Мунтіяна, Д. Нікитенка, С. Онищенко, Г. Пастернак-Тарнушенко, В. Предборського, А. Сухорукова, Ю. Харазішвілі, І. Чернодіда, В. Шлемка та інших вчених.

На сучасному етапу розвитку вітчизняної економіки характерні такі системні виклики інвестиційної безпеки, як недостатній рівень інвестиційної привабливості економіки та її галузей, територій, нераціональність структури формування та використання інвестицій, низький рівень ефективності інвестування, його не зорієнтованість на інновації та зміцнення інноваційної компоненти конкурентоспроможності економіки України [2].

Важливим екзогенним чинником, що впливає на процес зміцнення інвестиційної безпеки України є глобалізація, зокрема, фінансова глобалізація, яка сьогодні виступає вирішальною умовою функціонування національної економіки. Вплив глобалізації на економічну систему будь-якої країни (і Україна не є винятком) є беззаперечним. Під впливом глобалізації докорінно змінюватимуться економічна та фінансова системи в Україні.

У загальному розумінні поняття «глобалізація» (від лат. *globus* – земна куля та англ. *global* – світовий, планетарний) тлумачиться з позицій процесного

підходу – як всеосяжний процес всесвітньої економічної, політичної й культурної інтеграції та уніфікації. Поняття «глобалізація» сьогодні набуло такого поширення, а її вплив є настільки величезним, що М. Вотерс ще у 1995 р. надав йому статус категорії, змістом якої є «соціальний процес, у якому стираються географічні межі соціальних і культурних систем, а населення дедалі більше усвідомлює зникнення цих меж» [3].

Вважається, що поняття «глобалізація» з'явилося в широкому науковому обігу в другій половині ХХ ст. після Другої світової війни. Проте, як стверджує Б. Ажнюк, вперше цей термін застосовано в науковій праці «На шляху до нової освіти» (1930 р.) для позначення цілісного уявлення накопиченого досвіду в освітній сфері [4]. Відоме використання поняття «глобалізація» у 1962 р. (канадський філософ і культуролог М. Маклуен, «Галактика Гутенберга») в описі долання засобами масової інформації просторових та часових бар'єрів, що дає людям можливість спілкуватися в небачених досі масштабах [5].

До 70–80-х років минулого століття поняття «глобалізація» використовувалося час від часу в описі зростаючої взаємозалежності економік країн світу в контексті інтернаціоналізації, що набувала поширення. І лише на межі 70–80-х років ХХ ст. поняття «глобалізація» почало широко застосовуватися як самостійне у поясненні наростаючої взаємозалежності світу (економічної, соціокультурної, політичної та ін.). Аж до кінця 80-х років поняття «глобалізація» розглядали в контексті інтернаціоналізації (такий розвиток продуктивних сил, успішне використання яких можливе лише у міжнародному масштабі) [6]. Наприкінці ХХ ст. глобалізація вважалася одним із найважливіших в умовах сучасного світу процесом, причому такою мірою, що М. Вотерс із цього приводу наголосив, що глобалізація може стати ключовою ідеєю 90-х подібно тому, як основним поняттям 80-х був постмодернізм [3].

Починаючи з 90-х років ХХ ст. поняття «глобалізація» наповнилося новим змістом, який сформували три основні тенденції, що безповоротно змінили сучасний світоустрій: стрімкий відрив на нових технологічних засадах західних економік від решти світу; розвал СРСР, що супроводжувався активною експансією західних цінностей на

пострадянський простір; розвиток інформаційних технологій, які задають нові границі в глобалізованій світовій економіці [7].

Більшість дослідників сходяться на думці, що глобалізація є процесом, постійно триває, розгалуженим, динамічним та надзвичайно впливовим, який, одного разу розпочавшись, не має завершення.

Глобалізація – багатоаспектне поняття, яке пояснює збільшення обсягів міжнародної діяльності, створення нових форм не лише економічних, а й міжнародних політичних та соціокультурних відносин, тобто виявляється не лише в економіці, а й у політиці та культурі. Її пояснення міститься в кількох найпоширеніших концепціях, описаних у низці наукових праць [8].

Розпочавшись на товарних ринках у середині ХХ ст., глобалізація дуже швидко охопила й фінансову сферу (фінансова глобалізація), в якій відповідні ринки об'єдналися в єдину світову фінансову систему, що, на думку Ж. Атталі, висловлено в книзі «Лінія горизонту» (1991 р.), знаменує настання третьої ери – «ери грошей» [9].

Ознаки фінансової глобалізації яскраво почали виявлятися в 70-ті роки минулого століття у вигляді:

- різкого зростання обсягу міжнародної ліквідності [10];
- незбалансованості поточних платежів через скасування золотодевізного стандарту й фіксованих валютних курсів: Ямайська валютна система, яка базується на вільній конвертації валют (1971–1978 рр.), замінила Бреттон-Вудську систему (1944 р.) [11];
- накопичення «нафтодоларів» унаслідок багатократного збільшення цін на нафту [12];
- значного розширення банківського кредитування та емісії цінних паперів [13];
- формування інвесторами портфелів фінансових активів не однієї, а кількох країн [14];
- прискореного утворення наднаціональних ринків капіталу, валюти, цінних паперів [15];

Фінансова глобалізація є невід'ємною складовою процесу глобалізації, її підпроцесом. Причому, будучи за формою підпроцесом, за реальним впливом фінансова глобалізація з часом почала визначати глобалізацію не лише на товарних ринках, у суспільних відносинах тощо, а й у цілому. Останнім часом спостерігається відчутна тенденція перевищення темпів фінансової глобалізації над темпами економічної, соціальної, культурної глобалізації. Можна припустити, що відставання темпів економічної, соціальної глобалізації певною мірою зумовлено спротивом їй національних економік, міжнародних громадських організацій, національних товарних ринків, тоді як фінансова глобалізація такого опору не відчуває.

Ознаки фінансової глобалізації такі:

- вільне переливання міжнародних фінансів між країнами й регіонами світової економіки (саме свобода переливання постає запорукою його ефективності);
- формування та функціонування глобального (світового) фінансового ринку;
- утворення системи наднаціонального регулювання міжнародних фінансів;
- реалізація глобальної фінансової стратегії глобальних компаній, транснаціональних корпорацій і банків світового масштабу [16];
- узгодження правил регулювання і послаблення бар'єрів, що має забезпечити вільне переміщення капіталів і дати можливість усім фірмам конкурувати на всіх ринках [17].

Як і глобалізація загалом, фінансова глобалізація розглядається в межах процесного підходу, тобто як динамічний складний процес, що має розгалужену мережу підпроцесів: наднаціональне регулювання міжнародних фінансів; функціонування єдиного фінансового ринку за прийнятими правилами, принципами, технологіями та механізмами; ухвалення рішень щодо концентрації та розподілу фінансових ресурсів у

світовій економіці у єдиному центрі; створення єдиного світового фінансового простору, в якому акумульовано сукупність міжнародних фінансових відносин та національних фінансових ринків; розвиток інформаційних технологій; диверсифікація, розширення та інтеграція міжнародних фінансових ринків; вільний рух капіталів до економіки країн світу, підвищення ефективності вкладень; стандартизація процесів управління вкладеннями всіх учасників єдиного фінансового ринку; уніфікація підходів в управлінні макроекономікою, зокрема щодо антимонопольної діяльності, аграрного сектору та податкової системи. Причому складність процесу фінансової глобалізації зумовлена не лише наявністю великої кількості субпроцесів, їхньою масштабністю та глибиною наслідків, а й спільними наслідками цих субпроцесів, щодо яких спостерігається синергетичний ефект.

Вплив фінансової глобалізації на фінансову та бюджетну системи країни, її бюджетну безпеку очевидний. Але дослідження її впливу на бюджетну безпеку держави неможливе без розуміння сутності, особливостей, об'єктів та суб'єктів, результату (або результатів), характеристик і властивостей фінансової глобалізації. Для такого опису потрібна дескриптивна модель, основою якої є комплементарний (тут у вихідному контексті – у взаємній відповідності складових опису або їхніх фрагментів, що забезпечує утворення зв'язків між ними) опис фінансової глобалізації, що демонструє її полісистемність. Полісистемний підхід значною мірою полегшує вивчення різноманітних процесів, які через їхню складність можна дослідити лише шляхом розчленування на менш складні елементи й докладного аналізу.

Фінансова глобалізація найчастіше визначається в найзагальнішому вигляді – як об'єднання фінансових ринків різних країн у єдиний фінансовий ринок, що функціонує за єдиними правилами, принципами, технологіями та механізмами. Але поява єдиного фінансового ринку, який функціонує за єдиними стандартами, є, радше, результатом

глобалізації. Проте фінансову глобалізацію не можна зводити лише до об'єднання національних фінансових ринків у світовий ринок. Її сутність значно глибша.

Як і в кожного процесу, у фінансовій глобалізації є результат, об'єкти і суб'єкти. Саме наявність цих складових фінансової глобалізації зумовлює її полісистемність як процесу.

Об'єктами фінансової глобалізації є:

- міжнародний (світовий) фінансовий ринок у цілому;
- ринок електронних фінансових послуг;
- суб'єкти міжнародного (світового) фінансового ринку (глобальні компанії, транснаціональні корпорації, банки світового масштабу, центральні (національні) банки країн, міжнародні фінансові організації);
- фінансові інструменти, що виникли (і виникають) в обігу об'єктів купівлі-продажу на світових фінансових ринках;
- всесвітні інформаційні системи;
- всесвітні платіжні системи [18].

Розмаїття об'єктів фінансової глобалізації зумовило виникнення та активну дію різноманітних суб'єктів фінансової глобалізації – міжнародних інституцій (міжнародні регіональні валютно-кредитні й фінансові організації), створених на засадах міждержавних відносин, що призначені для забезпечення функціонування світової фінансової системи, мають регулювати міжнародні економічні (у тому числі валютно-кредитні та фінансові) відносини об'єктів фінансової глобалізації та процеси, які відбуваються на глобальному (світовому) фінансовому ринку за участю цих об'єктів. Саме суб'єкти фінансової глобалізації у вигляді міжнародних інституцій об'єктивують процеси, що відбуваються у світовій фінансовій системі і на світовому фінансовому ринку, спрямовують їх за визначеними векторами й орієнтирами в інтересах головних учасників цього ринку.

Діяльність суб'єктів фінансової глобалізації та дія створених ними механізмів регулювання фінансових потоків на глобальному фінансовому ринку можуть як створювати загрози економічній безпеці України, так і усувати їх або пом'якшувати їхні наслідки. Тобто фінансову глобалізацію в широкому розумінні можна розглядати і як загрозу економічній безпеці України, у тому числі і інвестиційній безпеці, але водночас – і як комплексний спосіб захисту від інших загроз.

Глобалізація сьогодні характеризується високою інтенсивністю і динамічністю, які посилюються внаслідок постійного удосконалення інформаційних технологій та появи нових нормативів. Фінансова глобалізація – це складний, інтегрований та об'єктивний процес, що є результатом поглиблених фінансових зв'язків країн, лібералізації цін, міжнародних інвестиційних і фінансових потоків, створення й поширення глобальних транснаціональних фінансових груп, які можуть як позитивно, так і негативно впливати на розвиток фінансових систем країн.

Протягом останніх десятиліть Україна поступово долучалась до фінансової глобалізації і сьогодні можна говорити про її повноцінну участь у цьому процесі. Тому численні явища та процеси, що відбуваються в економіці України, мають розглядатися з урахуванням впливу глобалізації загалом і фінансової глобалізації зокрема. Врахування впливу фінансової глобалізації неминуче під час розгляду процесів у фінансовій та бюджетній системах України. При цьому необхідно зважати на дуальний характер впливу фінансової глобалізації. З одного боку, відкритість капіталу, доступ до міжнародних фінансових ресурсів дуже важливі для України, оскільки це сприяє підвищенню стійкості національної економіки, збільшенню динаміки розвитку, зміцненню її позицій у світовій економіці, полегшенню бюджетний процес. Особливо виразно позитивний вплив фінансової глобалізації виявляється в розвитку фінансового сектору вітчизняної економіки, підвищенні якості інституцій та макроекономічної політики.

Слід зазначити, що імідж країни на міжнародній арені є також

важливим чинником залучення іноземних інвестицій. Про те, наскільки Україна є привабливою для них говорить її місце та напрямок руху в світових економічних рейтингах, серед яких виділяють: Глобальний індекс конкурентоспроможності, Індекс «Doing Business», Індекс інвестиційної привабливості, Індекс економічної свободи, Fitch Ratings, рейтинг «Moody's Investor Services», Індекс сприйняття корупції та інші (табл. 1).

Світові рейтинги є зручний інструментом позиціонування країни у світовій системі, а рейтингові агенції виступають інститутами координації та спрямування для міжнародних інвесторів. Міжнародні рейтинги відображають загальносвітові тенденції та порівнюють розвиток певної країни із загальносвітовими тенденціями й з іншими економіками за основними показниками.

Таблиця 1

**Місце України у світових рейтингах
інвестиційної сприятливості бізнес-середовища**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Глобальний індекс конкурентоспроможності	84	76	79	85	81	83
Рейтинг «Doing business»	137	112	96	83	80	76
Віддаленість до найкращих показників, DTF	48,9	58,1	61,8	62,8	63,9	65,8
Індекс інвестиційної привабливості (на кінець року) (5 – максимум)	1,81	2,5	2,57	2,85	3,03	3,1
Індекс економічної свободи (100 – вільні країни)	46,3	49,3	46,9	46,8	48,1	51,9
Інвестиційна свобода (100 – максимум)	20	20	15	20	25	35
Глобальний індекс репутації	43,3	42,6	41,4	42,54	48,9	н/д
Міжнародний індекс прав власності (0-10)	4,2	4,3	3,926	3,933	3,424	4,282
Індекс сприйняття корупції	26	26	27	29	30	н/д
Рейтинг агентства «Fitch Ratings»	B (N) B- (N)	CCC	CC; RD; CCC	CCC; B- (S)	B- (S)	B- (S)

Джерело [19].

Інвестиційне середовище та інвестиційний клімат дійсно слугують так званім лакмусовим папірцем для прийняття управлінських рішень щодо

інвестування, є важливими індикаторами якості структурних змін та інституціональних реформ, які провадяться владою і відбуваються в економіці, а, відтак, позначаються на обранні тієї чи іншої держави провідним торговельно-економічним партнером. Найголовнішим викликом для країни наразі є кардинальне реформування інституційного середовища, яке неможливо зробити за наявності бюрократії, недостатньої прозорості та фаворитизму. Найбільшими проблемами для ведення бізнесу залишаються (у порядку спадання): інфляція, корупція, нестабільність політичної ситуації, ставки податку, податкове регулювання, нестабільність уряду, доступ до кредитів, неефективна державна бюрократія, регулювання іноземної валюти, недостатньо освічена робоча сила, погана робоча етика національної робочої сили, недостатній потенціал для інновацій тощо [20].

Загалом аналіз рейтингів України показав вкрай невисокі її інвестиційні позиції та належність до груп країн із рівнем розвитку нижче середнього. Іноземні інвестори розглядають економіку України з позиції ринку збуту, а не з позиції виробничої платформи, а внутрішні інвестори через перманентність різних криз також орієнтуються на сфери зі швидким оборотом повернення вкладень. Позиціонування України в координатах даних інституціональних метрик чітко вказує, що фрустрація верховенства права, деградація регулювання та політична нестабільність є саме тими чинниками, які формують деструктивну (або помірно конструктивну) поведінку економічних суб'єктів.

В той же час рейтинги можуть використовувати не стільки з метою виконання комплексного «домашнього завдання» реформування середовища для активізації економічних суб'єктів, скільки для виявлення можливостей покращити динаміку просування в рейтинговому списку, виконуючи точкові «формальні» заходи по тим позиціям, по яким країна знаходиться в останній децильній групі. Суттєве покращення позицій по пунктах з низькою статистичною базою створює хибну уяву про загальні позитивні зміни в інституціональному середовищі країни. Тільки комплексний аналіз рейтингових оцінок дасть можливість виявити загальну

тенденцію реформування середовища на користі активізації інвестиційної діяльності.

Здійснивши комплексну оцінку інвестиційної привабливості економіки України на підставі динаміки численних рейтингових показників базового та комплементарного характеру за авторською методикою, було виявлено, що з досліджуваного 2005 року до 2015 року інвестиційна привабливість коливалась в межах 0,386 – 0,423. З 2016 року, внаслідок здійснення реформ в ключових сферах державного управління відбулось зростання позиції України в базових рейтингах, зазначених в таблиці 1 (табл.2).

Таблиця 2

Динаміка індексу інвестиційної сприятливості

Роки	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
I_{IA}	0,408	0,39	0,4	0,423	0,396	0,408	0,386	0,402	0,391	0,416	0,401	0,428	0,451	0,474

Джерело: авторські розрахунки.

Інвестиції об’єктивно вважаються ключовим ресурсом модернізації і балансованого розвитку від рівня підприємства до рівня національної економіки. Проте, з іншого боку, активізація інвестиційної діяльності та підвищення рівня її ефективності визначаються цілою низкою власних внутрішніх та зовнішніх формальних та неформальних інститутів, діапазон яких варіюється від ментальності та інвестиційної поведінки і культури населення, ділової та бізнес-активності підприємств і суб’єктів господарювання до становлення інфраструктури безпеки і реалізації інвестиційної діяльності.

Незважаючи на низькі рейтингові оцінки України як внутрішні, так і зовнішні інвестиції мали місце, проте їх якісна характеристика була низька. Тільки з 2015 з метою створення сприятливих умов для інвестиційної активності

в умовах соціо-економічних потрясінь, спостерігається сильний зв'язок між індексом інвестиційної привабливості та індексом інвестиційної активності.

З огляду на зазначене є всі підстави констатувати про системність і комплексність проблеми державної політики забезпечення активізації інвестиційної діяльності [1]. Її ефективність можлива лише за умови інституціоналізації безпечних умов інвестиційної діяльності в Україні, тобто інвестиційної безпеки держави. Інституціоналізація в аналізованій сфері здатна:

- по-перше, сформувати в державі єдині і прозорі, визнані всіма суб'єктами інвестиційного процесу нормативно-правові, а також статусні (формальні та неформальні) правила і умови поведінки;

- по-друге, забезпечувати якісне планування розвитку ситуації, впровадження запланованих змін, а також гарантувати незворотність цих процесів;

- по-третє, збалансовувати поступ елементів державної, публічної та приватної інфраструктури інвестування і безпеки в цій сфері;

- по-четверте, підсилити дію не лише законодавчих, але й інших інститутів;

- по-п'яте, сформувати систему з елементів інституціоналізації, яка, закономірно, більш стійка до впливу внутрішніх і зовнішніх загроз, характеризується високим рівнем природності (а не штучного впливу з боку владних структур, економічних агентів – монополістів, інших суб'єктів) та резистентності до загальної політико-економічної ситуації в країні, дії факторів глобалізації тощо.

Інституціоналізація є найбільш надійною і якісною, стратегічно вивірною основою і напрямом гарантування інвестиційної безпеки держави [21]. Вона розкривається через систему заходів законодавчого, організаційно-правового, соціально-економічного, ідеологічного, інформаційного характеру, спрямованих на виявлення, попередження й локалізацію загроз інвестиційної безпеки, реалізується суб'єктами інвестиційної безпеки, які орієнтовані на повноцінну, комплексну і збалансовану, узгоджену між собою реалізацію функцій державного управління інвестиційної безпеки національної економіки. Як вже

ззначалось, інституціоналізація є досконалою і повноцінною, якщо всі завдання, які під були поставлені до чи під час її впровадження, були зреалізовані.

Головними суб'єктами системи забезпечення інвестиційної безпеки є держава як інститут управління та економічні суб'єкти, які створюють умови для активізації інвестиційної діяльності, тобто суб'єкти інвестиційної інфраструктури та економічні суб'єкти, які безпосередньо приймають участь в інвестиційній діяльності. Досягаючи своєї мети через активізацію інвестиційної діяльності, вони загалом мультиплікативно впливають на загальний розвиток економіки.

Механізм забезпечення інвестиційної безпеки держави – це система організаційно-економічних і правових заходів запобігання загрозам та нейтралізації небезпек. На нашу думку, забезпечення необхідного й достатнього рівня ІБ можливе в процесі поєднання природної заданості суб'єктів інвестиційної діяльності до стійкості загрозам і стабільності функціонування, де безпеку розглядають як цінність існування та розвитку (підсистема самозабезпечення), та заходів державного регулювання інвестиційної діяльності (підсистема державного регулювання). Тобто йдеться про природний і набутий інститути. Ці заходи можуть мати як комплементарний коригуючий зміст за умов достатнього рівня природної стійкості суб'єктів інвестиційного процесу до загроз і небезпек, так і базовий направляючий за умов низького рівня стійкості.

До ознак, що характеризують здатність суб'єктів інвестиційного процесу до стійкості як природного інституту можна віднести:

- на мікрорівні: уміння стратегічно планувати господарську діяльність; уміння прогнозувати рівень матеріальних запасів і резервів виробничого та невиробничого характеру, а також наявність швидко реагуючої системи доставки ресурсів у місця локалізації критичних умов розвитку; мати доступ до додаткових потужностей, технічних засобів, фінансових ресурсів для проведення крупних відновлювальних робіт або знати про альтернативні способи їх отримання;

- на нанорівні: уміти прогнозувати та планувати своє фінансове забезпечення з урахуванням теорії життєвого циклу; знати свої права та

обов'язки у фінансових відносинах для попередження опортуністичної поведінки контрагентів та вміти їх обстоювати.

Стан інвестиційної безпеки на будь-якому ієрархічному рівні не можна вважати постійним, фіксованим. Він постійно піддається змінам із боку станів нестійкої рівноваги між системоутворюючими чи системоруйнуючими процесами, які за походженням є ринковими й неринковими, а тому потребує коригуючого впливу з боку синергетичного поєднання ринкового й державного механізмів. Принцип симетричного регулювання стану інвестиційної безпеки на різних рівнях передбачає гармонізацію механізмів забезпечення інвестиційної безпеки. Особливо чітко виявлена необхідність простежується в процесі інституціоналізації інвестиційної безпеки держави.

Механізм забезпечення інвестиційної безпеки будь-якого рівня можна звести до трьох основних елементів:

- 1) розробка критеріїв та параметрів інвестиційної безпеки;
- 2) моніторинг і прогноз загроз інвестиційної безпеки;
- 3) діяльність органів державної влади по забезпеченню інвестиційної безпеки.

Головним критерієм інвестиційної безпеки є конкурентоспроможність економіки як процес реалізації інвестиційної безпеки в динаміці. Зважаючи на те, що основним критерієм економічної безпеки є здатність економіки країни зберігати або швидко поновлювати критичний рівень суспільного відтворення, то матеріальною основою цього є певний рівень інвестування та інвестиційної безпеки. Окрім основного критерія можна виокремити також інші критерії, що ґрунтуються на концепції сталого розвитку: інтенсивність інвестиційних, зокрема в інноваційну сферу, динаміка добробуту населення (рівень та якість життя населення), екологічний чинник. Досліджуючи інвестиційну безпеку на макрорівні, такими критеріями можуть бути: 1) валове нагромадження основного капіталу у % ВВП; 2) відношення чистого приросту прямих іноземних інвестицій до ВВП; 3) індекс кредитування реального сектору економіки; 4) інтегральний індекс інвестиційної сприятливості бізнес-середовища; 5) рівень тінізації економіки; 6) розмір економіки України у світовому ВВП.

Щодо системи моніторингу чинників, які визначають загрози інвестиційній безпеці, можна сказати, що вона є ключовим елементом механізму її забезпечення. Економічний зміст такої системи – створення комплексної системи спостереження, оцінки, аналізу й прогнозу процесів, які дають змогу формувати взаємопов'язану, скоординовану, послідовну політику з подолання загроз інвестиційній безпеці.

Моніторинг як оперативна інформаційно-аналітична система спостережень за динамікою показників безпеки на різних рівнях має суттєве значення. Базою для створення систем моніторингу є статистична інформація, яка наразі сповна не відповідає вимогам ефективного моніторингу інвестиційної безпеки. У зв'язку з цим підвищують вимоги до державної статистики, яка повинна надавати оперативно об'єктивну і глибинну за охопленням об'єктів спостереження інформацію.

Таким чином, інвестиційна безпека держави – це гармонізований та інтегральний рівень інвестиційної безпеки різних рівнів із пріоритетом національних інтересів. Забезпечення необхідного й достатнього рівня інвестиційної безпеки можливе в процесі поєднання природної заданості суб'єктів інвестиційної діяльності до стійкості загрозам і стабільності функціонування, де безпеку розглядають як цінність існування та розвитку (підсистема самозабезпечення), та заходів державного регулювання інвестиційної діяльності (підсистема державного регулювання). Тобто йдеться про природний і набутий інститути. Ці заходи можуть мати як комплементарний коригуючий зміст за умов достатнього рівня природної стійкості суб'єктів інвестиційного процесу до загроз і небезпек, так і базовий направляючий за умов низького рівня стійкості.

Інституційне середовище є своєрідним захистом економічної системи, що дозволяє їй максимально реалізувати свій економічний потенціал, вистояти перед різноманітними загрозами та викликами, особливо в умовах фінансової глобалізації. Зважаючи на це, під інституціоналізацією системи забезпечення інвестиційної безпеки, на нашу думку потрібно розуміти процес створення інститутів, норм і правил, що підвищують незалежність,

стійкість та адаптаційність суб'єктів національної економіки, створюючи умови для економічного зростання, інвестиційної активності, підвищення рівня життя населення та конкурентоспроможності національної економіки.

Тому інституціоналізацію системи забезпечення інвестиційної безпеки в умовах фінансової глобалізації слід здійснювати за напрямками створення інститутів, що підвищують інвестиційний потенціал національної економіки та формують умови для його максимальної реалізації, та реалізації заходів інституційного характеру з метою зниження ризикованості.

Ключова роль держави також полягає у заданні вектора забезпечення інвестиційної безпеки, системи узгоджених цілей, які б гармонізувалися на всіх ієрархічних рівнях. Базою таких регулятивних впливів є узгодження соціально-економічних інтересів. Саме узгодження інтересів – основа побудови механізму забезпечення інвестиційної безпеки, його найважливіший принцип.

Ефективне функціонування механізму забезпечення інвестиційної безпеки в умовах фінансової глобалізації можливе лише за умови наявності та взаємодії таких взаємопов'язаних структурних підсистем:

1. Нормативно-правова підсистема забезпечення інвестиційної безпеки держави, яка охоплює всю сукупність нормативно-правових актів, що створюють умови для здійснення інвестиційної діяльності.

2. Організаційно-управлінська складова, яка охоплює законодавчі, виконавчі й судові органи державної влади, діяльність яких спрямована на реалізацію інвестиційної політики щодо забезпечення інвестиційної безпеки і захист національних економічних інтересів від внутрішніх і зовнішніх загроз.

3. Фінансово-економічна підсистема передбачає створення та удосконалення форм податково-бюджетного планування, кредитування, обліку та контролю заходів, пов'язаних із забезпеченням інвестиційної безпеки, а також фінансування пріоритетних напрямів розвитку національної економіки.

4. Науково-технічна складова системи забезпечення інвестиційної безпеки, завданнями якої є сприяння переходу на інноваційний шлях розвитку, запровадження ресурсозберігаючих технологій та оновлення основного капіталу підприємств.

5. Кадрова підсистема, основне завдання якої полягає в забезпеченні органів державної влади і їх підрозділів необхідним контингентом людей та інформацією про них; упровадження науково обґрунтованих методів добору, розстановки, навчання, виховання, стимулювання кадрів; правове регулювання проходження служби та правовий захист особового складу цих інституцій.

6. У процесі діяльності, спрямованої на забезпечення інвестиційної безпеки держави вагоме значення має об'єктивна, повна, комплексна, інформація про економічне становище країни і рівень реалізації пріоритетних національних інтересів в економічній сфері. Тому основними завданнями інформаційно-аналітичної складової системи забезпечення економічної безпеки є аналіз економічного стану, виявлення тенденцій соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, виявлення та оцінка загроз економічній безпеці на всіх рівнях. Результатом комплексного аналізу є систематизована інформація про ступінь небезпечності загроз, причини й наслідки їх виникнення та розвитку. Крім того, важливим елементом інформаційно-аналітичної підсистеми є контроль за цією діяльністю, який полягає в порівнянні фактичного стану економічної безпеки з бажаним, своєчасному виявленні причин, встановленні недоліків, помилок управлінської діяльності органів державної влади, у спостереженні за змінами у внутрішньому і зовнішньому соціально-економічному середовищі та прогнозуванні стану економічної безпеки в майбутньому.

Список використаних джерел:

1. Varnalii, Z. S. Methodological bases of research of the system of investment security of the nation / Z. S. Varnalii, D. V. Nikytenko, O. P. Mykytiuk // Науковий вісник Полісся. – 2018. – № 1 (13). Ч. 1. – С. 8-14.
2. Нікитенко Д. В. Інвестиційна безпека України: сутність та інституціональне забезпечення : монографія / Д. В. Нікитенко. – Рівне : НУВГП, 2018. – 376 с.
3. Waters M. Globalization (Key Ideas) / M. Waters. – London : N.Y.: Routledge, 1995. – 272 p.
4. Ажнюк Б. Лінгвістичні аспекти глобалізації в Україні / Б. Ажнюк // Мовні конфлікти і гармонізація суспільства: матеріали наук. конф. 28-25 травня 2001 року. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2002. – С. 144 150.
5. Пономаренко О. І. Еволюція поглядів наукової спільноти на поняття «глобалізація» / О. І. Пономаренко // Зб. наук. праць ХНПУ ім. Г. С. Сковороди. – 2016. – Вип. 44. – С. 103-107.
6. Барановський О. І. Філософія безпеки: монографія : у 2 т. / О. І. Барановський. – К. : УБС НБУ, 2014. – Т. 1. – 831 с.
7. Трушин А. О. Стратегические аспекты модернизации предприятий в условиях глобализации / А. О. Трушин // Вестник Российской экономической академии имени Г. В. Плеханова. – 2010. – № 2(32). – С. 15 21.

8. Булатова О. В. Розвиток глобальної економічної інтеграції: теоретичний аспект / О. В. Булатова // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечение иностранных инвестиций: региональный аспект: сборник научных трудов. – Донецк : ДонНУ, 2012. – С. 49–54.
9. Attali J. Millennium: winners and losers in the coming world order / J. Attali. – New York: Random House, 1991. – 132 с.
10. Финансовая глобализация: возникновение, формы, особенности глобального финансового рынка. Направления развития финансовой глобализации [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eumtp.ru/?p=1179>
11. Патица Н. І. Міжнародні валютно-кредитні відносини : [навч. посібн.] / Н. І. Патица. – К. : Знання, 2012. – 566 с.
12. Проблема поведження нафтодоларів в міжнародних відносинах. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://um.co.ua/7/7-11/7-112512.html>
13. Финансовая глобализация: возникновение, формы, особенности глобального финансового рынка. Направления развития финансовой глобализации [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eumtp.ru/?p=1179>
14. Возникновение финансовой глобализации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://life-prog.ru/1_63276_vozniknovenie-finansovoy-globalizatsii.html
15. Бузгалин А. В. Глобальный капитал / А. В. Бузгалин, И. А. Колганов. – Москва : Эдиториал, 2007. – С. 256.
16. Шамшидинова Р. А. Формы проявления финансовой глобализации / Р. А. Шамшидинова // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2008. – № 4. – С. 90–92.
17. Концепции глобализации в современной историографии [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.socio-24.ru/s24s-745-1.html>.
18. Онищенко С. В. Бюджетна безпека України: сутність, загрози та шляхи забезпечення : монографія / С. В. Онищенко. – К. : Знання України, 2017. – С. 82-83.
19. Нікітенко Д. В. Інвестиційна безпека України: сутність та інституціональне забезпечення : монографія / Д. В. Нікітенко. – Рівне : НУВГП, 2018. – С. 157.
20. Global Competitiveness Index 2017-2018 edition. Ukraine [Electronic resource]. – Mode of access: World Wide Web: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/countryeconomy-profiles/#economy=UKR>.
21. Нікітенко Д. В. Теоретичні засади інституалізації інвестиційної безпеки / Д. В. Нікітенко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. – 2018. – № 4(199). – С. 28-34.

3.3. Сучасний стан і напрями покращання боргової безпеки України

В умовах глобалізації Україна задекларувала про наміри інтегруватися до світового економічного простору. В наступному десятиріччі євроінтеграція має стати головним і незмінним пріоритетом для України та основою стратегії економічного та соціального розвитку України. На шляху до євроінтеграції Україна зіткнулася з великою кількістю проблем, які загрожують конкурентоздатності країни. Особливо гостро постає проблема боргової безпеки та боргового стану країни, що виражається в зростанні державного боргу та складності його обслуговування. Зміцнення позицій

України в світовому економічному просторі можливе лише при ефективній реалізації боргової політики. Провідні західні економісти Г. Вуда та В. Аллен [1] ототожнюють фінансову безпеку з фінансовою стабільністю на макроекономічному рівні, зазначаючи що основою фінансової безпеки в цілому є стабільність фінансової системи.

Проблема державного боргу поряд з проблемою бюджетного дефіциту актуальна для більшості держав на сучасному етапі, ситуація в Україні не є винятком. Вирішення такої важливої проблеми як фінансова стабілізація в умовах кризового стану української економіки є основою загальнодержавної стабілізації. Саме боргова безпека є найважливішою складовою фінансової безпеки держави, проблема якої стала актуальною під час фінансової кризи 2008-2010 рр. і до сьогодні не втрачає цього статусу.

Формування державного боргу в Україні почалося з моменту отримання нею незалежності. Зростання розміру державного боргу призводить до зниження рівня боргової безпеки держави та спричиняє низку негативних наслідків, серед яких можна виділити підвищення відсоткових ставок фінансовому ринку країни, зростання податкового навантаження, зменшення споживчих витрат населення, відтік з країни коштів на обслуговування боргу, зниження міжнародного престижу країни [15].

Загрозливі тенденції в борговій сфері впродовж 2016 року посилювались внаслідок ескалації політичних кризових явищ на тлі продовження воєнного конфлікту на сході країни, продовження економічної рецесії, накопичення проблем з функціонуванням фінансової системи в умовах зниження кредитних рейтингів України, підвищення соціального напруження в суспільстві. Враховуючи нинішню складну ситуацію в країні припускаємо, що ігнорування проблеми боргової безпеки України з часом призведе до ще більших деструктивних наслідків для соціально-економічного розвитку суспільства. Виникає гостра потреба у комплексному дослідженні боргової безпеки України, яке надасть змогу виявити основні аспекти її вразливості, а також розробити ряд конкретних заходів щодо виправлення наявної ситуації [2].

Здатність у повному обсязі обслуговувати та своєчасно погашати

державний борг є одним з основних показників фінансової стабільності країни, що закріплює за державою імідж надійного позичальника та відкриває перед нею можливості до нових позик на більш вигідних умовах [3].

Перевищення певного гранично допустимого обсягу державного боргу може спричинити проблеми спроможності країни виконувати свої платіжні зобов'язання повною мірою. Вивчення вітчизняними вченими питання впливу державного боргу на економіку знайшло своє вираження в аспекті поняття боргової безпеки.

Для зменшення обсягів та негативних наслідків боргового навантаження та оптимізації використання залучених коштів уряд має враховувати показники та тенденції формування та обслуговування державних боргових зобов'язань, проводити раціональну боргову політику, суть якої має полягати у оптимізації структури державних запозичень, зменшенні обсягу дефіциту державного бюджету, покращенні управління державним боргом, та нарощуванні боргової безпеки.

У широкому розумінні під борговою безпекою держави розуміють певний рівень внутрішньої і зовнішньої державної заборгованості з урахуванням вартості обслуговування та ефективності використання внутрішніх і зовнішніх запозичень й оптимального співвідношення між ними, достатній для вирішення нагальних соціально-економічних потреб, що не загрожує втраті суверенітету та руйнуванню вітчизняної фінансової системи.

У вузькому розумінні боргову безпеку держави можна визначити як оптимальне співвідношення між внутрішніми та зовнішніми запозиченнями з урахуванням сумарної величини державного боргу та вартості обслуговування його складових.

На рівень боргової безпеки впливають такі чинники:

- ступінь інформаційного та нормативно-правового забезпечення боргової політики держави;
- стратегія боргової політики держави;
- структура державного боргу;
- рівень соціально-економічного розвитку;

- напрямок політичного та економічного курсу держави;
- «борговий досвід» держави тощо [4].

Лондар С.Л. формулює ключові принципи політики управління державним боргом:

- безумовність виконання взятих державою зобов'язань перед кредиторами;
- оптимальність структури боргових зобов'язань держави;
- мінімально можливі ризики за урядовими борговими цінними паперами при коливанні показників світового фінансового ринку;
- зниження вартості обслуговування державного боргу при наступних запозиченнях;
- заміна короткострокових запозичень на довгострокові;
- забезпечення рівномірності та уникнення значних пікових боргових виплат;
- відкритість і прозорість інформації про залучення, використання і погашення позикових коштів [5].

Отже, ключовим поняттям боргової безпеки є державний борг – це загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення». З іншого боку, боргову безпеку слід розглядати не тільки з позицій обсягів державного боргу, але й з точки зору його обслуговування та погашення [6].

Ефективне управління державним боргом, його обслуговування та розміри визначають стан боргової безпеки країни. На рівень боргової безпеки впливає велика низка чинників:

- стан нормативно-правової бази, що регламентує формування та управління державним боргом. Саме завдяки нормативно-правовій базі створюється боргова стратегія країни;
- загальний обсяг і структура боргових зобов'язань за видами валют, умовами емісії, джерелами, дохідністю, а також строками їх погашення;
- розвиток боргових інструментів, наявних для використання за умов внутрішнього і зовнішнього запозичення. Широкий спектр таких інструментів дає змогу диверсифікувати ризики;

- офіційний курс валют та темпи зростання ВВП. Дані показники мають безпосередній вплив на боргову залежність;
- система управління державним боргом, пов'язана з його обслуговуванням та погашенням;
- стабільність політичного та економічного курсу країни. Незмінність зазначених векторів розвитку сприяють довготривалому прогнозуванню боргових показників та більш виваженій борговій політиці.

У світовій практиці для оцінки боргової безпеки існує перелік показників-індикаторів, що використовуються Світовим банком та ЄБРР. Найбільшим відомим нормативним документом, рекомендаціями якого користуються як країни ЄС, так і інші країни світу, є Маастрихтський договір [6].

Світовий банк для оцінки боргової безпеки держави має свою систему показників (табл. 1).

Таблиця 1

Система індикаторів боргової безпеки, розроблена Світовим банком

Показник	Формула, %	Економічний зміст
Відношення валового зовнішнього боргу до експорту товарів і послуг	EDT/XGS	Демонструє відносну довгострокову спроможність держави акумулювати валютні надходження без додаткового
Відношення валового зовнішнього боргу до ВВП	EDT/GNP	Показує загальний рівень боргової складової економіки
Відношення загальних платежів щодо обслуговування боргу до експорту товарів і послуг	TDS/XGS	Коефіцієнт обслуговування боргу, що показує, яка частина валютних надходжень спрямовується у сферу погашення боргу
Відношення відсоткових платежів до ВВП	INT/GNP	Визначає можливість обслуговування зовнішнього боргу
Відношення відсоткових платежів до експорту товарів і послуг	INT / XGS	Визначає частину валютних надходжень, які використовуються на обслуговування
Відношення міжнародних резервів до валового зовнішнього боргу	RES / EDT	Показує, чи може країна використовувати свої резерви (і яку їх частину) для погашення зовнішнього боргу
Відношення міжнародних резервів до імпорту товарів і послуг	RES / MGS	Відображає запас фінансової міцності держави
Відношення короткострокового боргу до валового зовнішнього боргу	Short-term / EDT	Показує, яку частку становить короткостроковий борг у загальній сумі зовнішнього боргу
Відношення боргу міжнародним організаціям до валового зовнішнього боргу	Multilateral / EDT	Відображає частку заборгованості міжнародним фінансовим організаціям у загальній сумі зовнішнього боргу або свого роду залежність держави

Джерело: [7].

Узагальнюючи досвід вітчизняних та іноземних фінансових інституцій, а також напрацювання учених, які досліджували показники боргової безпеки будь-якої держави, можна виділити найбільш поширені індикатори, які відображають зміст і результативність управління державним боргом (рис. 1). Як бачимо кількісні значення показників боргової безпеки в Україні відрізняються від рекомендованих [3].

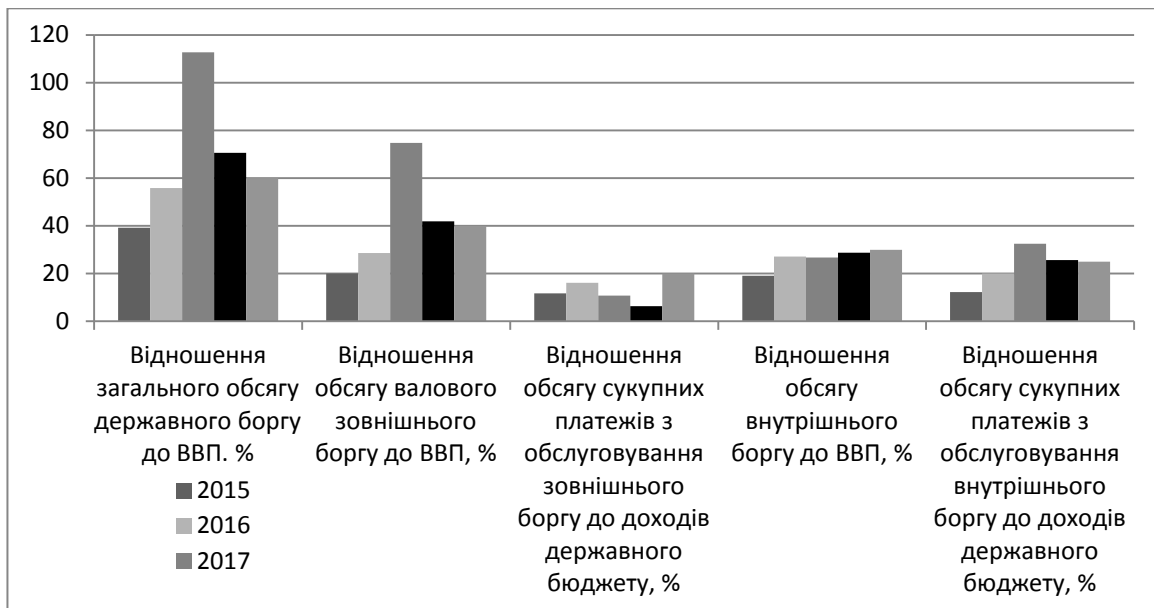


Рис. 1. Динаміка індикаторів стану боргової безпеки України

Джерело: розраховано та побудовано авторами за даними [8; 9; 10].

Основні фактори, які зумовлювали зростання боргового навантаження за останні роки, можна виокремити:

– значна девальвація гривні, яка спричинила збільшення не лише обсягу державного боргу в національній валюті, а також вартість його обслуговування у довгостроковій перспективі;

– зниження внутрішнього споживчого попиту внаслідок інфляційних процесів та безробіття [11].

Ефективне управління державним боргом, його обслуговування та розміри визначають стан боргової безпеки країни. Останні дані, надані Міністерством фінансів України, свідчать, що обсяги державного та гарантованого державою боргу невинно зростають з року в рік (табл. 2).

**Показники державного та гарантованого державою боргу України
за 2008–2018 рр.**

Роки	Державний внутрішній борг		Державний зовнішній борг		Гарантований державою борг		Державний і гарантований державою борг		Внутрішній валовий продукт		Курс дол. до грн
	млрд грн	млрд дол	млрд грн	млрд дол	млрд грн	млрд дол	млрд грн	млрд дол	Млрд грн	млрд дол	100 дол.
2008	44,7	8,5	86,0	16,3	58,7	11,1	189,4	36,0	948,1	180,0	526,7
2009	91,1	11,7	135,9	17,4	90,9	11,7	317,9	40,8	913,3	117,2	779,1
2010	141,7	17,9	181,8	22,9	108,8	13,7	432,3	54,5	1082,6	136,4	793,6
2011	161,5	20,3	195,8	24,6	115,8	14,5	473,1	59,4	1316,6	165,2	796,8
2012	190,5	24,5	208,9	26,8	116,3	14,9	515,5	66,2	1408,9	180,8	779,1
2013	257,0	32,2	223,3	28,0	104,6	13,1	584,9	73,2	1454,9	182,0	799,0
2014	461,0	29,3	486,0	30,8	153,8	9,8	1100,8	69,9	1566,7	99,4	1576,0
2015	508,0	24,1	825,9	39,5	237,9	11,3	1571,7	74,5	1751,0	83,0	2109,6
2016	670,6	24,7	980,2	36,1	278,9	10,3	1929,8	70,9	1979,5	73,0	2702,0
2017	753,39	26,84	1080,31	37,3	307,9	10,9	2141,674	76,3	2982,920	114,7	2661,6
2018	771,409,3	27,49	1397,217,8	39,71	308,13	11,13	2168,627	78,3	3558,706	131,8	2720,4

Джерело: побудовано авторами за даними [8].

Впродовж 2015 та 2018 років у сфері державного боргу зберігається тенденція до подальшого нарощування обсягів сукупного державного та гарантованого державою боргу України. Впродовж 2016 року сукупний борг збільшився на 358,1 млрд грн (показник приросту 22,7 %) в порівнянні з 2015 роком й станом на 31.12. 2016 року склав 1929,8 млрд грн (70,9 млрд дол. США). Характерним для аналізованого періоду є продовження зростання боргового навантаження, що виражається як співвідношення сукупного державного та гарантованого державою боргу до ВВП, показник якого за підсумками 2016 року склав 97.5 %, а співвідношення державного боргу щодо ВВП склало 83.4 %. У 2014 році аналогічні показники мали величини 89.7 % ВВП та 76.2 % ВВП відповідно. Таким чином, боргове навантаження станом на кінець 2016 року перевищувало граничну межу боргового навантаження в 60 % ВВП, передбачену Бюджетним кодексом України. Водночас необхідно зазначити, що темп приросту боргового

навантаження уповільнився [11].

Державний та гарантований державою борг України станом на 31 грудня 2018 року становив 2 168,63 млрд грн або 78,32 млрд доларів. Протягом 2018 року сума боргу збільшилась у гривневому еквіваленті на 26,94 млрд грн та у доларовому еквіваленті на 2,02 млрд доларів.

На кінець 2018 року зовнішній борг становив 1 397,22 млрд грн (64,43% від загальної суми) або 50,46 млрд доларів; внутрішній борг - 771,41 млрд грн (35,57%) або 27,86 млрд доларів. Державний борг України становив 1 860,50 млрд грн (85,79% від загальної суми) або 67,19 млрд доларів. Гарантований державою борг становив 308,13 млрд грн (14,21%) або 11,13 млрд доларів.

Офіційний курс долара до гривні за 2018 рік знизився на 1,35%. Таким чином, різниця між зростанням держборгу у доларовому і гривневому еквівалентах пояснюється валютним курсом.

За підсумками першого кварталу 2019 року співвідношення державного боргу України до ВВП знизилося до 59% [11].

За останні дев'ять років державний прями́й борг України зріс на 1262,6 млрд. грн. або у 18 разів.

Як наслідок, згідно даних Business Insider, Україна займає третє місце після Венесуели та Греції в рейтингу країн світу за ймовірністю дефолту [12].

Основними завданнями для забезпечення ефективної системи боргової безпеки держави є раціональне управління борговими ресурсами та цілісна система управління дефіцитом бюджету.

Дефіцит державного бюджету, як зазначає більшість науковців, та боргова залежність держави не чинить дестабілізуючого впливу на економіку країни, якщо не перевищує порогу у 3 % ВВП.

В Україні починаючи з 2008 року і до теперішнього часу розмір бюджетного дефіциту щорічно зростає стрімкими темпами, як в абсолютному, так і у відносному вираженні (рис. 2).

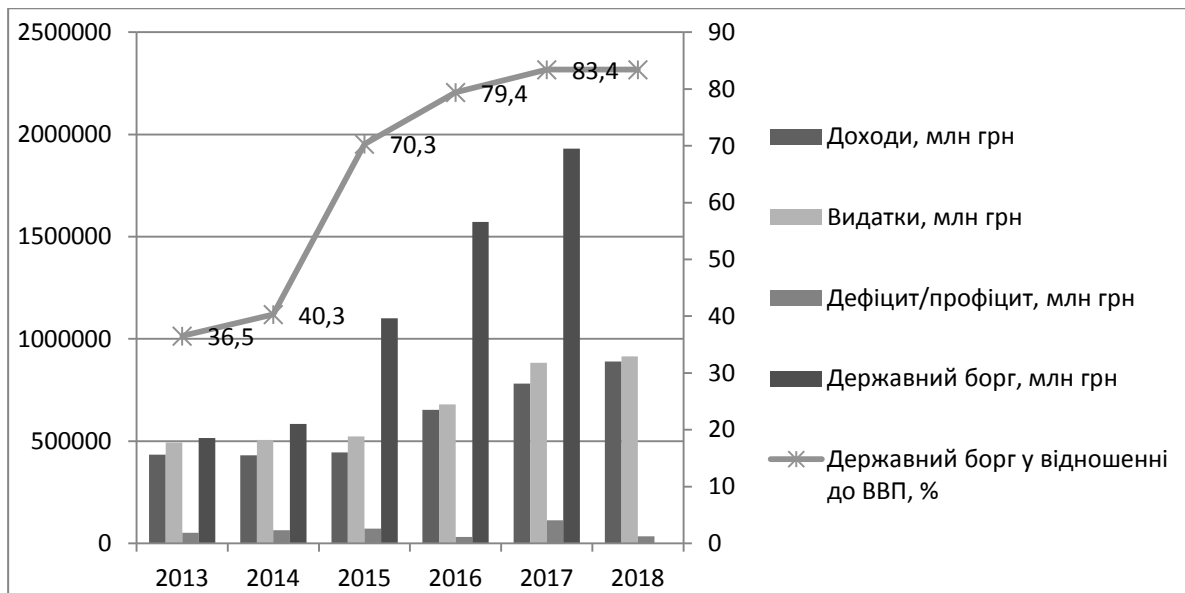


Рис. 2. Динаміка доходів та видатків зведеного бюджету України

Джерело: [13; 14].

Значний розрив між обсягами державних запозичень та платежів з погашення державного боргу, свідчить про те, що у майбутньому боргове навантаження на Державний бюджет України лише посилюватиметься та призведе до загострення проблеми боргової безпеки країни [15].

Зростання зовнішнього державного боргу швидкими темпами, особливо гарантованого державою зовнішнього боргу, чинить тиск на державний бюджет і всю фінансову систему країни. Проте, з другого боку, оцінювання рівня боргової безпеки та проведений аналіз боргової політики держави вказує на те, що за міжнародними стандартами тягар загального боргу України ще не є надто загрозливим для економічної безпеки країни.

Зазначимо фактори, які можуть мати позитивний вплив на економіку країни внаслідок зростання державного боргу:

- прискорення темпів економічного зростання;
- можливість здійснення масштабних капіталовкладень і реалізації довгострокових програм розвитку;
- кошти залучаються під значно менший відсоток і строки їх залучення носять довгостроковий характер у порівнянні з можливостями вітчизняної системи;
- позики, залучені суб'єктами господарювання, як правило, мають

інвестиційне спрямування; реалізація програм довгострокового кредитування банками фізичних і юридичних осіб тощо [2].

Серед негативних явищ, пов'язаних із збільшенням державного боргу, слід назвати наступні:

- вразливість вітчизняної фінансової системи від кон'юнктури світової фінансової системи;
- нестабільність валютних курсів, яка може вплинути на можливості виконання зобов'язань у визначені строки;
- невідповідність валюти запозичень і валюти основної частини активів суб'єкта господарювання;
- розриви у строках між залученими коштами на зовнішніх ринках і строками надходжень коштів від реалізації інвестиційних проектів, кредитування банками суб'єктів господарювання;
- неможливість виконати зобов'язання при ускладненнях з доступом до джерел іноземної валюти;
- низька ліквідність світових фінансових ринків може знизити можливості щодо реструктуризації заборгованості [15].

Очевидним є те, що переваги та недоліки зростання державного боргу є достатньо вагомими. Тому державі необхідно мати в арсеналі ряд інструментів, які дозволять корегувати боргову політику залежно від економічної ситуації в країні шляхом здійснення ефективного впливу на розмір та структуру державного боргу [11]. На думку багатьох дослідників, це мають бути заходи як прямого, так і опосередкованого впливу. Хоча перевагу слід віддавати саме непрямим методам, адже «прямий контроль за потоками капіталів спонукає економічних агентів до пошуку ренти та ізолює внутрішній ринок капіталів». Разом з цим Уряд повинен послідовно вживати заходів щодо підвищення суверенного кредитного рейтингу України.

Для зміцнення боргової безпеки та раціонального управління державним боргом, на нашу думку, потрібно особливу увагу зосередити на реалізації наступних стратегічних заходів:

- розвиток альтернативних, непозикових інструментів фінансування

бюджетних видатків, що дозволить мінімізувати основні ризики боргового портфеля держави та забезпечить достатній запас міцності державних фінансів;

- зменшення боргового тягаря шляхом капіталізації боргу і заміни існуючих боргових зобов'язань новими;

- в умовах капіталодефіцитної економіки більш прийнятним буде використання внутрішніх запозичень на умовах пільгової відсоткової ставки, як засобу перерозподілу прибутку всередині країни;

- поліпшити розвиток людського капіталу шляхом інвестування залучених коштів та забезпечити ефективність їх використання.

Список використаних джерел:

1. Allen W. Defining and achieving financial stability. *Journal of Financial Stability*. 2006. Vol.2(2). P. 52-72.

2. Петрошук О. Напрями підвищення рівня боргової безпеки України [Електронний ресурс] / О. Петрошук. – Режим доступу: <http://naub.oa.edu.ua/2012/napryamy-pidvyschennya-rivnya-borhovoji-bezpeky-ukrajiny>. – Назва з екрана.

3. Лось В. В. Теоретичні основи управління борговою безпекою / В. В. Лось, В. І. Усик // Молодий вчений. – 2015. – № 2 (2). – С. 153-156.

4. Омельченко Л. С. Боргова безпека України та аналіз її сучасного стану / Л. С. Омельченко, І. В. Суміна // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2012. – № 1. – С. 309-320.

5. Лондар С. Фінанси / С. Лондар, О. Тимошенко. – Вінниця : Нова книга, 2009. – 384 с.

6. Славкова А. А. Боргова безпека України: сучасний стан, проблеми та перспективи / А. А. Славкова, А. В. Проценко // Вісник ОНУ імені І. І. Мечнікова. Серія : Економіка. – 2014. – Т. 19. – С. 137-141.

7. Макар О. П. Зміцнення боргової безпеки – передумови економічного зростання в Україні / О. П. Макар // Науковий вісник НЛТУ України. – 2012. – № 22.12. – С. 288-292.

8. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс] : [офіційний сайт]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>. – Назва з екрана.

9. Державна казначейська служба України [Електронний ресурс] : [офіційний сайт]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>. – Назва з екрана.

10. Державна служба статистики України [Електронний ресурс] : [офіційний сайт]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>. – Назва з екрана.

11. Лондар Л. П. Оцінка стану державного боргу та ключові напрями підвищення рівня боргової безпеки України [Електронний ресурс] / Л. П. Лондар // Національний інститут стратегічних досліджень : серія «Економіка». – 2016. – № 69. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derzhavniy_borg-cc2fd.pdf

12. Рух М. Украина вошла в тройку близких к дефолту стран [Электронный ресурс] / Максим Рух // Пресса Украины. – Режим доступа: <http://uapress.info/ru/news/show/90888>.

13. Одосій О. Взаємозв'язок бюджетної та боргової політики України [Електронний ресурс] / О. Одосій. – Режим доступу: <http://commons.com.ua/ru/byudzhhet-ta-borgova-politika-ukrajiny/>. – Назва з екрана.

14. Національний банк України [Електронний ресурс] : [офіційний сайт]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>. – Назва з екрана.

15. Мелих О. Ю. Дефіцит державного бюджету як індикатор боргової безпеки України / О. Ю. Мелих // Ефективна економіка. – 2016. – № 4. – С. 66 -74.

3.4. Державні цінні папери як інструмент боргової політики держави

У світі не існує жодної держави, яка б у ті чи інші періоди своєї історії не стикалася б з проблемою державних запозичень. І тому, на сьогоднішній день, ринок державних цінних паперів є невід'ємною частиною фінансової системи будь-якої розвиненої країни. Світова практика засвідчує, що державні цінні папери виступають у якості основного інструменту державних запозичень, дозволяючи залучати значні фінансові ресурси на вигідних умовах. У той же час, ринок державних цінних паперів активно використовується центральними банками при проведенні грошово-кредитної політики з метою регулювання грошової маси, підтримки ліквідності банківської системи та рівня процентних ставок.

Концептуальною основою розвитку фінансової системи держави в сучасних умовах є переосмислення сутності економічних категорій, їх взаємозв'язку у відповідності до процесів, що зумовлюють зміни в економічній системі. Сучасна економічна система базується на тому, що основу, зміст кредитних відносин сьогодні визначають фінансові активи. Саме інструментарій фінансових активів дозволяє найбільш ефективно, а значить прибутково використовувати наявні грошові, матеріальні і трудові ресурси.

Важливо наголосити на тому, що в цій ситуації держава не може стояти осторонь від деяких процесів. Або держава є активним учасником системи фінансово-кредитних відносин, або її роль в економічній системі слабне. Процес включення держави в систему фінансово-кредитних відносин базується перш за все на переосмисленні окремих складових, категорій, а відповідно і самої сутності фінансово-кредитних відносин.

Кредитні відносини виникли давно і розпочинали свою історію з випадкових явищ, які були спричинені тимчасовими фінансовими труднощами окремих осіб. Із появою державних інститутів, розвитком правових відносин кредитні відносини піднялися на суттєво новий рівень розвитку. Державні запозичення стали об'єктивним явищем у розвитку більшості економічних систем. Головною умовою надання кредиту стала довіра до держави-позичальника, у той час кредитним відносинам був

притаманний переважно приватноправовий характер. Слід відмітити, що протягом тривалого часу значно змінилися форми та методи державних запозичень, з'явилися нові позичкові інструменти, розширилася система кредитних інститутів та їх видів. Це доводить, що потреба та попит на додаткові ресурси завжди є і буде.

Історично проблема розбалансованості публічних фінансів не була постійною, що було пов'язано з пануванням традиції мінімального втручання держави в господарські процеси конкурентного середовища відкритої економіки, ознаки якої були притаманні економікам переважної більшості країн під час становлення ринкового господарства. Розвиток держави як інституту, що відіграє виняткову роль у системі економічних звичаїв суспільства, позначився, у першу чергу, на зростанні державних видатків, які збалансовувались розширенням дії фіскальних засобів на економічних агентів.

У ринковому господарстві, де створюються блага, які споживаються переважно приватним сектором, спостерігається низький рівень мотивації (або її відсутність) виробляти певну номенклатуру благ. А оскільки ринок не може забезпечити їх створення, то ініціативу по забезпеченню виробництва благ суспільного споживання взяла на себе держава. Якщо фіскальний потенціал економіки не дозволяв державі здійснювати необхідну пропозицію суспільних благ, то уряд вдавався до боргового розширення державних видатків, а плата за споживання суспільних благ набула форми податків або державного боргу як наслідку позикових операцій уряду.

Одним з перших, хто теоретизував проблему втручання держави у сферу продукування благ був А. Сміт. Він писав про «... зростання величезних боргів, що в даний час пригнічують, і в кінцевому рахунку, можливо, розорять всі великі нації Європи» [1].

Вчений вказував на те, що при нарощуванні державного боргу підвищуються і податки, а це, своєю чергою, спричиняє відплив капіталу. Таким чином, практика боргового фінансування державних витрат, на думку класика, призводить до послаблення держави та її банкрутства.

Ще один представник класичної політичної економії Д. Рікардо зазначав, що «не розглядає систему запозичень як найбільш доцільну

систему для покриття державних витрат. Ця система має тенденцію робити нас менш заощадливими – обманюючи нас щодо нашого дійсного положення». Окрім того, він вважав, що «країна стає біднішою внаслідок марнотратства уряду та приватних осіб та внаслідок запозичень» [2]. В той же час, вчений вважав, що відсоткові виплати не є тягарем для майбутніх поколінь, оскільки розглядав їх як внутрішні трансферти. У цьому сенсі запозичення є, за Д. Рікардо, еквівалентними податкам.

А. Сміт та Д. Рікардо мали однакову точку зору стосовно наслідків запозичень, оскільки критично ставилися не до самого факту існування боргу, а до його негативного впливу на накопичення капіталу.

Важливий аспект теорії державного боргу розглянув К. Маркс, який у праці «Капітал» простежив взаємозв'язок між капіталом, податками та державним боргом. Маркс помітив двоїсту природу капіталу, втіленого у державних цінних паперах (облігаціях), які обертаються на ринку. Облігації є лише титулом капіталу, який функціонує у сфері створення нової вартості, але приносить власникам прибуток як капітал, який застосовується у реальному виробництві. Маркс вважає, що позичковий капітал набуває форми державних цінних паперів, адже грошова винагорода у вигляді доходу від проценту отримується власником облігації з поза виробничої діяльності, коли виробництво начебто є єдиним джерелом зростання вартості і суспільного капіталу. За твердженням Маркса, облігація принципово відрізняється від тих видів цінних паперів, які обслуговують виробничу діяльність, в першу чергу від акції як частини статутного капіталу. «Нагромадження капіталу у вигляді зобов'язань державного боргу свідчить... лише збільшення класу кредиторів держави, які дістають право привласнювати собі певні суми з загальної маси податків. Ці боргові свідоцтва, видані за первісно взятий в позику і давно вже витрачений капітал, ці паперові дублікати знищеного капіталу функціонують для своїх власників як капітал» [3].

Отже, облігації, виступають своєрідним засобом переміщення грошових ресурсів з виробництва у сферу непродуктивного державного «оживання. Важливим моментом у характеристиці Марксом руху капіталу в процесі утворення державного боргу є виявлення джерела оплати процентів

по позиках. Як правило, таким джерелом є та частина новоствореної вартості, яка набуває форми податків. А отже, облігації надають право капіталізації податкових надходжень, тобто привласнення частини новоствореної вартості, уникаючи участі процесі відтворення, що є імперативом збільшення капіталу державного кредитора.

Поява наукових досліджень, в яких державні запозичення визначалися як важливий інструмент, за допомогою якого здійснюється фінансування державних потреб (боргу), призвело до появи «нової філософії» державних запозичень.

Одним із перших дані ідеї почав розвивати представник німецької школи, а саме А.Вагнер. Базуючись на обґрунтованому ним «законі зростаючої державної активності», він сформулював в кінці XIX ст. основні принципи кредитного фінансування державних витрат. А.Вагнер розглядав діяльність держави як економічно продуктивну, а всі державні витрати поділялися на постійні та надзвичайні. Постійні – це витрати, які регулярно (кожен рік або з певною періодичністю) виникають у процесі нормального функціонування держави і тому піддаються плануванню. Цей вид видатків фінансується лише за рахунок податкових зборів. Надзвичайні видатки завжди пов'язані з фінансуванням тих державних функцій, які не можуть бути передбачені заздалегідь (витрати на ліквідацію наслідків стихійних лих, аварій, війн). При цьому, надзвичайні видатки представляють собою інвестиції у ті активи, що головним чином служать збільшенню продукції народного господарства. Мова йде про інвестиції у матеріальне виробництво і нематеріальний капітал, що служить основою «виробництва здатності» державної діяльності. Таким чином, на думку А.Вагнера, ці витрати необхідно фінансувати, як правило, за рахунок державних запозичень [4].

Питання права на існування державних запозичень виникає тільки при зіткненні з фінансовими та політичними складнощами, до яких приводить надмірна заборгованість, а саме: обслуговування боргу складає значну частину видатків бюджету, що скорочує фінансування життєво-необхідних витрат; неспроможність сплатити борг та відсотки за користування позикою веде до

політичного та економічного пресингу з боку зарубіжних країн та внутрішнього розладу, до втрати державності. Тобто проблема не в існуванні боргу як явища, а в його розмірі, вартості та напрямків використання залучених коштів.

Підтримуючі А. Вагера, К. Дитцель писав, що державний кредит збільшує ефективність національного капіталу, що кошти передані державному господарству знаходять більш корисне застосування чим в приватних господарствах, що державні позики сприяють стабільності в політичному житті, стимулюють заощадження та збільшують виробництво. «Народ тим багатший, чим більшу частину державних витрат складають платежі за боргу» [4]. Обґрунтовував він це тим, що виробниче використання капіталів, отриманих державою шляхом позик, сприяє зростанню народного доходу в більшій мірі, чим збільшення податкового тягаря внаслідок необхідності сплати відсотків і погашення самого боргу.

Отже, ми можемо зазначити, що в цілому економісти німецької школи кінця ХІХ – початку ХХ ст. визнавали державну діяльність як здебільшого продуктивну, а фінансування державних витрат за рахунок запозичень не лише вважалось позитивним, а й рекомендувалося.

Подальший розвиток ідеї щодо позитивної оцінки здійснення державних запозичень здобули після кризи 29-33 рр. ХХ ст. Так, відомий економіст Дж.М.Кейнс теоретично визначив доцільність існування дефіциту і державного боргу та довів це, піддавши критиці концепції «класичного розвитку». Дж.М.Кейнс обґрунтував новий підхід щодо питання про роль і місце держави у суспільному відтворенні, відводячи державним фінансам одне з важливіших місць у практиці регулювання економіки (положення «про необхідність здійснення державою регулювання економіки, шляхом збільшення державних витрат») [5].

Одним із постулатів фінансової концепції кейнсіанської школи є теорія «функціональних фінансів», у відповідності з якою уряд має можливість здійснювати балансування економіки своєї країни, використовуючи один чи декілька шляхів, а саме: здійснення державних продаж чи закупівель,

проведення кредитних операцій та надання чи отримання позичок від юридичних і/чи інституціональних інвесторів, виплата субсидій одним категоріям громадян і стягнення податків з інших.

Задля вирішення вище зазначених проблем, Дж.М.Кейнсом було розроблено положення про стимулювання споживання, шляхом додаткових державних витрат за рахунок здійснення державою запозичень надлишкових збережень приватного сектору. Крім того, «загальна теорія» Дж.М.Кейнса первинною ознакою в регулюванні економікою розглядає попит, а це, в свою чергу, свідчить про необхідність його стимулювання за допомогою фінансових ресурсів, у тому числі шляхом випуску державних цінних паперів.

Слід також відмітити, що спеціального аналізу проблеми державного боргу і бюджетного дефіциту у своїй фундаментальній праці Дж.М.Кейнс не зробив. Ці проблеми дістали свого розвитку його послідовниками: Е. Домаром, П. Годме, С. Леландом, А. Лернером, Ф. Неймарком, А. Хансеном [6].

Вони розробили теорію «циклічного балансування» економіки, у відповідності з якою, сума бюджетного дефіциту, що утворилася в роки кризи і відповідно весь обсяг раніше емітованих, але ще не погашених позичок, повинні покриватися за рахунок бюджетних надлишків, що накопичуються у періоди економічного піднесення.

Ще одним здобутком представників кейнсіанської школи є розробка теорії «бюджетного накачування» та «компенсуючого бюджету». Суть цих теорій полягає у тому, що держава повинна відшкодовувати нестачу необхідного попиту за рахунок розширення власних інвестицій, що здійснюються за рахунок запозичень. Однак, вони не врахували такі негативні наслідки практичного застосування даних теорій, як збільшення інфляційних тенденцій; ефект витіснення з ринку приватних інвестицій і корпоративних цінних паперів; необхідність збільшення оподаткування, з метою погашення раніше емітованих зобов'язань; зниження купівельної спроможності населення.

Крім того вони розробили і модифікували теорію «вбудованого бюджетного стабілізатора» і проведення «дискреційних» заходів, у відповідності з якою за допомогою податків і державних витрат, а також

використовуючи додаткові заходи – здійснення позичок і надання субсидій, здійснюється коригування амплітуди циклічних коливань в економіці. На їхню думку, бюджетний дефіцит стимулює споживання, зростання виробництва і скорочення безробіття через механізм мультиплікатору державних витрат. Під час кризи, в умовах неповного використання виробничих можливостей, приріст попиту, що стимулюється збільшенням державного боргу, пом'якшує кризові явища. У фазі економічного підйому, податкові надходження збільшуються за рахунок активного сальдо бюджету, внаслідок чого державний борг знижується. Але при цьому передбачається, що темпи росту національного доходу будуть перевищувати темпи росту державного боргу і, відповідно, відношення державного боргу до національного доходу і його тягар для нації буде скорочуватись.

Слід зазначити, що вище наведене надало державі право не тільки монетарно, а й з допомогою інших антициклічних заходів реально втручатися в економіку і вирішувати завдання щодо стимулювання структурної перебудови.

Однак, на нашу думку, в цій ситуації виникає проблема, пов'язана з неоднорідністю строків та глибиною спадів і підйомів економічного циклу. Так, якщо довгий і глибокий спад може змінити короткий і незначний період підйому, виникнення великого дефіциту під час спаду у цьому випадку не покривається позитивним сальдо періоду піднесення (його і взагалі може не бути), відповідно, буде мати місце дефіцит бюджету.

В середині 70-х років ХХ ст. економіка західних країн зіткнулася не лише з глибокими циклічними кризами і зниженням темпів економічного росту, а й з рядом структурних криз: енергетичною, економічною, валютно-фінансовою, переважанням попиту на сировину над її пропозицією тощо. Ці явища призвели до критичного ставлення до кейнсіанської моделі державного регулювання. Під їх впливом склалася нова неоконсервативна модель регулювання, теоретичною основою якої стали концепції неокласичного напрямку в економічній теорії, такі як монетаризм, теорії економіки пропозиції та раціональних очікувань. Найбільш видатними

представниками даних концепцій були американські економісти М.Фрідмен, А.Лаффер, Дж.Гилдер, Дж.Мут і Л.Реппінг [6].

Представники теорії раціональних очікувань, аналізуючи роль і місце державних запозичень у макроекономічному регулюванні, сформулювали концепцію «прямого чи ультра раціонального» витіснення. На їхню думку, таке витіснення проходить у тих випадках, коли держава проводить інвестиції за рахунок запозичень. А це свідчить про те, що додаткові державні інвестиції призводить до зниження віддачі у конкуруючих приватних капіталовкладеннях. Відповідно, приватні інвестиції будуть скорочені. Як і класики, державні запозичення вони ототожнювали із податками [6].

Серед сучасних вітчизняних дослідників, заслуговує на увагу думка професора І.Лютого, який розглядає державні запозичення як об'єктивне, притаманне ринковій економіці явище, при цьому він зазначає, що вмiле використання державного кредиту у бюджетній політиці дає змогу стримувати інфляційні процеси, найбільш ефективно використовувати грошові заощадження населення і підприємців [7].

Важливо наголосити на тому, що: проблема державних запозичень полягає насамперед не в їх розмірах, а в напрямках їх використання; розмір річних державних запозичень завжди повинен дорівнювати обсягу капітальних вкладень в економіку; залучення додаткових фінансових ресурсів із світового ринку позичкових капіталів має стимулювати економічні зростання держави, в той час як фінансові ресурси, що виділяються міжнародними кредитними інвесторами, надаються лише на певних умовах, а їх виконання може призвести до формування незахищеного внутрішнього ринку, зростання соціального напруження та інших негативних явищ, тому в подібних випадках пріоритетами повинні бути економічні інтереси держави.

Загалом, ми можемо зазначити, що існування протилежних точок зору на здійснення державних запозичень з метою фінансування державного потреб полягає у двоякому характері державного боргу. З одного боку, державний борг є інструментом державного регулювання економіки, з іншого – є свідченням

економічної і соціальної кризи. Ця двоякість обумовлює суперечність впливу форм його прояву на економіку, яка визначається:

– у стабілізаційному і дестабілізаційному впливі на стан державного бюджету, грошового обороту, ставку позичкового проценту, рівень споживання та заощадження інвестицій;

– у стимулюючому та стримуючому впливі на динаміку і темпи економічного росту;

– у більш рівномірному розподілі у часі реального податкового навантаження з одного боку, і утворення реального економічного тягара для майбутніх поколінь – з іншого.

Отже, використання державних запозичень може мати як позитивні, так і небажані наслідки для соціально-економічного розвитку. Постійно існують протиріччя між величиною суспільних потреб і обмеженими можливостями держави щодо їх задоволення, які призводять до необхідності використання кредитного фінансування.

Історичний розвиток форм і методів державних запозичень слід розглядати як спосіб фінансування власних витрат. Сьогодні випускаючі цінні папери, держава спрямовує залучені фінансові ресурси на вирішення певних завдань, головні з яких зображено на рис. 1.

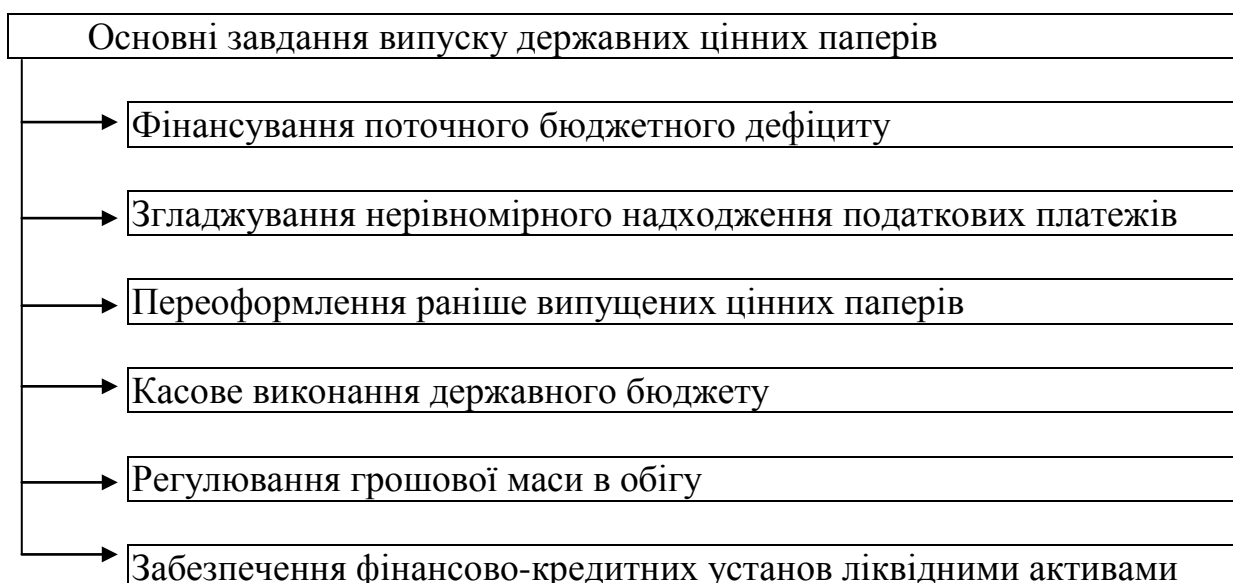


Рис. 1. Використання залучених фінансових ресурсів від розміщення державних цінних паперів.

Важливими умовами ефективного функціонування ринку державних цінних паперів, що забезпечують значні надходження коштів від державного запозичення, виступають: виважена політика держави у сфері запозичення коштів на фінансовому ринку; нормативно-правове забезпечення функціонування фінансового ринку та ринку державних цінних паперів, обов'язкове дотримання всіма учасниками правил і процедур роботи на ринку цінних паперів, партнерські взаємовідносини держави й інших учасників фінансового ринку, формування сучасного механізму взаємодії адміністративних і ринкових структур з метою удосконалення і зміцнення цього ринку. Сучасний вітчизняний ринок державних цінних паперів має такі особливості: законодавче регламентування специфіки випуску, обігу та погашення державних цінних паперів; державні цінні папери можуть бути ринковими та неринковими, іменними або на пред'явника; незначні обсяги емісії державних цінних паперів; обмеженість інструментів державних позик; низький рівень ліквідності державних цінних паперів; обмеженість вторинного ринку державних цінних паперів [8].

Кількісна оцінка залучених фінансових ресурсів, що продукуються в різних сегментах ринку, визначає обсяг державного боргу, який структурно складається з внутрішнього і зовнішнього. Це зобов'язання, що виникли, відповідно, в межах і поза межами національного фінансового ринку. В останньому випадку має місце імпорт фінансових ресурсів у формі позикового капіталу, який характеризує обсяги дефіцитного фінансування видатків бюджету за рахунок зовнішніх кредитних джерел. Зовнішні позики дозволяють країні споживати більше, ніж продукує її економіка, сприяють інтернаціоналізації економічного розвитку, але разом з тим породжують відповідні проблеми управління і обслуговування боргу. Економічна доцільність державних запозичень пояснюється необхідністю залучення державою необхідних фінансових ресурсів для фінансування видатків та потребами коригування обсягу грошової маси через купівлю-продаж цінних паперів національним (центральним) банком країни.

Аналіз державного боргу показує, що небезпечною тенденцією фінансової системи впродовж останніх декілька років стало нарощування

загальних обсягів державного та гарантованого державою боргу України та суми його приросту як у національній, так і в іноземній валюті у декілька разів перевищували суми бюджетного дефіциту та вимагали суттєвого фінансування на його покриття за рахунок боргових операцій. (табл. 1).

Таблиця 1

**Динаміка державного та гарантованого державою боргу України
за 2014-2019 рр., млрд. грн.**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Загальна сума державного та гарантованого державою боргу	1 100,83	1 572,18	1 929,81	2 141,82	2 168,45	2 067,13
Державний борг	947,03	1 334,27	1 650,83	1 833,71	1 860,29	1 809,86
Внутрішній борг	461,00	508,00	670,65	753,40	761,09	805,24
Зовнішній борг	486,03	826,27	980,19	1 080,31	1 099,20	1 004,63
Гарантований державою борг	153,8	237,91	278,98	308,11	308,16	257,26
Внутрішній борг	27,86	21,46	19,08	13,41	10,35	11,02
Зовнішній борг	125,94	216,45	259,89	294,70	297,81	246,24

Джерело: складено на основі [9].

Як видно з табл. 1 структура державного та гарантованого державою боргу (внутрішній та зовнішній борг) станом на 31.08.2019р. становила 39,49% і 60,51% відповідно. На рис. 2 подано динаміку державного та гарантованого державою боргу України за 2014-2019 рр., млрд. дол. США.

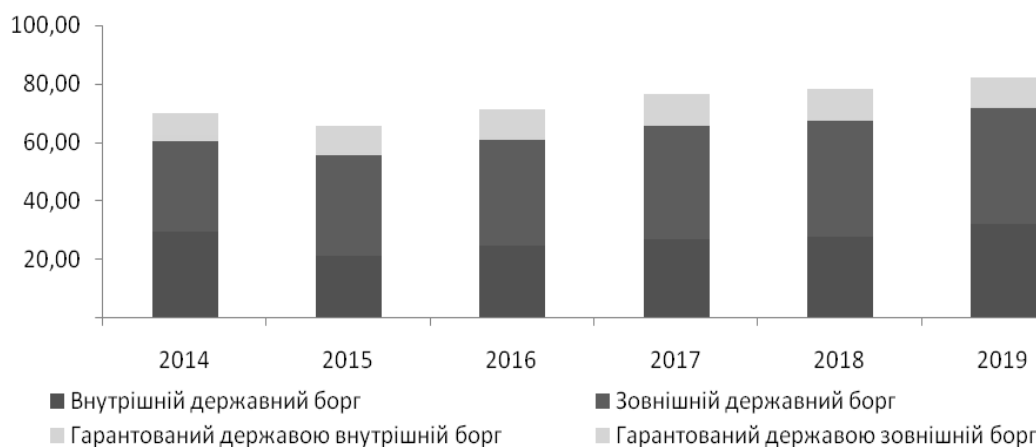


Рис. 2. Динаміка державного та гарантованого державою боргу

України за 2014-2019 рр., млрд. дол. США.

Джерело: складено на основі [9].

В свою чергу, обсяг коштів залучених за рахунок державних цінних паперів в загальній структурі державного боргу (внутрішній та зовнішній борг) станом на 31.08.2019р. становила 39,49% і 60,51% відповідно. В таблиці 2 подано динаміку заборгованості за випущеними цінними паперами в структурі державного та гарантованого державою боргу України.

Таблиця 2

Динаміка заборгованості за випущеними цінними паперами в структурі державного та гарантованого державою боргу України за 2014-2019 рр., млрд. грн.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Державний борг	947,03	1 334,27	1 650,83	1 833,71	1 860,29	1 809,86
Заборгованість за випущеними цінними паперами на внутрішньому ринку	458,23	505,36	668,13	751,02	758,84	803,06
Заборгованість за випущеними цінними паперами на зовнішньому ринку	272,51	415,27	517,80	574,46	622,08	578,44
Гарантований державою борг	153,8	237,91	278,98	308,11	308,16	257,26
Заборгованість за випущеними цінними паперами на внутрішньому ринку	21,57	16,40	15,95	8,95	6,00	6,00
Заборгованість за випущеними цінними паперами на зовнішньому ринку	28,51	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Джерело: складено на основі [9].

Загалом, частка державних цінних паперів в структурі державного та гарантованого державою боргу станом на 31.08.2019р. становить 77% та 2% відповідно (рис. 3).

В рамках наявного боргового портфеля протягом наступних чотирьох років очікуються значні піки рефінансування державного боргу. Зокрема, загальні витрати з погашення та обслуговування державного боргу в 2019 році складуть 483 млрд. грн., а середній обсяг виплат за державним боргом в 2020-2022 рр. очікується на рівні 485 млрд. грн... Основна частина цих платежів складається з погашення державного внутрішнього боргу як у національній валюті, так і в іноземних валютах [9].

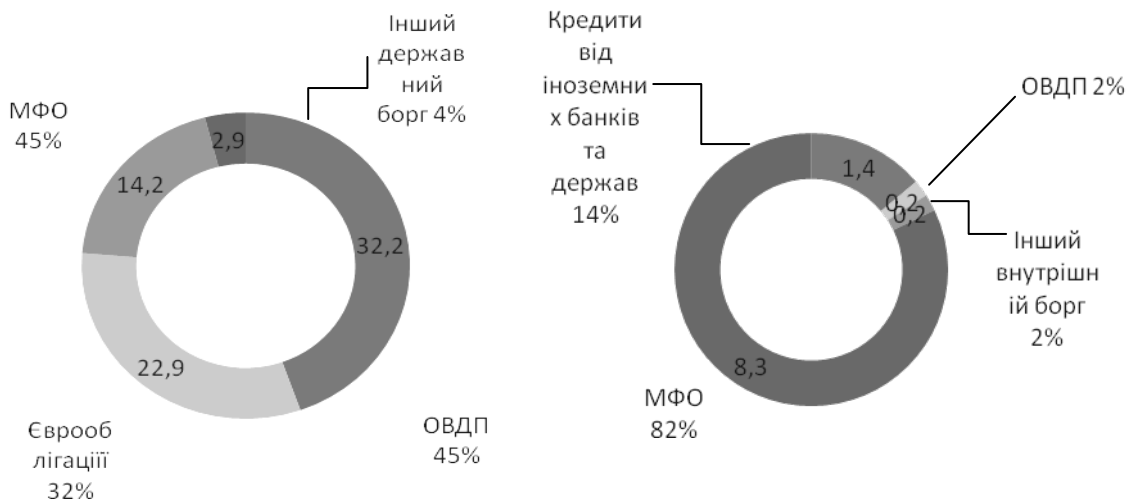


Рис. 3 Структурі державного та гарантованого державою боргу станом на 31.08.2019р., млрд. дол. США.

Джерело: складено на основі [9].

Мінімізація цього ризику можлива шляхом розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів. З метою забезпечення достатньої ліквідності державних цінних паперів створено інститут первинних дилерів. За результатами 2018 року первинні дилери розташовані за обсягом придбання ОВДП на первинному ринку наступним чином: Приватбанк, Ощадбанк, Укрексімбанк, Укргазбанк, ОТП Банк, Citibank, Перший Український Міжнародний Банк, Альфа-Банк, Кредобанк, Райффайзен Банк Аваль, Укрсиббанк та Банк Південний.

Розвиток внутрішнього ринку державних цінних паперів планується також шляхом залучення міжнародних інвесторів на внутрішній ринок України. З цією метою в травні 2019 року український ринок було приєднано до мережі міжнародного центрального депозитарію цінних паперів Clearstream через рахунок в депозитарії НБУ. Цим було полегшено доступ міжнародних інвесторів до державних цінних паперів України, підвищуючи таким чином попит на ОВДП та їх ліквідність.

Отже, ключовим завданням, пов'язаним із використанням державних цінних паперів в якості одного з інструментів формування інноваційного розвитку української економіки, є правильне визначення напрямів

використання запозичених коштів. Існуюча сьогодні система формування, розподілу, використання фінансових ресурсів державою не створює умов для інноваційного розвитку вітчизняної економіки. Побудова сучасної інноваційної стратегії в Україні вимагає посилення інвестиційно-інноваційної діяльності та створення системи її фінансового забезпечення, яка повинна базуватися на максимально ефективному використанні фінансово-кредитних важелів різноманітного походження.

Саме тому, Україні необхідно знайти шляхи розблокування певних напрямків нагромадження фінансового потенціалу, можливості виходу з існуючих обмежень фінансових потоків з метою побудови належного механізму фінансового забезпечення інноваційного розвитку і, таким чином, сформувати фінансовий простір, який зорієнтований на активізацію інноваційної моделі розвитку вітчизняної економіки.

Відомий економіст Туган-Барановський зазначав: «Податки шукають грошей там, де їх нема, а запозичення залучають вільні капітали, що добровільно позичаються державі або у разі відсутності доцільного місця їх розміщення, або зважаючи на умови, що їх пропонує держава» [10, с. 83].

Таким чином, кошти залучені із допомогою державних цінних паперів, дозволяють державі здійснювати стабілізаційний вплив на економіку шляхом протидії інфляційним проявам, впливати на політику і динаміку економічного росту через стимулювання додаткового попиту, регулювати розподіл фінансових ресурсів між різними сферами господарської діяльності, робити вплив на політику у області перерозподілу доходів.

В свою чергу, сучасна фінансова політика держави об'єктивно визнає необхідність використання державних запозичень. Функціонально фінансова політика визначається оптимізацією і, відповідно, ефективністю використання власних і залучених фінансових ресурсів державою. В цьому питанні концептуальною є позиція щодо місця держави в системі ринкових відносин. Можна констатувати, що в сучасних фінансових системах держава як суб'єкт ринку з метою ефективного функціонування повинна

використовувати механізм кредитних відносин. Об'єктивно даний процес пов'язаний із циклічністю економічного розвитку і необхідністю оптимізації залучення фінансових ресурсів, тобто як і кожний із суб'єктів ринку, держава враховуючи і прогножуючи зміну кон'юнктури, повинна оптимізувати обсяги фінансових ресурсів, які вона використовує. Проте необхідно зазначити, що держава виступає не лише як окремий суб'єкт ринку, а й як особливий інститут, що своєю економічною діяльністю здійснює безпосередній вплив на інших суб'єктів ринку. Виходячи з цих позицій, в сучасних умовах зростає роль ринку державних цінних паперів, його місця у фінансовій системі та фінансовій політиці уряду.

З метою реалізації ефективної політики державних запозичень в Україні слід перш за все, розробити таку концепцію боргової стратегії, в якій державний борг розглядається не з позиції боргового тягаря для економіки України, а як інструмент економічного зростання в державі. Ефективне управління державними запозиченнями на всіх етапах його здійснення (починаючи з моменту вибору джерела та напряду використання і закінчуючи погашенням боргу) дозволить уникнути кризових боргових ситуацій та перевантаження видаткової частини державного бюджету в розрізі витрат на обслуговування державного боргу. Фінансові ресурси, отримані на ринку державних цінних паперів та використані на структурну перебудову й інвестиційно-інноваційні цілі сприятимуть розвитку економіки України, що забезпечить зростання дохідної частини державного бюджету.

Політика державного кредитування повинна враховувати як суб'єктивні чинники, пов'язані з політичною ситуацією, ставленням суспільства до державних запозичень, так і об'єктивні фактори, пов'язані, насамперед із циклічністю економічного розвитку і зміною кон'юнктури ринку. Відмітимо, що ефективна фінансова політика уряду повинна, передусім, базуватися на аналізі попередніх запозичень, їх структурі, з

обов'язковим врахуванням цінових і політичних чинників, строків позики та можливостей реструктуризації.

З врахуванням вищесказаного відзначимо, що на сьогодні головною метою процесу функціонування державних цінних паперів України має бути не фінансові операції у сфері фінансування дефіциту бюджету, а залучення фінансових ресурсів у реальний сектор економіки, тим самим забезпечуючи ринковий механізм стимулювання інвестиційної діяльності для сталого економічного зростання.

Список використаних джерел:

1. Сміт А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй / А. Сміт : пер. з англ. – К. : Port-Royal, 2001. – 612 с.
2. Рикардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения. Избранное / Д. Рикардо. – М. : Эксмо, 2007. – 960 с.
3. Маркс К. Капитал. Т. 3 / К. Маркс, Ф. Енгельс // Твори. – К. : Політвидав, 1963. – Т.25.,4.2. – 511 с.
4. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе / М. Блауг ; пер. с англ. – 4-е изд. – М. : Дело ЛТД, 1994. – 720 с.
5. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег : пер. с англ. / Дж. М. Кейнс ; общая ред. и предисл. А. Г. Милейковского и И. М. Осадчей. – М. : Прогресс, 1978. – 494 с.
6. Історія економічних учень : підручник у 2 ч. / за ред. В. Д. Базилевича. – 3-те вид., випр. і допов. – К. : Знання, 2006. – Ч. 1. – 582 с. Ч. 2. – 575 с. – (Класичний університетський підручник).
7. Лютий І. О. Державний кредит у фінансовій політиці України / І. О. Лютий // Банківська справа. – № 2. – 2004. – с. 41.
8. Кучер, Г. Розвиток ринку внутрішніх державних боргових зобов'язань України / Г. Кучер // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2011. – № 2. – С. 47-58.
9. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>
10. Сборник статей: проф. М.В. Бернацкого, проф. М.И. Боголепова, В. Р. Идельсона [и др.] / под общ. ред. [и с предисл.] проф. М.И. Туган-Барановского ; Всерос. ком. обществ. содействия воен. займам. – Петроград : тип. "Правда", 1917. – 194, [2] с. : табл. ; 25.

Розділ 4. ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТИ

4.1. Теоретична концептуалізація фіскального механізму

При всій різноманітності механізмів державного регулювання соціально-економічної сфери фундаментальне значення зберігає фіскальний механізм. Держава, впливаючи на процеси організації фіскальних відносин шляхом зміни механізмів формування бюджетних надходжень і витрат, спрямовує встановлені фіскальні взаємозв'язки, управляє каналами проходження та напрямками фіскальних потоків, уточнює пропорції розподілу фінансових ресурсів і, таким чином, забезпечує регулювання соціально-економічного розвитку.

Формування та функціонування фіскального механізму досліджується вітчизняними та зарубіжними науковцями фрагментарно, а тому теорія фіскального механізму в сучасній економічній літературі не набула належного розвитку. Так, поняття «фіскальний механізм» зустрічається рідко, його часто ототожнюють із податковим, бюджетним чи бюджетно-податковим механізмами, що ми вважаємо неправильним. На наш погляд, для з'ясування сутності зазначеного терміну необхідно розглянути дві базових категорії «фіскальний» і «механізм».

Власне поняття «фіск» з'явилося ще в епоху Римської імперії. У словнику іноземних термінів поняття «фіск» (від лат. *fiscus*) трактується як «державна казна» [1, с.737], хоча спочатку слово «*fiscus*» було пов'язане з кошиком, переважно таким, де зберігалися гроші, призначені до видачі (перехідні суми, незалежно від того, чи належали гроші державі чи приватній особі). Тому словом «фіск» почали позначати будь-яку касу, будь-яку суму, що могла бути негайно видана. В державному управлінні термін «*fiscus*» затвердився за провінційними касами (*fiscus Gallicus*). В результаті того, що значна частина провінцій із часів Августа заходила в імператорському управлінні, поняття «*fiscus*» все частіше стало вживатися

для характеристики кас, що управлялися імператорськими чиновниками та протиставлялися єдиній сенатській касі. Пізніше імператорські каси стали офіційно називатися *fisci* з додаванням спеціального призначення: *fiscus Asiaticus, Alexandrinus, libertatis et peculiorum, frumentarius, castrensis*. Зазначене призвело до того, що всі імператорські каси загалом, а також все імператорське управління, отримало назву «*fiscus*», а те, що належало до відання цього управління, позначалося терміном «*fiscalis*» (наразі розуміється як казенний). Такому розширенню поняття значно сприяла поява центрального фінансового управління в Римській імперії за часів Клавдія, хоча його функціонування не передбачало існування єдиної центральної каси [2, с.42].

В сучасних умовах під фіском розуміють державну казну (бюджет) [3, с.329; 4, с.262]. Крім того, Гончаров С. М. і Кушнір Н. Б. фіск визначають як «сукупність фінансових ресурсів держави в умовах централізованих держав» [5, с.250], тоді як Завадський Й. С., Осовська Т. В. і Юшкевич О. О. трактують фіск як «єдиний загальнодержавний фінансовий центр» [6, с.332]. На наш погляд, фіск необхідно розглядати в аспекті складових державного бюджету – надходжень (серед яких провідна роль належить податкам і державним запозиченням) і витрат (серед яких пріоритетне значення відіграють видатки та надання бюджетних кредитів).

Щодо поняття «фіскальний», то воно знайшло своє відображення у словниках різних століть, що нами узагальнено та відображено у табл. 1.

Виходячи із даних табл. 1 можна зробити висновок про те, що термін «фіскальний» зазвичай трактують як слугуючий інтересам казни, тобто у сучасному розумінні фіскальним інтересам. Беручи до уваги дослідження Бондарук О. С., фіскальні інтереси можна розглядати як сукупність фіскальних потреб носіїв інтересу, які реалізуються через діяльність суб'єктів, спрямовану на отримання певної вигоди через фіск з метою забезпечення функціонування та розвитку держави, юридичних і фізичних осіб [7, с.95].

Підходи до визначення терміну «фіскальний»*

Джерело	Характеристика поняття
XIX століття	
Объяснительный словарь 32000 иностранных словъ, вошедшихъ въ употребленіе въ русскій языкъ съ объясненіемъ ихъ корней / сост. И. Ѳ. Бурдонъ и А. Д. Михельсонъ. Узд 5-е, испр. и доп. Москва : Типографія Ф. Гогансонъ, 1877. 623 с., с.563.	Фіскальний – казенний, звернений на користь казни.
Объяснительный словарь иностранных словъ вошедшихъ въ употребленіе въ русскій языкъ, съ объясненіемъ ихъ корней / сост. по словар. Рейзе, Рейфа и др. Михельсонъ. Изд. 9-е. Санкт-Петербургъ : «Русская типографія» А. О. Лютецакого, 1883. 752 с., с.699.	Фіскальний – звернений на користь казни, який відноситься до державної казни.
Словарь иностранных словъ наиболѣе употребительныхъ въ русскомъ языкѣ / подъ ред. М. Заскаго. Изд 3-е, испр. и знач. доп. Кіевъ : Тип. И. И. Чоколова, 1893., с.318.	Фіскальний – звернений на користь казни; який стосується державного майна.
Словарь иностранных словъ, вошедшихъ въ составъ русскаго языка / под ред. А. Н. Чудинова. Санкт-Петербургъ : Издание книгопродавца В. И. Губинскаго, 1894. 989 с., с.910.	Фіскальний – який належить фіску, державній казні, казенний.
XX століття	
Полный словарь иностранных словъ, вошедшихъ въ употребленіе въ русскомъ языкѣ, съ означеніемъ ихъ корней / сост. по лучш. Источн. Бурдонъ и Михельсонъ. Изд 11-е. Москва : Издание книжнаго склада А. С. Панафидиной, 1903. 476 с., с.430.	Фіскальний – казенний, звернений на користь казни.
Money's fiscal dictionary / by L. G. Chiozza Money, M. P. London : Methuen & Co., 1910. 326 p., с.115.	Фіскальний – всі питання, пов'язані з підвищенням доходів.
Словарь иностранных словъ, вошедшихъ въ употребленіе въ русскій языкъ / под ред. М. Попова. Москва : Тип. Т-ва И. Д. Сытина, 1911. 458 с., с.411.	Фіскальний – який стосується інтересів фіску, тобто державної казни, казенний.
Словарь иностранных словъ вошедшихъ въ въ русскій языкъ / сост. Е. Ефремовъ; под ред. Проф. И. А. де Бодуэнь-де-Куртенэ. Изд 2-е. Москва : Т-во А. А. Левенсонъ, 1912. 605 с., с.521.	Фіскальний – який відноситься до доходів казни, стосується інтересів фіску; казенний.
Словарь иностранных словъ, вошедшихъ въ составъ русскаго языка / сост. по Энциклоп. слов. Ф. Павленкова. Нью-Йорк : Издание книжного магазина М. Манзеля, 1921. 714 с., с.597.	Фіскальний – який належить державній казні; казенний.
Словарь иностранных слов / сост. М. Е. Левберг; под ред. К. И. Шелавина. Изд 6-е, доп, исправ. и перераб. Ленинград :Издательство «Красная газета», 1928. 213 с., с.189.	Фіскальний – казенний, державний, податний.
Словарь иностранных словъ вошедшихъ в русский язык / под ред. Т. М. Капельзона. Москва : Государственное словарно-энциклопедическое из-во «Советская энциклопедия», 1933. 1502 с., с.1259.	Фіскальний – який стосується інтересів фіску, казенний.
Дворецкий И. Х. Латинско-русский словарь. Около 50000 слов. Изд 2-е, перераб. и доп. Москва : Русский язык, 1976. 1096 с., с.429.	Фіскальний – який належить до фіску (казни), казначейський.
Словарь иностранных слов / по научн ред А. Г. Спиркина, И. А. Ачкурина, Р. С. Карпинского. 7-е изд., перераб. Москва : Русский язык, 1980. 624 с., с.543.	Фіскальний – який стосується інтересів фіску, казни.
Словарь иностранных слов / зав. ред. В. В. Пчелкина. 18-е изд., стер. Москва : Русский язык, 1989. 624 с., с.543.	Фіскальний – який стосується інтересів фіску, казни.
Васюкова И. А. Словарь иностранных слов. Москва : АСТ-ПРЕСС, 1999. 640 с., с.600.	Фіскальний – слугуючий інтер есам державної казни, який стосується їх.

Джерело	Характеристика поняття
XXI століття	
Словник іншомовних слів / уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. Київ : Наукова думка, 2000. 680 с., с.616.	Фіскальний – який стосується інтересів скарбниці, (фіску).
Большой иллюстрированный словарь иностранных слов: 17000 слов. Москва : ООО «Издательство АСТ»; ООО «Издательство Астрель»; ООО «Русские словари», 2002. 960 с., с.839.	Фіскальний – який стосується інтересів фіску, казни.
Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ Перун, 2005. 1728 с., с.1538.	Фіскальний – стосовно до фіску, до інтересів фіску.
Бибик С. П., Сютя Г. М. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання / за ред. С. Я. Єрмоленко. Харків : Фоліо, 2006. 623 с., с.572.	Фіскальний – пов'язаний із відрахуванням до державної скарбниці, до бюджету.
A-Z: Your pocket guide to understanding financial terms. Dublin : National Adult Literacy Agency, 2009. 55 p., с.24.	Фіскальний – термін для опису фінансів, контрольованих урядом.
Словарь иностранных слов современного русского языка / сост. Т. В. Егорова. Москва : «Аделант», 2014. 800 с., с.712.	Фіскальний – який слугує інтересам казни, належить їй.
Merriam-Webster's Advanced Learner's English Dictionary. URL: https://www.merriam-webster.com/dictionary/fiscal#h1 (дата звернення: 23.10.2019).	Фіскальний – стосовно податку, державного доходу або державного боргу; стосовно фінансових питань.

Джерело: Складено авторами.

На наш погляд, носіями фіскальних інтересів є громадяни та держава. Перші наповнюють бюджет та прагнуть отримати від держави якісне задоволення своїх потреб через отримання соціальних трансфертів, бюджетних кредитів, податкових пільг тощо. Фіскальні інтереси держави спрямовані на забезпечення реалізації її основних функцій – оборонної, адміністративної, соціальної, економічної тощо. Для виконання зазначених функцій держава прагне своєчасно та в повному обсязі змобілізувати кошти, насамперед за рахунок податків, у бюджеті держави (сформувати надходження) та ефективно їх розподілити між окремими галузями національної економіки, адміністративно-територіальними одиницями та верствами населення (здійснити витрати). Вважаємо неправильним звужувати поняття «фіскальний» виключно до доходів казни або податків, адже бюджет містить дві частини – надходження й витрати. Неправомірно також розширювати дефініцію «фіскальний» до контрольованих урядом фінансів, адже уряд контролює не лише бюджет держави, а й, наприклад, фінанси державних підприємств, що виходить за межі фіску. Таким чином, вважаємо, що термін «фіскальний»

повинен застосовуватись до надходжень і витрат бюджету держави та інших належних їй централізованих фондів, які включають не лише бюджетні доходи й видатки, а й кредитно-інвестиційні операції (надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних запозичень, кошти від приватизації державного майна, повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів) [8]. Причому, основними складовими поняття «фіскальний» є податки (як головне джерело бюджетних доходів), бюджетні видатки та державний кредит.

У фінансовій науці, як і в інших галузях науки, все ще ведеться дискусія стосовно розуміння сутності та характерних особливостей поняття «механізм» як відповідної наукової категорії. Можемо виокремити різні підходи до розуміння змісту терміну «механізм» у тлумачних словниках, а також в економічній літературі (економічний підхід) і в технічній літературі (технічний підхід).

Так, у тлумачних словниках поняття «механізм» розглядають з кількох позицій [9, с. 695; 10, с. 354; 11, с. 532; 12, с. 665]:

1. Механізм як внутрішній устрій (система ланок) машини, прибору, апарата або чого-небудь, що приводить їх в дію.
2. Механізм як сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне, фізіологічне, психологічне та ін. явище.
3. Механізм як пристрій, що передає або перетворює рух.
4. Механізм як система, устрій, що визначає порядок якого-небудь виду діяльності.
5. Механізм як метод, спосіб.

В науковій літературі при визначенні сутності поняття «фіскальний механізм» використовують один із вищезазначених підходів або синтез кількох із них, що нами узагальнено та відображено у табл. 2.

У табл. 2 ми привели далеко не повний перелік наявних у спеціальній літературі визначень поняття «фіскальний механізм». Але, мабуть, і цих прикладів цілком достатньо аби зробити висновок, що за роки досліджень вчені-фінансисти не тільки не змогли сформуванати загальноприйняте

уявлення про фіскальний механізм, а й, навпаки, запровадили в науковий обіг значну кількість визначень даного поняття, що включають практично увесь спектр фінансових явищ і процесів.

Таблиця 2

Підходи до визначення терміну «фіскальний механізм»

Автор (и)	Характеристика поняття	Підхід до розуміння змісту у тлумачних словниках
Бантон В. Д. Л., Тарангул В. І.	Фіскальний механізм – оптимальне використання мультиплікаційних ефектів державних витрат та податків з метою забезпечення бажаного приросту реального ВВП, що передбачає організацію фіскальних відносин, обґрунтування поточних заходів втручання в хід формування і використання бюджетних коштів [13, с. 32].	2,3
Ватагович М.	Фіскальний механізм – сукупність бюджетно-видаткових та податкових форм, засобів та інструментів формування і використання централізованих фондів грошових коштів з метою фінансування діяльності держави і досягнення цілей її політики [14, с.67].	1,2
Зимовець В. В.	Фіскальний механізм – вилучення та перерозподіл доходів державою в рамках фіскальної політики, що може розглядатися переважно у динаміці – у складі обороту фінансових ресурсів, але не у статичності [15, с.101]	2,3
Канцур І. Г.	Фіскальний механізм – сукупність бюджетного та податкового механізмів, що поєднує в собі розподільчі процеси від сплати податків до використання фінансових ресурсів держави; система взаємопов'язаних між собою інструментів, за допомогою яких визначаються оптимальні параметри формування фінансових ресурсів бюджетів різних рівнів та максимальна ефективність їх розміщення й використання для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства [16, с. 123-124].	1,2,4
Литовченко Т. М.	Фіскальний механізм – сукупність економіко-організаційних, нормативно-правових форм і методів управління фіскальною діяльністю держави в процесі формування, розподілу і використання грошових ресурсів для задоволення її потреб [17, с.41].	1,2,4,5
Масліченко С. О.	Фіскальний механізм – система форм і методів реалізації сукупності притаманних (іманентних) державним фінансам функцій з метою практичного вирішення завдань економічної політики держави (у широкому розумінні) та система фінансових методів і важелів, що завдяки дотриманню принципів фінансування й оподаткування забезпечують реалізацію цілей економічного та соціального розвитку (у вузькому розумінні) [18, с. 7-8].	1,4,5

Автор (и)	Характеристика поняття	Підхід до розуміння змісту у тлумачних словниках
Мєдведкова Н. С.	Фіскальний механізм – сукупність інструментів і важелів, що забезпечують мобілізацію коштів у розпорядження держави та формування обсягу і структури фінансових витрат з метою створення умов для забезпечення нормального функціонування держави [19, с. 8].	1,2
Сидорович О. Ю.	Фіскальний механізм – сукупність організаційно-правових норм, методів і форм державного управління механізмами мобілізації доходів, їх розподілу й перерозподілу з метою досягнення економічних, соціальних та екологічних цілей державотворення [20, с. 18].	1,2,4,5
Ткачів С. М.	Фіскальний механізм – сукупність спеціально розроблених і законодавчо закріплених методів і важелів використання фінансових ресурсів [21, с.65].	2,5
Тропіна В. Б.	Фіскальний механізм – сукупність економіко-організаційних і правових форм та методів управління процесом формування, розподілу та використання централізованих коштів грошових ресурсів для виконання державою покладених на неї функцій, – економічної, соціальної, політичної, ідеологічної (духовної), які у реальному житті розмежувати неможливо, як не можна розмежувати фіскальний механізм на окремі механізми за зазначеними напрямками [22, с. 81].	1,2,3,4,5
Федоришена Л. І., Жмурко І. В., Алескерова Ю. В.	Фіскальний механізм – визначені цілі і напрями розвитку бюджетно-податкових відносин і методи їх реалізації на місцевому рівні [23, с. 469; 24, с.105].	2,3,5
Фурса Т. П., Синиця С. М., Дегтярьова С. В.	Фіскальний механізм – сукупність проведених уповноваженими державними органами фіскально-правових заходів, які є частиною загальної економічної стратегії країни, для фінансового забезпечення діяльності держави і громад, а також непряме фінансування для регулювання розвитку різних галузей економіки, покликаних сприяти сталому розвитку виробництва і зростання народного добробуту [25, с.34; 26, с.184-185].	1,2

Джерело: Складено авторами.

Відзначимо, що у вітчизняній науковій літературі паралельно перебувають в обігу дві дефініції: «фіскальний механізм» і «бюджетно-податковий механізм». Причому бюджетно-податковий механізм ще більш термінологічно невизначний, ніж фіскальний. Так, Марчук Ю. М. розглядає бюджетно-податковий механізм як «сукупність методів та інструментів бюджетно-

податкового регулювання, які є невід'ємною складовою фінансово-економічному механізму» [27, с. 36]. Проте зазначений механізм спрямований не лише на регулювання бюджетно-податкових явищ і процесів, а й на їх бюджетне забезпечення. Кириченко А. В. визначає бюджетно-податковий механізм як «сукупність відносин між органами влади різних рівнів, що виникають у результаті дії держави на економічний розвиток» [28, с. 41]. Однак ототожнювати механізм виключно із зв'язками між органами державного управління без засобів їх організації також не є недоцільним. Тарангул В. І. трактує бюджетно-податковий механізм, з одного боку, як «систему відповідних інструментів і певних методів, які використовуються у процесі управління фінансовими відносинами, що виникають між суб'єктами бюджетних відносин з приводу мобілізації та розподілу фінансових ресурсів», а з іншого – як «комплекс форм і методів створення та використання фінансових ресурсів» [29, с. 79]. У даному випадку зазначений механізм ототожнюється із бюджетним або фінансовим, тоді як податкова складова розмивається в узагальнених згадках про мобілізацію ресурсів. Що ж до згаданого «створення фінансових ресурсів», то, здається, автор взагалі вийшов у дофінансові стадії економічних відносин. Частково аналогічне спостерігається і у визначенні бюджетно-податкового механізму Григоренка В. О. як «сукупності соціально розроблених і законодавчо закріплених методів і важелів, мобілізації й використання фінансових ресурсів» [30]. На наш погляд, найбільш точним є трактування Онищенко В. О. і Ставничої М. М., які розглядають бюджетно-податковий механізм як «засіб послідовної реалізації організаційних та економічних дій, що ґрунтуються на об'єктивних законах, базових принципах, цільовій спрямованості, функціональній визначеності з використанням відповідних методів та бюджетно-податкових інструментів, які орієнтовані на досягнення певної мети» [31, с. 4-5].

Сідельникова Л. П. і Вітрук О. В., з одного боку, стверджують, що ототожнення бюджетно-податкового та фіскального механізму вбачається можливим, оскільки цей вид державного впливу на економіку здійснюється

шляхом формування бюджетних доходів та несення державних видатків у вигляді державних закупівель, трансфертних платежів та процентних виплат за борговими зобов'язаннями. З іншого боку, бюджетно-податковий механізм орієнтований на наповнення бюджетів різних рівнів, тому його податкова складова підпорядкована вирішенню бюджетних інтересів держави (адже податки формують переважну частину доходів бюджету). Натомість фіскальний механізм, крім питань бюджетотворення, спрямований на досягнення соціально-економічних цілей суспільства, які не завжди збігаються з цілями держави щодо наповнення казни [32, с. 44]. З нашої точки зору, якщо виходити з функцій податків і бюджету (казни), серед яких основними є розподільча, фіскальна та регулююча, то фіскальний і бюджетно-податковий механізм можна було б уподібнювати. Проте вважаємо, що фіскальний механізм – ширше поняття, яке охоплює не тільки податкові доходи й видатки бюджету, на які орієнтований бюджетно-податковий механізм, а надходження й витрати бюджету, тобто всю доходну (а не лише податкову), видаткову та боргову складові.

В економічній літературі поняття «механізм», крім іншого, застосовується, щоб підкреслити характер руху, здатність економіки взаємодіяти, самовисуватися, самовбудовуватися в соціально-економічні явища та процеси для отримання позитивного ефекту. На думку Юткіної Т. М. будь-який механізм, що функціонує в економічному просторі держави, являє собою комплекс заходів методико-правового впливу суб'єкта управління на об'єкт або, іншими словами, це – сукупність методико-правових регламентів, що визначають порядок функціонування тієї чи іншої сукупності економічних відносин (фінансових, кредитних, бюджетних, податкових, страхових, соціально-забезпечувальних тощо) в реальному просторі та часі. Зміна реального економічного простору в часі призводить до змін функціонування тієї чи іншої сукупності економічних відносин, що становить зміст усіх механізмів управління економічними відносинами (фінансового, кредитного, податкового тощо) [33, с. 26].

За економічного підходу фіскальний механізм формується для практичної реалізації фіскальної політики та відображає конкретну спрямованість

фіскальних відносин у складній соціально-економічній системі держави. Причому фіскальний механізм є складовою фінансового механізму, який, у свою чергу, є елементом економічного механізму (рис. 1).

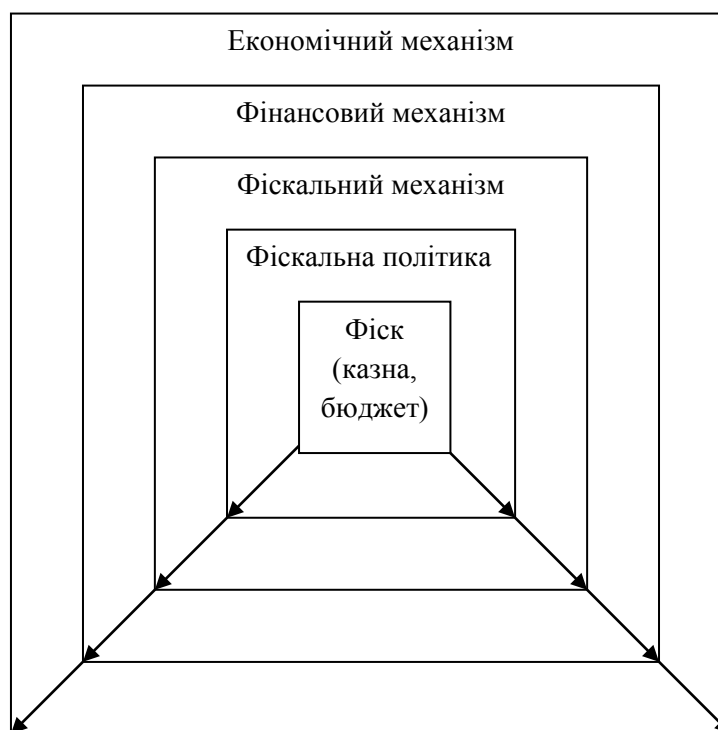


Рис. 1. Взаємозв'язок між фіскальним, фінансовим і економічним механізмами*

Джерело: Складено авторами на основі [34, с. 350].

Наразі економічна думка розвинених країн має два базових напрями вивчення економічних механізмів, що сформувалися в межах інституціональної економічної теорії: інформаційний та аналітичний.

Інформаційний напрям представлений дослідженнями нобелівських лауреатів Л. Гурвіца, Р. Майерсона, Е. Маскіна, на думку яких економічний механізм охоплює будь-яку взаємодію між економічними суб'єктами, котру можна розглядати як стратегічну гру, причому гра описує, як можуть діяти гравці (економічні суб'єкти) та до якого результату призведе будь-яка сукупність дій [35, с. 7-8]. Пізніше Л. Гурвіц уточнив та визначив економічний механізм як взаємодію між суб'єктами та центром, що складається з трьох стадій: кожен суб'єкт в приватному порядку посилає центру повідомлення;

центр, отримавши всі повідомлення, розраховує передбачуваний результат; центр оголошує результат і, в разі потреби, втілює його в життя [35, с. 8]. Науковці довели, що асиметрична (неповна) інформація відіграє важливу роль у функціонуванні економічних механізмів. При повній інформації ефективний розподіл ресурсів можливий, а при неповній – проблематичний або неможливий [35, с. 17]. Була обґрунтована важливість, необхідність і вигода формального аналізу взаємовідносин економічних суб'єктів за наявності асиметричної інформації та умови сумісності рівноважної поведінки економічних суб'єктів зі стимулами. Відзначимо, що на зазначеній теорії економічних механізмів базується сучасна мікроекономіка, тоді як у макроекономіці її застосування не набуло поширення.

Аналітичний напрям представлений дослідженнями А. Кульмана, на думку якого економічні механізми можна представити як необхідний взаємозв'язок, що природно виникає між різними економічними явищами [36, с. 7]. Вчений зазначав, що можна вести мову про економічний механізм у тому випадку, якщо вихідне економічне явище обумовлює низку інших, причому для їх виникнення не потрібно додаткового імпульсу. Вони слідуєть одне за одним у визначеній послідовності та призводять до певних очевидних результатів. Таким чином, економічний механізм визначається або природою вихідного явища, або кінцевим результатом серії явищ. Проте складовими економічного механізму одночасно виступають і вихідне явище, і наступні явища, і весь процес, який відбувається в інтервалі між ними [36, с. 12-13]. Оскільки економічний механізм містить у собі певну послідовність економічних явищ, то виявити взаємозв'язки між цими явищами можливо завдяки економічному аналізу, який покликаний не тільки досліджувати існуючі взаємозв'язки між економічними явищами, а й визначати умови та закони економічного зростання. А. Кульман відзначав, що теоретично економічних механізмів може існувати стільки, скільки існує різноманітних імпульсів у кожній системі взаємопов'язаних явищ за заданих умов. Власне економічний аналіз дозволяє зробити висновки про результати дії певного економічного механізму, що мають дуалістичний

характер. Так, в одних випадках таким результатом може стати відтворення вихідного економічного явища у більших чи менших масштабах, тоді такий економічний механізми належить до закритого типу. В інших випадках, в результаті дії економічного механізму виникає нове, відмінне від вихідного, економічне явище, а сам результат стає основою нової серії економічних явищ, тоді такий економічний механізми належить до відкритого типу [36, с. 17]. До економічних механізмів відкритого типу науковець відніс фінансовий механізм.

Вітчизняні науковці не виробили уніфікованого підходу до розуміння сутності економічного механізму, тому його розглядають з різних позицій: як сукупність, систему елементів впливу на економічні інтереси суб'єктів господарювання, яка враховує особливості їхнього зовнішнього та внутрішнього середовища [37, с. 147]; як сукупність ресурсів економічного процесу та способів їх поєднання [38, с. 31]; як комплекс економічних форм, способів, методів, важелів, нормативів, регламентів, за допомогою яких реалізуються об'єктивні економічні закони [39, с. 25-26]; як практичний вираз системи виробничих відносин, які включають у себе засновану на інтересах сукупність економічних важелів і регуляторів виробництва [40, с. 3]; як механізм реалізації економічної політики держави, який за допомогою використання державних важелів регулювання спрямовує дію ринкових законів у необхідному для держави напрямі, механізм взаємодії державного регулювання та ринкових законів [41, с. 96]; як систему формалізованих (визначаються відповідними галузями права, законами) та неформалізованих на макроекономічному рівні (тобто внутрішньо корпоративних) взаємозв'язків економічних явищ у всьому їхньому різноманітті проявів на поверхні економічної дійсності в реальному просторі та часі [42, с. 39]; як складну сукупність регуляторів, за допомогою яких реалізуються складові загальнодержавної і ринкової політики – монетарної, валютної, цінової, фінансової, банківсько-кредитної, платіжної, податкової, митної, бюджетної, страхової тощо [43, с. 4]; як явище, яке уможливорює виникнення низки інших, причому такі явища слідує один

за одним у визначеній послідовності та обумовлюють передбачувані результати [44, с. 44].

Аналіз існуючих поглядів вітчизняних вчених на термін «економічний механізм» показує високу ступінь термінологічної невизначеності цього поняття. Така невизначеність дефініції не дає можливості сформуванню стандартний понятійний апарат і знижує вірогідність економічних досліджень.

Як і економічний, фінансовий механізм в економічній літературі розглядають з різних сторін, зокрема: як систему (сукупність) видів і форм організації фінансових відносин [45, с. 285; 46, с. 6]; як сукупність форм і методів створення й використання фондів фінансових ресурсів [47, с. 10; 48, с. 62]; як сукупність форм і методів забезпечення розподільчих і перерозподільчих відносин [49, с. 68; 50, с. 44]; як комплекс елементів впливу на фінансові відносини [51, с. 47; 52, с. 115]; як сукупність форм, методів і важелів фінансового впливу на соціально-економічний розвиток суспільства [53, с. 42]. Кожне з названих визначень розкриває якусь одну або декілька специфічних змістових характеристик фінансового механізму, проте у сукупності вони окреслюють сутність цього складного економічного поняття. Незважаючи на розбіжності щодо визначення змісту фінансового механізму, вчені сходяться в єдиній думці, що його застосування повинно здійснюватися в умовах суворого виконання положень економічних законів, які орієнтують систему управління на пріоритетний вибір найоптимальніших варіантів керування, оскільки в іншому випадку порушується упорядкований лад фінансового управління та не діє логіка керівництва всією фінансовою системою.

Погоджуємось із Березкіним Ю. М., що поняття «механізм» належить до сфери явищ сучасного світу, що знаходиться за межами можливостей використання методів та інструментів традиційної фінансової науки, тому спроби пояснення його змісту будуть призводити до появи нових, інколи неймовірних трактувань. Відповідно до таких явищ не може застосовуватися

підхід абстрактного, об'єктивного наукового опису та визначення, адже вони породжені людиною та існують в процесі здійснення особливого виду людської діяльності – інженерної. Невипадково термін «механізм» був запозичений фінансистами з інженерно-технічної сфери [54, с. 29-30]. Знову звертаючись до технічної літератури, варто відзначити, що у Новому політехнічному словнику механізм визначається як «система тіл, призначена для перетворення руху одних твердих тіл (ланок) у потрібні рухи інших твердих тіл» [55, с. 297]; у Короткому політехнічному словнику механізм характеризується як «кінематичний ланцюг, призначений для здійснення певних цілеспрямованих рухів» [56, с. 550]; у Великій радянській енциклопедії механізм трактується як «сукупність штучних рухливо сполучених між собою тіл (ланок), які здійснюють під дією прикладених сил задані рухи» [57, с. 358]. Враховуючи вищезазначене можемо виокремити основні характеристики поняття «механізм» у технічному значенні. По-перше, механізм пов'язаний із визначеним рухом (змiнами, процесами). По-друге, механізм перетворює рух одних тіл у рух (необхідний, цілеспрямований) інших тіл. По-третє, механізм має технічне призначення (мету, функцію). По-четверте, механізм являє собою систему, а тому йому властиві всі характеристики системи. Так, на думку Сороки К. О., до основних характеристик системи належать: цілісність; якісна визначеність; відмежованість відносно навколишнього середовища; гетерогенність і структурованість; взаємодія частин системи між собою; взаємодія і зв'язок з навколишнім середовищем; наявність інтегральних характеристик; емерджентність; наявність цілей та їх сукупності, цілеспрямованість [58, с. 17]. Крім зазначених ознак, Радченко О., виокремлює низку властивостей механізму: 1) являється продуктом організованої людської діяльності; 2) має суб'єкт і об'єкт; 3) функціонування в ідеалі націлене на автоматизм; 4) побудова носить структурно-функціональний характер; 5) передбачає переважно одnobічний вплив з чітко визначеним вектором впливу [59, с. 20]. Якщо зазначені властивості відсутні, то вести мову про «механізм» немає підстав. На думку Березкіна Ю. М.,

наочною ілюстрацією у цьому контексті може слугувати годинниковий механізм. Так, годинниковий механізм буде залишатися механізмом у повному розумінні тільки до тих пір, поки: а) годинник – йде (тобто наявний рух і самого механізму, і рух стрілок); б) забезпечується необхідний (тобто точний) рух стрілок; в) рух стрілок забезпечується спеціальним пристроєм (системою, процесом і т. п.). Зламаний, непрацюючий, зупинений годинник – вже не механізм [54, с. 30].

Зважаючи на зазначене та повертаючись до предмета дослідження, можна констатувати, що у межах технічного підходу фіскальний механізм може реально сформуватися лише у випадку, коли буде дотримана логіка «система – процес – механізм». У цьому випадку, всі фіскальні засоби держави та форми й методи їх цілеспрямованого впливу на якісні зміни в соціально-економічній сфері можна трактувати як фіскальний механізм.

Вплив фіскального механізму на соціально-економічний розвиток може бути кількісним і якісним. Кількісний вплив фіскального механізму виражається через обсяг і пропорції мобілізації фінансових ресурсів до бюджету держави та їхній розподіл між окремими територіями, галузями національної економіки та верствами населення. Залежно від змін співвідношення обсягу фінансових ресурсів на державному й місцевому рівнях, величини надходжень до бюджету, розміру державних закупівель, обсягів бюджетного фінансування регулюються розвиток економіки, здійснюється вплив на суспільне виробництво, соціально-культурний розвиток суспільства, його науково-технічний потенціал.

Якісний вплив фіскального механізму пов'язаний із застосуванням таких методів формування і використання фінансових ресурсів, форм організації фінансових відносин, які дозволяють їх розглядати в якості стимулів соціально-економічного розвитку. При цьому використовуються спеціальні засоби, до основних з яких можна віднести зниження податкових ставок, умови надання податкових пільг, встановлення граничного розміру бюджетного дефіциту, граничного обсягу державного боргу, умови надання

бюджетних кредитів та бюджетного фінансування, тощо.

Враховуючи економічний і технічний підходи до визначення терміну «механізм», а також його трактування у тлумачних словниках вважаємо за доцільне сформулювати інтегроване визначення поняття «фіскальний механізм» як системи фіскальних засобів, форм і методів цілеспрямованого впливу держави на процес формування, розподілу та використання фінансових ресурсів з метою реалізації фіскальної політики, забезпечення якісних змін у соціально-економічній сфері та досягнення балансу у задоволенні фіскальних інтересів усіх економічних суб'єктів.

Таким чином, держава формує фіскальний механізм (у складі фінансового та економічного) та всі його складові для приведення у дію фіскальної політики. За допомогою фіскального механізму держава впливає на соціально-економічні явища і процеси з метою вирішення пріоритетних завдань розвитку країни та забезпечує консенсус у задоволенні фіскальних інтересів суб'єктів фіскальних відносин.

Список використаних джерел:

1. Словарь иностранных слов / под ред. И. В. Лёхина, Ф. Н. Петрова. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Государственное издательство иностранных и национальных словарей. — 1954. — 856 с.
2. Энциклопедический словарь / под редакцией профессора И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева и заслуженного профессора О. О. Петрушевского. — Том XXXVI. — Финляндия-Франкония. С.-Петербург : Типография Акц. Общ. Брокгауз-Ефронъ. — 1902. — 478 с.
3. Большая советская энциклопедия (1-е изд.) / гл. ред. О. Ю. Шмидт. — Т. 57 : Феаки — Флор. — Москва : Советская энциклопедия. — ОГИЗ, 1936 — 378 с.
4. Словарь-справочник по экономической теории : учеб. пособ. для студ. сельскохоз. вузов / И. В. Грузков, З. С. Грузков, Н. А. Дотдueva [и др.] ; под общ. ред. О. Н. Кусакиной. — Ставрополь : ООО ИД ТЭСЭРА., 2014. — 380 с.
5. Гончаров С. М. Тлумачний словник економіста / С. М. Гончаров, Н. Б. Кушнір ; за ред. проф. С. М. Гончарова. — Київ : Центр учбової літератури, 2009. — 264 с.
6. Завадський Й. С. Економічний словник / Й. С. Завадський, Т. В. Осовська, О. О. Юшкевич. — Київ : Кондор, 2006. — 356 с.
7. Бондарук О. С. Класифікаційні особливості бюджетних елементів економічної безпеки / О. С. Бондарук // Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту. — 2017. — № 1-2. — С. 93-99.
8. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 08.17.2010 р. № 2456-VI. Дата оновлення: 25.09.2019. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 23.10.2019).

9. Словник української мови : в 11 т. / за ред. І. К. Білодіда. – Т. 4: І-М / ред. тому: А. А. Бурячок, П. П. Доценко. – Київ : Наукова думка, 1973. – 840 с.
10. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – 4-е изд., доп. – Москва : ООО «А ТЕМП», 2006. – 944 с.
11. Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. – Санкт-Петербург : «НОРИНТ», 2000. – 1536 с.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ; Ірпінь : ВТФ Перун, 2005. – 1728 с.
13. Бантон В. Д. Фіскальна політика та механізм її реалізації / В. Д. Бантон, В. І. Тарангул // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 21. – С. 30-35.
14. Ватагович М. Фіскальний механізм підтримки виробників: сутність і структура / М. Ватагович // Світ фінансів. – 2019. – Вип. 1 (58). – С. 63-75.
15. Зимовець В. В. Державна фінансова політика економічного розвитку : монографія / В. В. Зимовець. – Київ : Ін-т екон. та прогнозів. – 2010. – 356 с.
16. Канцур І. Фіскальний механізм: сутність, інструменти та принципи його дії / І. Канцур // Світ фінансів. – 2015. – № 4. – С. 117-129.
17. Литовченко Т. М. Методы исследования регионального фискального механизма в экономической теории / Т. М. Литовченко // Актуальные вопросы экономических наук. – 2010. – № 12-1. – С. 41-44.
18. Масліченко С. О. Фіскальний механізм у системі державного регулювання : автореф. дис. канд... екон. наук: 08.01.01 / Масліченко Сергій Олександрович ; Київський національний економічний ун-т. – К., 2002. – 19 с.
19. Медведкова Н. С. Фіскальний механізм залучення прямих іноземних інвестицій в економіку України: автореф. дис ... канд. екон. наук / Н. С. Медведкова. – Київ : б. в., 2011. – 20 с.
20. Сидорович О. Ю. Роль податкових елементів фіскального механізму в досягненні завдань сталого економічного розвитку / О. Ю. Сидорович // Схід. – 2017. – № 4 (150). – С. 17-25.
21. Ткачів С. М. Роль фіскального механізму в лісовому господарстві / С. М. Ткачів // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Лісівництво та декоративне садівництво. – 2015. Вип. 219. – С. 62-68.
22. Тропіна В. Б. Суспільні фінанси в реалізації соціальної функції держави / В. Б. Тропіна // Чернігівський науковий часопис. Серія 1: Економіка і управління. – 2011. – №2 (2). – С. 77-84.
23. Федоришена Л. І. Соціальна і фіскальна політика держави: вплив на регіональному рівні / Л. І. Федоришена, І. В. Жмурко // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2016. – Вип. 12. – С. 468-473.
24. Алескерова Ю. В. Фіскальний механізм соціально-економічної сфери як складова частина фінансового механізму держави / Ю. В. Алескерова // Причорноморські економічні студії. – 2016. – Вип. 3. – С. 104-107.
25. Фурса Т. П. Фіскальний механізм: зарубіжний досвід та українські реалії / Т. П. Фурса, С. М. Синиця // Інтелект XXI. – 2016. – № 5. – С. 32-36.
26. Дегтярьова С. В. Значення фіскального механізму для розвитку соціальної сфери в державі: зарубіжний досвід / С. В. Дегтярьова // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. – 2017. – № 4 (80). – С. 183-190.
27. Марчук Ю. М. Фінансово-економічний механізм природокористування: інституціональні засади інвестиційної діяльності / Ю. М. Марчук // Економіка та держава. – 2018. – № 12. – С. 35-40.
28. Кириченко А. В. Методичні підходи до оцінки ефективності бюджетно-податкової складової фінансового механізму. Біоекономіка і аграрний бізнес /

- А. В. Кириченко // Науковий вісник НУБіП України. Серія: Економіка, аграрний менеджмент, бізнес. – 2015. – № 222. – С. 41-46.
29. Тарангул В. І. Бюджетно-податковий механізм у системі фінансового стимулювання розвитку регіонів / В. І. Тарангул // Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право). – 2012. – № 4. – С. 74-81.
30. Григоренко В. О. Теоретичні основи бюджетно-податкового регулювання процесу формування фінансового потенціалу території [Електронний ресурс] / В. О. Григоренко // Ефективна економіка. – 2013. – № 2. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1807> (дата звернення: 23.10.2019).
31. Онищенко В. О. Бюджетно-податковий механізм подолання соціально-економічної диференціації регіонів: теоретичний аспект / В. О. Онищенко, М. М. Ставнича // Економіка і регіон. – 2009. – № 3 (22). – С. 3-8.
32. Сучасна парадигма фіскальної політики України в умовах формування суспільства сталого розвитку : монографія / за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. А. І. Крисоватого. – Тернопіль : ТНЕУ, 2015. – 460 с.
33. Юткина Т. Ф. Фискальный механизм и его роль в решении управленческих задач / Т. Ф. Юткина // Вестник Российского нового университета. Серия: Экономика и управление. – 2014. – № 2. – С. 24-29.
34. Ганевич Е. М. Финансы : курс лекц. / Е. М. Ганевич. – Одеса : ПАЛЬМИРА, 2009. – 520 с.
35. Измалков С. Теория экономических механизмов (Нобелевская премия по экономике 2007 г.) / С. Измалков, К. Сонин, М. Юдкевич. – Вопросы экономики. – 2008. № 1. – С. 6-26.
36. Кульман А. Экономические механизмы / А. Кульман ; пер. с фр. под общ. ред. Н. И. Хрустальной. – Москва : АО Издательская группа «Прогресс», «Универс», 1993. – 192 с.
37. Літвінов О. С. Сутність та види механізмів в економіці / О. С. Літвінов, С. М. Капталан // Східна Європа: економіка, бізнес та управління. – 2017. – № 11. – С. 141-144.
38. Чаленко А. Ю. О понятийной неопределенности термина "механизм" в экономических исследованиях / А. Ю. Чаленко // Економіка промисловості. – 2010. – № 3. – С. 26-33.
39. Внутрішній економічний механізм підприємства : навч. посіб. / М. Г. Грещак, О. М. Гребешкова, О. С. Коцюба, М. Г. Грещак. – Київ : КНЕУ, 2001. – 228 с.
40. Саблук П. Т. Економічний механізм АПК у ринковій системі господарювання / П. Т. Саблук // Економіка АПК. – 2007. – № 2. – С. 3-10.
41. Мостенська Т. Л. Економічний механізм функціонування молочної промисловості України : монографія / Т. Л. Мостенська. – Київ : УДУХТ, 2001. – 328 с.
42. Фискальный механизм реализации экономического потенциала государства : монография / под ред. к.э.н., проф. А. Д. Данилова. – Киев : Киевский экономический институт менеджмента, 2014. – 180 с.
43. Лукінов І. Наслідки і перспективи перетворення в економіці України / І. Лукінов // Економіка України. – 1995. – № 12. – С. 4-18.
44. Рыбак С. А. Таксономия дефиниций финансовой сферы / С. А. Рибак, Л. Л. Лазебник // Економічна теорія. – 2007. – № 2. – С. 34-45.
45. Финансы : учебник / под ред. д.э.н., проф. А. П. Балакиной и д.э.н., проф. И. И. Бабленковой. – Москва : Издательско_торговая корпорация «Дашков и К°», 2017. – 384 с.
46. Мельникова Н. А. Бюджетная и налоговая система Республики Беларусь : учеб. пособ. / Н. А. Мельникова. – Минск : БГУ, 2005. – 262 с.
47. Теорія фінансів : підручник / П. І. Юхименко, В. М. Федосов, Л. Л. Лазебник

[та ін.] ; за ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – Київ : Центр учбової літератури, 2010. – 576 с.

48. Гончаренко М. В. Сутність фінансового механізму реалізації стратегії сталого розвитку території / М. В. Гончаренко // Актуальні проблеми державного управління. – 2014. – № 1. – С. 59-66.

49. Іжевський П. Г. Фінанси : навч. посіб. / П. Г. Іжевський, О. В. Кошонько. – Львів : «Магнолія 2006», 2013. – 373 с.

50. Кириленко О. П. Фінанси (теорія та вітчизняна практика): навч. посіб. / О. П. Кириленко. – Тернопіль : Економічна думка, 2000. – 243 с.

51. Фінанси : навч. посіб.: експрес курс / І. С. Волохова, Н. А. Шикіна, О. Г. Волкова та ін. за заг. ред. І. С. Волохової. – Харків : Видавництво «ПромАрт», 2018. – 262 с.

52. Фінанси : навч. посіб. в 2-х ч. / В. Г. Баранова, І. С. Волохова, В. П. Хомутенко [та ін.] ; за заг. ред. В. Г. Баранової. – Одеса : Атлант, 2015. – Ч. 1. – 344 с.

53. Романенко О. Р. Фінанси : підручник / О. Р. Романенко. – 4-те вид. – Київ : Центр учбової літератури, 2009. – 312 с.

54. Березкин Ю. М. Два подхода к пониманию финансового механизма: учетно-финансовый и финансово-инженерный / Ю. М. Березкин // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2012. – № 2 (82). – С. 27-32.

55. Новый политехнический словарь / гл. ред. А. Ю. Ишлинский. – Москва : Научное издательство «Большая российская энциклопедия», 2000. – 671 с.

56. Краткий политехнический словарь / гл. ред. Ю. А. Степанов. – Москва : Государственное издательство технико-теоретической литературы, 1955. – 1136 с.

57. Большая советская энциклопедия / гл. ред. Б. А. Введенский. Т. 27. Медузы – Многоножка. – Москва : Государственное научное издательство «Большая советская энциклопедия», 1954. – 665 с. – С. 358.

58. Сорока К. О. Основи теорії систем і системного аналізу : навч. посіб. / К. А. Сорока. – Харків : ХНАМГ, 2004. – 291 с.

59. Радченко О. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках / О. Радченко // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 3. – С. 19-25.

4.2. Фіскальна політика України в умовах євроінтеграційних процесів

Процес євроінтеграції, розвиток світогосподарських зв'язків набули широкого розмаху, що дозволяє по-новому оцінити роль національної фіскальної (бюджетно-податкової) політики у зміні пріоритетів при розробці урядом стратегій макроекономічного розвитку країни. Нині економіко-правові відносини між країнами, які були сталими на протязі віків, піддаються ерозії під впливом зовнішніх чинників, що призводить до модифікації національних фіскальних систем. Зменшується автономія і суверенітет вітчизняної податкової і бюджетної політик. Поряд з конкуренцією товарів, послуг, капіталів, виникає податкова конкуренція

між юрисдикціями, яка полягає у «завоюванні» права залучати на територію своєї країни великі потоки капіталів (прямі та портфельні інвестиції), кваліфікованих спеціалістів, оподатковувати доходи суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. З огляду на це, національну макроекономічну політику необхідно узгоджувати з інтересами інших держав (суб'єктами економіки країн, що входять в Європейську спільноту), зважаючи на обставини, що наша країна обрала стратегічним напрямком розвитку – інтеграцію у європейський економічний і політико-правовий простір. При цьому, досить важливою складовою процесу цієї координації виступає фіскальна політика.

Фіскальна політика відіграє важливу роль у забезпеченні соціально-економічного розвитку будь-якої країни й відповідно має сприяти вирішенню таких важливих завдань як пом'якшення циклічних коливань; структурна модернізація національної економіки на основі науково-технічного прогресу та впровадження новітніх технологій; нівелювання галузевих і територіальних диспропорцій; стимулювання суб'єктів господарювання до інвестиційної та інноваційної активності, раціонального використання ресурсів; забезпечення зростання доходів населення, зменшення соціальної диференціації суспільства, розвитку людського капіталу й ін.

Особливістю розвитку фіскальної політики в умовах євроінтеграції є те, що в Європейському Союзі (ЄС) економічна політика окрім національної координації передбачає й наднаціональну. Остання забезпечує, по-перше, перерозподіл координації та регулювання від національних урядів на користь європейських інституцій (наприклад, бюджет ЄС, структурні фонди), а, по-друге, реалізацію спільної фіскальної політики, результатом якої є впровадження і виконання загальних фіскальних правил (наприклад, Маастрихтські критерії, Пакт стабільності і зростання).

Різноманітні аспекти фіскальної політики закладені в роботах таких видатних вітчизняних та зарубіжних дослідників, як А. Афонсо, Г. Бергер,

Дж. Ганелі, К. Деніцер, І. Лютий, М. Обстфельд, Н. Прокопенко, А. Сміт, В. Тропіна, І. Шекель, І. Чугунов й ін. Проблемам адаптації фіскальної політики України в контексті вимог Європейського Союзу присвячено роботи таких вітчизняних авторів, як А. Крисоватого, Т. Кошук, В. Мельника, В. Мірошника, В. Ільяшенко, Н. Педченко, Ю. Полагнюка, В. Швабій та ін.

Проте, питання оцінки змін та їх результатів, не зважаючи на незначний період дії Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та функціонування поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, у процесі адаптації фіскальної політики вимогам євроінтеграції України потребує подальшого дослідження. Це дозволить виявити проблеми, своєчасне вирішення яких буде сприяти більш ефективному бюджетно-податкового регулюванню господарської діяльності.

Мета даного дослідження полягає у означенні основних змін, що відбуваються у фіскальній політиці України після набуття чинності Угоди про асоціацію з ЄС, оцінці результатів і обґрунтування рекомендацій щодо подальших дій. У результаті довготривалої підготовки до євроінтеграції 1 листопада 2014 р. набрала чинність Угода про асоціацію між Україною та ЄС [1], а з 1 січня 2016 р. почала функціонувати поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі між Україною та ЄС. В результаті актуальною є трансформація фіскальної політики України за такими основними напрямками:

– адаптація нормативно-правового забезпечення фіскальної політики України законодавству ЄС щодо усунення розбіжностей та невідповідностей вимогам ЄС. Це зовсім не означає швидку зміну податкового законодавства України: у додатку XXVII до Угоди про асоціацію з ЄС визначено перелік нормативно-правових документів ЄС, які мають бути обов'язково імплементовані в період від двох до п'яти років, всі

інші директиви щодо оподаткування поступово мають бути враховані при зміні Податкового кодексу України;

– реформування механізмів фіскальної політики, зокрема митного регулювання, адміністрування податків (відшкодування ПДВ, запобігання ухиляння від оподаткування, детінізація й ін.), у тому числі відповідно нормам директив ЄС стосовно ПДВ та специфічних акцизів (Директиви Ради 2006/112/ЄС від 28 листопада 2006 р.);

– гармонізація фіскальної політики України з вимогами ЄС, що передбачає узгодження базових підходів і принципів до розробки та реалізації бюджетно-податкової політики, зокрема щодо вилучення неефективних елементів бюджетно-податкової системи, при умові збереження державної фіскальної самобутності. При цьому за країною залишається право визначати самостійно структуру податків, розмір, механізм розрахунку і стягнення, не допускаючи при цьому податкової дискримінації по відношенню до іншої країни ЄС. Під гармонізацією в ЄС розуміють процес координації національної політики та стандартів різних країн [2];

– уніфікація фіскальної політики щодо впровадження єдиних норм бюджетно-податкового регулювання в країнах ЄС, що дозволить з часом реалізувати єдину фіскальну політику у рамках наднаціональної координації. Звичайно це не є пріоритетом короткострокового періоду, втім, враховуючи євроінтеграційний вектор розвитку країни в контексті вступу в ЄС та відповідність бюджетно-податкового регулювання в країнах ЄС фіскальним правилам і вимогам, це також має враховуватися, уже сьогодні, у розбудові власної моделі фіскальної політики України;

– побудова національної моделі фіскальної політики, яка б відповідала стану соціально-економічного розвитку [3, с. 364], інституційним особливостям вітчизняної економіки, врахувала б позитивний та негативний досвід трансформації бюджетно-податкового регулювання європейських країн та відповідала б сучасним тенденціям розвитку фіскальної політики ЄС. При цьому важливим є формування такої моделі, яка б забезпечувала

фіскальну конкурентоспроможність щодо стабільних надходжень в зведений бюджет країни, фінансову спроможність державної діяльності, позитивні зрушення у національній економіці, підвищення інвестиційно-інноваційної активності, розвиток людського ресурсу, зростання соціально-економічного добробуту тощо.

Аналізуючи зміни у фіскальній політиці України можна виявити ряд модифікацій, які супроводжувалися імплементацією Податкового Кодексу й інших нормативно-правових документів у рамках Угоди про асоціацію з ЄС. Зокрема, до основних змін останніх років можна віднести: перш за все, в рамках Угоди про асоціацію з ЄС передбачено видозміни у системі непрямого оподаткування, а саме регулюванні акцизних зборів, які застосовуються в ЄС найчастіше по відношенню до алкоголю та алкогольних напоїв, тютюнових виробів, енергетичних та електроенергетичних товарів (моторне паливо та види палива для опалення, такі як бензин і газолін, електроенергія, природний газ, вугілля та кокс). В цілому акциз в країнах ЄС виконує переважно фіскальну функцію і є достатньо гармонізованим на основі спільної законодавчої бази.

Протягом п'яти років Україна має узгодити термінологію і гармонізувати структуру акцизних зборів на спирт і алкогольні напої (визначено Директивою Ради ЄС №1992/83/ЕЄС від 19.10.1992 р.). Директива не визначає ставки акцизу, але передбачає окремі пільги (наприклад, для невеликих пивоварень), або звільнення від акцизу (виробництво спирту для медикаментів, оцту, наукових досліджень). Також, протягом двох років після вступу в дію Угоди про асоціацію з ЄС, Україна мала привести національне законодавство Директивам ЄС щодо визначення акцизу, загальних умов акцизного збору, переліку підакцизних товарів (Директива Ради ЄС №2008/118/ЄС від 16.12.2008 р.), визначення структури і розміру акцизного збору на тютюнові вироби (Директива Ради ЄС № 2011/64/ЄС від 21 червня 2011 р.).

Щодо енергетичних та електроенергетичних товарів, оподаткування в ЄС яких визначено Директивою Ради ЄС 2003/96/ЄС від 27.10.2003 р., то для України не встановлено чітких термінів імплементації, оскільки тут існує дуже багато відмінностей. В Україні не існує класифікації підакцизних товарів цієї категорії, диференційованої системи ставок акцизів на енергопродукти в залежності від цілей використання, обов'язкових податкових пільг, як в країнах ЄС; ставки акцизів на енергопродукти в Україні значно нижчі, а розширення пільг може призвести до збільшення фіскальних зловживань. Система акцизів щодо енергопродуктів і електроенергії в країнах ЄС пов'язана зі сприянням захисту навколишнього середовища, енергозбереженню і підвищенню енергоефективності, що для України потребує спеціальних заходів протягом тривалого часу, а також додаткового фінансування, зокрема за кошт бюджету.

Ставки акцизу підвищувалися в Україні вже протягом тривалого часу, втім в рамках Угоди про асоціацію з ЄС були внесені зміни в Податковий Кодекс і вже в 2016 р. і в 2017 р. відбулося підвищення ставки акцизного податку на алкогольні напої та тютюнову продукцію на 40% і більше. Подальші зміни пов'язані з планомірним зростанням ставки акцизу на цигарки протягом восьми років – в 2018 р. на 29,7%, а в подальші – на 20%, що дозволить довести акциз до рівня ЄС (90 євро за тисячу штук). В результаті у 2025 р. частка акцизу у середньозваженій роздрібній ціні цигарок буде становити не менше 60% [1; 4; 5].

Щодо алкоголю та алкогольних напоїв, то до 1 листопада 2019 р. Україна зобов'язана уніфікувати ставки акцизного податку на спирт й алкогольні напої у межах акцизних підкатегорій, а також підвищити ставку для «пива» та «спирту етилового» щонайменше до рівня мінімальних ставок у ЄС.

Оцінюючи зростання акцизів на цигарки і алкоголь, можна відзначити, що це має як позитивні, так і негативні наслідки. До перших можна віднести: зростання надходжень до бюджету (в 2018 р. очікується додатково отримати в бюджет від зростання акцизу на цигарки 10 млрд грн. [4]), приведення

законодавства нормам ЄС і виконання Угоди про асоціацію з ЄС, покращення здоров'я нації, виконання вимог рамкової конвенції Всесвітньої організації охорони здоров'я з боротьби проти вживання тютюну, недопущення можливих схем мінімізації зобов'язань по сплаті акцизного податку на тютюнові вироби й ін. Серед негативних наслідків слід відзначити зниження купівельної спроможності населення, загроза зростання нелегального продажу цих товарів, зокрема за рахунок контрабанди з Росії, Білорусі, Молдови. Втім останню проблему слід вирішувати через удосконалення системи фіскального адміністрування, митного контролю тощо.

Серед новацій 2016 р. також слід відзначити введення електронних накладних з акцизного податку на нафтопродукти, що обмежило можливості для ухилення від його сплати.

На думку фахівців [6; 7; 8], з гармонізацією акцизів на енергетичні та електроенергетичні товари не слід зволікати, оскільки в країнах ЄС – це вагоме джерело надходжень до бюджету (в Німеччині – найбільші надходження від акцизів саме від енергопродуктів) при мінімальних витратах на адміністрування (менше 1% надходжень). Ефективна система пільг, в свою чергу, сприяє розвитку нешкідливих технологій, альтернативних джерел енергії. Однак, слід визнати, що для України необхідна значна підготовча робота, зокрема щодо підвищення ефективності пільгового оподаткування, державної допомоги, адміністрування, що з одного боку забезпечить додаткові надходження в бюджет, а з іншого сприятиме охороні навколишнього середовища, енергозбереженню і підвищенню енергоефективності.

Втім слід констатувати, що на сьогодні не вдалося повною мірою і своєчасно уніфікувати у відповідності з законодавством ЄС перелік товарів, споживання чи використання яких підлягає оподаткуванню акцизними податками. Слід також засвідчити, що гармонізувати нормативно-правове забезпечення не достатньо, важливим є розвиток правової, податкової, споживчої культури усіх учасників господарської діяльності.

З'являються й додаткові неузгодження. Так з 2015 р. в Україні введено акцизний податок з роздрібного продажу підакцизних товарів, який зараховується до місцевих бюджетів (алкогольні напої, цигарки, паливо). Впровадження податку було направлено на наповнення місцевих бюджетів. Втім, по-перше, це суперечить Директивам ЄС, які встановлюють вимоги до акцизного оподаткування «гармонізованих» акцизних товарів і цей податок не може відноситися до акцизів, по-друге, це є подвійним оподаткуванням, по-третє, це суперечить принципам зручності, простоти і прозорості адміністрування податків, по-четверте, це сприяє зростанню зловживань у сфері оподаткування. Так у 2016 р. Державна фіскальна служба здійснила документальні перевірки 42 роздрібних операторів ринку нафтопродуктів та у всіх випадках встановила порушення (донараховано податку та штрафних санкцій – 3,1 млрд грн). За оцінками експертів у 2016 р. до 45 % не сплачувався акцизний податок із роздрібного продажу підакцизними товарами [13]. З 01.01.2017 р. цей податок для палива був скасований і включений до основної ставки акцизного податку, що сплачується виробниками та імпортерами. Для спиртних напоїв і тютюну податок залишили. Хоча відміна податку зовсім не позбавляє місцевих бюджетів джерела доходів – за прикладом ринку палива зібраний акциз розподіляється по місцевих бюджетах на підставі даних касових апаратів та обсягів реалізації нафтопродуктів. За розрахунками, відміна цього податку на тютюнові вироби могла б зменшити їх тіньовий роздрібний продаж на 7%.

Важливим аспектом ефективної євроінтеграції України є митно-тарифне регулювання. Загалом, з набуттям чинності Угоди про асоціацію з ЄС в митне законодавство України має бути імплементовано понад 70% положень Митного кодексу ЄС, а також Конвенція про спрощення формальностей у торгівлі товарами та Конвенції про єдиний режим транзиту (з метою подальшого приєднання), Регламенту (ЄС) №1186/2009, що встановлює систему Співтовариства для звільнення від сплати мит (розділи I та II), Регламент (ЄС) №608/2013 Європейського Парламенту та Ради про митний контроль за

дотриманням прав інтелектуальної власності та Імплементативного Регламенту Комісії (ЄС) №1352/2013, яким встановлюються форми документів, передбачені Регламентом (ЄС) №608/2013 Європейського Парламенту та Ради про митний контроль за дотриманням прав інтелектуальної власності. Після завершення перехідного періоду Україна та ЄС скасують імпорتنі мита на близько 97% і 96,3% тарифних ліній відповідно. ЄС запропонував тарифні квоти Україні на товари, що становлять 15,9% вартості українського експорту до ЄС (за референтний період), Україна ж – лише часткову лібералізацію на 6,1% експорту ЄС.

Розділ IV Угоди про асоціацію з ЄС, спрямований на лібералізацію торгівлі між Україною та країнами ЄС, передбачає поступове зменшення або скасування ввізного мита на товари походженням з ЄС, включаючи вантажні та легкові автомобілі, а також деталі до них, в період максимум до 10 років для певних товарних позицій; також мають бути узгоджені й технічні бар'єри – Україна зобов'язана привести свої технічні регламенти, стандарти метрології, акредитації робіт з оцінки відповідності та ринкового нагляду вимогам ЄС. ЄС має повністю лібералізувати тарифи протягом семи років, що дозволить українським підприємствам адаптуватися до нових конкурентних умов. Водночас Україні надане право тимчасово вводити кількісні обмеження на імпорт, щоб захистити ті галузі своєї промисловості, які перебувають на початкових стадіях розвитку, або ж ті галузі, що переживають серйозні труднощі, особливо якщо ці труднощі призводять до виникнення серйозних соціальних проблем (цукор, свинина, м'ясо птиці).

За результатами оцінки імплементативного митно-тарифного регулювання в Україні слід визнати, що зобов'язання у цій сфері, які стосуються спрощення митних формальностей, відбуваються надто повільно та з порушенням планів. Спрощення митного контролю передбачає встановлення комунікації з Новою комп'ютеризованою транзитною системою ЄС (NCTS) та запровадження єдиного адміністративного документу (ЄАД), що є вимогою Конвенцій про єдиний режим транзиту та

спрощення формальностей у торгівлі товарами. Незважаючи на те, що вже прийнято низку підзаконних нормативно-правових актів щодо митного регулювання, багато зобов'язань залишаються невирішеними, що стримує приєднання до зазначених Конвенцій, оскільки це можливо при умові виконання всіх зобов'язань. Крім того, Україна вже мала запровадити інститут уповноваженого економічного оператора (УЕО), що дозволить спростити митні процедури, удосконалити контроль та більш ефективно організувати ресурси митної служби, але в результаті того, що необхідні норми не імплементовані у вітчизняне законодавство, впровадження цієї інновації відкладається. Це ж стосується і подальшого удосконалення системи автоматизації митного оформлення.

Звичайно скасування та зменшення митних тарифів у торгівлі з країнами ЄС зменшує надходження в Зведений бюджет країни, але разом із цим, це має компенсуватися зростанням експорту українських товарів і послуг в результаті лібералізації. Втім, це відбувається достатньо повільно, що, на нашу думку, можна пояснити наступним:

1) євроінтеграційні процеси в Україні відбуваються в різних сферах з різною швидкістю, якістю, комплексністю, а в цілому дуже повільно. В період з 01.11.2016 р. по 01.11.2017 р. Україна мала виконати 86 зобов'язань, а повністю виконала лише 10, що становить 11% [14]. Крім того, слід розуміти, що імплементація лише в митно-тарифному регулюванні або в оподаткуванні недостатній захід: вона має відбуватися і щодо технічних бар'єрів торгівлі, енергетики, транспорту, захисту споживачів, діяльності компаній, соціальної політики тощо. У ст. 4 Резолюції Європейського парламенту наголошується, що у разі недостатнього прогресу у протидії корупції, деформації конкуренції, запровадження Україною додаткових мит та інших обмежень для імпорту, неповаги до демократичних принципів, прав людини та основних свобод преференції можуть бути призупинені чи скасовані;

2) ще на початку євроінтеграції всі розуміли, що короткострокові вигоди будуть або нульовими або від'ємними, позитивних результатів для України слід очікувати в середньо- та довгостроковому періоді;

3) український експорт є сировинним (продукція, що експортується, переважно з малою доданою вартістю). І хоча з часом тенденція змінюється, наприклад, зростає експорт продукції машинобудування, її частка залишається незначною. Серед проблем слід відзначити недостатній рівень розвитку технологій: продукція має відповідати європейським стандартам, мати відповідну якість і маркування, а це додаткові витрати; структура національної економіки не може швидко змінюватися, особливо в умовах низької інвестиційної активності суб'єктів господарювання;

4) Україна має професійно використовувати всі можливості, що надає Угода про асоціацію з ЄС. А для цього мають бути залучені професіонали. Так, наприклад, Україна може використовувати тимчасове обмеження на імпорт, однак цей механізм країна практично не використовує, застосовуючи зазвичай тарифні та податкові механізми. Поряд із жорсткими умовами захисту виробника в ЄС непрофесійні або несвоєчасні дії можуть мати негативні наслідки. Підтвердженням є ситуація з мораторієм на експорт деревини в необробленому стані, що було прийнято в 2015 р. При оптимальному рівні лісистості для України у 20% в 2015 р. цей показник становив 11%. Польща, Словаччина, Румунія, які мали аналогічну проблему, припинили промислове використання лісів, і, більш того, пропонують фірмам, що поставляють необроблену деревину з України, дотацію у розмірі 25 євро за один кубометр, Австрія пропонує 30 євро. І це є політикою ЄС. Звичайно в Угоді про асоціацію з ЄС приховані ризики для України (лібералізація руху капіталу), нерівноцінність умов (пряма заборона субсидій на сільськогосподарські товари), втім Уряд і Верховна Рада ці ризики мають своєчасно оцінювати і запроваджувати механізми нівелювання;

5) для виконання зобов'язань одних змін у законодавстві недостатньо: важливим є удосконалення інститутів у сфері митно-тарифного регулювання і державних фінансів, методів, спрямованих на бюджетно-податкове планування і прогнозування, на припинення шахрайства і корупції, запобігання цим явищам, удосконалення внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту й ін. А це потребує додаткового фінансування, що в сучасних соціально-політичних і фінансово-економічних умовах України є достатньо обмеженим. Звичайно, що бюджет на реформи для вступу в ЄС прискорив би вирішення ряду важливих проблем;

б) європейський досвід демонструє, що захистити національного виробника лише митно-тарифним регулюванням не можна, поряд з цим необхідна ефективна антимонопольна політика, політика захисту доброякісної конкуренції, щодо впровадження НДДКР і альтернативних джерел енергії, захисту інтелектуальної власності та ін.

На відміну від попередніх новацій, ставка податку на додану вартість не змінилась, втім відбулися ряд значних змін, направлених на забезпечення відповідності нарахованого і сплаченого ПДВ, недопущення формування фіктивного ПДВ та його неправомірного відшкодування з бюджету. Головними завданнями змін є створення прозорої системи обліку й сплати ПДВ, гарантоване відшкодування ПДВ з бюджету, недопущення перерозподілу бюджетних коштів на користь тіньової підприємницької діяльності.

Зокрема, реалізовано:

– запроваджено електронне адміністрування ПДВ, е-відшкодування ПДВ на основі єдиного Реєстру заяв про повернення суми бюджетного відшкодування (у хронологічному порядку їх надходження), введено коди УКТ ЗЕД та Державного класифікатору продукції та послуг у податковій накладній, що в рамках Угоди про асоціацію з ЄС має сприяти прозорості, безперешкодному відшкодуванню ПДВ тощо. Втім несвоєчасність впровадження підзаконних нормативних актів, непослідовність дії

державних інституцій, зокрема Міністерства фінансів, Державної фіскальної служби, призводять до погіршення умов ведення бізнесу, як це було з блокуванням податкових накладних, впровадженого з 1 липня 2017 р. Результатом таких дій стало зменшення обсягу бюджетного відшкодування ПДВ, занадто високий рівень помилково автоматично зупинених Єдиним реєстром податкових накладних (вересень 2017 р. – понад 70%), що створює додаткові проблеми суб'єктам підприємницької діяльності, обмежуючи їх оборотний капітал, створюючи умови неможливості виконати своєчасно і в повній мірі умови контракту перед контрагентами та ін., втім, з часом, це зменшило заборгованість держави по відшкодуванню ПДВ;

– обмежено використання сільськогосподарським виробникам пільгового режиму оподаткування ПДВ за рахунок відмови від спрощеної системи оподаткування. Це відповідає європейській традиції створення рівних умов для всіх видів економічної діяльності та обмеження податкової мінімізації. Проте, слід визнати, що, поряд з цим, в країнах ЄС, визнаючи роль сільського господарства як виду економічної діяльності та проблеми його функціонування і розвитку, здійснюється підтримка як з боку національного уряду, так і з боку ЄС, що поки не спостерігається в Україні;

– відновлено право на відшкодування ПДВ експортерам зернових і технічних культур. Якщо до цього вони були звільнені від сплати цього податку (за виключенням агропідприємств, що вирощували зернові і технічні культури), то з впровадження е-адміністрування ПДВ ця пільга стала недоцільною.

В цілому оцінюючи зміни в оподаткуванні ПДВ, слід відзначити наступне: ставка ПДВ в Україні (20%), на відмінну від країн ЄС, не вище середнього рівня базової ставки по ЄС (21,5% в 2017 р., найнижча – в Люксембурзі – 17%, найвища – в Угорщині – 27% (понижена – 5% і 18%) [9]), втім є достатньо високою в результаті відсутності її диференціації, що можна пояснити тим, що цей податок є традиційно основним щодо формування доходів Зведеного бюджету України (9,9% загальних

податкових надходжень в 2016 р.). В той же час, європейський досвід демонструє, що ПДВ є достатньо ефективним інструментом впливу на економічну кон'юнктуру, особливо в період нестабільності, здатний впливати на рівень диференціації рівня життя населення. В країнах ЄС використовується базова (не може бути менше 15%) та пільгова (понижена) ставка: пільгові ставки ПДВ застосовуються для товарів і послуг, що входять до мінімального споживчого кошику, а найвищі ставки – для товарів розкоші. Найнижча ставка ПДВ в ЄС не може бути менше 5%, хоча є виключення: наприклад, 4% в Іспанії, Італії; 3% в Люксембурзі [10]. Директивами [88] визначено список товарів і послуг, по відношенню до яких може застосовуватися знижена ставка податку: харчові продукти, крім алкогольних напоїв; водопостачання; ліки; медичне обладнання та пристрої для інвалідів; перевезення пасажирів та їхнього ручного багажу; книги, газети, послуги бібліотек; театр, цирк, концерти; ярмарки, розважальні парки, музеї, зоопарки, кінотеатри; послуги телебачення і радіомовлення; надання послуг письменниками, композиторами та акторами; будівництво і ремонт житла у межах соціальної політики; товари і послуги, призначені для використання у сільськогосподарському виробництві, за винятком засобів виробництва на зразок механізмів або будівель; розміщення у готелях, кемпінгах та на стоянках житлових причепів; доступ на спортивні заходи, користування спортивними об'єктами; поставка товарів і послуг організаціями, які працюють у сфері соціального забезпечення або соціального захисту; організація похоронів, поставка ритуальних товарів; надання медичної допомоги; прибирання вулиць, вивезення сміття та обробка відходів.

За європейським досвідом диференційований підхід до ПДВ забезпечує стабільність податкових надходжень, сприяє фінансовій стабільності і фіскальній справедливості, що, у свою чергу, потребує якісних прогнозів бюджетно-податкових процесів.

Зниження ставки єдиного соціального внеску (ЄСВ) майже з 40% (найвищий рівень в Європі) до рівня 22% для роботодавців (нижче середнього рівня в ЄС) та подвійне підвищення мінімальної заробітної плати. Такі дії були направлені на детінізацію економіки, перш за все, заробітних плат. Втім, хоча і можна констатувати позитивні результати протягом перших місяців після змін, помірне покращення платіжної дисципліни щодо ЄСВ, національна економіка не може бути детінізована лише за рахунок зменшення його ставки – існує потреба в комплексному удосконаленні господарських відносин, підвищенні ефективності виробництва і фіскальної відповідальності, зростанні доходів населення й ін. Проблемним також є й зменшення надходжень від ЄСВ, що, зокрема, поглибило дефіцит власних коштів Пенсійного фонду України і збільшило навантаження на державний бюджет. Крім того, слід констатувати, що ЄСВ зумовлює більший рівень навантаження на невисокі заробітні плати, а приватні підприємці сплачують 1% від мінімальної зарплати незалежно від рівня доходу, що ще більше знижує ефективну ставку ЄСВ. Деякі економісти висловлюють думку, що з часом може відбутися збільшення ставки ЄСВ для покриття «фіскального розриву» [7, с. 12].

Встановлення єдиної ставки податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) (18% замість 15% і 20%), що разом зі зниженням ставки ЄСВ зменшило навантаження на заробітну плату. Такі зміни, окрім детінізації, були направлені на забезпечення нейтральності щодо вибору форми організації підприємницької діяльності. Зменшення ставки ПДФО, з одного боку, забезпечило відносно низький рівень оподаткування в Україні у порівнянні з країнами ЄС, а, з іншого, суперечить вимозі підвищення справедливості оподаткування [7, с. 11]. Для європейських країн використовується прогресивна шкала оподаткування доходів фізичних осіб, існує нульова ставка для громадян з низьким рівнем доходу, передбачена система податкових пільг, в результаті чого податкове навантаження на доходи фізичних осіб часто в Україні є вищим, ніж в країнах ЄС, незважаючи на

відносно низьку ставку податку. В 2017 р. найбільша ставка податку на доходи громадян була у Франції – 75,0%, у Данії – 55,6%, в Бельгії – 55,0%, найнижча – в Болгарії – 10,0%, у Литві, Угорщині – 15,0%, Румунії – 16,0%. При цьому слід констатувати відміну частку ПДФО в структурі податкових надходжень серед європейських країн: від 9,7% в Словаччині, 13,0% – в Угорщині, 14,3% – в Польщі, до 58,9% в Данії [11]. І хоча в останні роки надходження під ПДФО зростають, однак це не є результатом зростання ВВП чи доходів населення, детінізації, а, в основному, відбувається за рахунок фіскальних заходів, збільшення навантаження на оплату праці. В цілому низький показник демонструє нерозвиненість прямого оподаткування населення, що не є характерним для країн-лідерів ЄС, як і у випадку з ЄСВ податкове навантаження на доходи населення переважно несе незаможне населення. Відзначимо, що особливістю оподаткування доходів громадян в ЄС, на відмінну від України, є те, що ПДФО в країнах ЄС переважно є місцевим податком і відповідно ставки оподаткування встановлюються місцевими органами влади; цей податок має ширшу базу оподаткування, оскільки оподатковуються всі доходи, у тому числі й ті, що отримані за кордоном; поряд із ПДФО існує податок на розкіш.

Окрім визначеного вище, відбулися й інші зміни щодо реформування фіскальної політики під впливом євроінтеграції. Зменшена кількість податкових платежів з метою підвищення фіскальної конкурентоспроможності України, підвищено ставки податку на нерухомість, змінено підхід у майновому оподаткуванні автомобілів.

Угода про асоціацію України з ЄС передбачає реформування бюджетно-податкового законодавства і фіскальної політики щодо удосконалення співпраці в управлінні фінансами держави, що передбачає забезпечення ефективного середньострокового бюджетного і податкового планування та прогнозування, удосконалення програмно-цільового підходу у бюджетному процесі та забезпечення ефективного виконання бюджетних програм, системи внутрішнього фінансового контролю та зовнішнього

аудиту, попередження шахрайства та корупції в бюджетно-податковій сфері. Результатом цих дій має стати зростання соціально-економічного добробуту України та її співпраці з країнами ЄС у сфері економіки, торгівлі, інвестиційної діяльності.

З моменту набуття чинності Угоди про асоціацію з ЄС Україна виконала ряд зобов'язань щодо імплементації нормативно-правових норм ЄС у сфері митно-тарифного і бюджетно-податкового регулювання, гармонізації непрямого оподаткування, середньострокового планування і прогнозування фіскальної політики, попередження шахрайства і корупції й ін. Втім слід констатувати, що не всі зобов'язання Україна виконує в повному обсязі, комплексно і своєчасно, що призводить до подальшого відставання України від країн ЄС. Зокрема, своєчасно не імплементована Директива Ради ЄС №2007/74/ЄС про звільнення від податку на додану вартість і мита на товари, що ввозяться особами, які подорожують з третіх країн; не вдалось повністю уніфікувати відповідно до законодавства ЄС положення розділу 3 (щодо кількісних обмежень) Директиви № 2007/74/ЄС, окремі вимоги якої враховано статтями 374 та 376 Митного кодексу України.

Отже, в процесі подальшого реформування фіскальної політики в контексті євроінтеграції уваги заслуговує забезпечення сприятливих умов для економічного зростання на основі інновацій, що потребує забезпечення інвестиційної привабливості, у тому числі інструментами бюджетно-податкового регулювання, створення ефективної системи державної допомоги, залучення коштів європейських інституцій; вирівнювання диспропорцій в оподаткуванні територій, видів економічної діяльності, соціальних груп; подальше удосконалення бюджетного процесу і податкового адміністрування, попередження шахрайства і корупції тощо. Все це можливо лише при умові прискорення імплементації нормативно-правових активів та їх подальшого ефективного використання в господарській діяльності [12].

Особливістю розвитку фіскальної політики в умовах євроінтеграції є те, що у Європейському Союзі економічна політика, окрім національної координації,

передбачає й наднаціональну. Остання забезпечує, по-перше, перерозподіл координації та регулювання фіскальних політик країн ЄС національними урядами на користь європейських інституцій (наприклад, бюджет ЄС, структурні фонди), а, по-друге, – реалізацію спільної фіскальної політики, результатом якої є впровадження і виконання загальних фіскальних правил (наприклад, Маастрихтські критерії, Пакт стабільності і зростання тощо).

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] : міжнародний документ від 27.06.2014 р. – Електронні дані. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011. – Заголовок з екрану.
2. Рівень сприйняття корупції очима бізнесу [Електронний ресурс] // TI-Україна; Gfk; PwC; Приват Банк. – Електрон. дані. – Режим доступу: <https://goo.gl/CAAvfP>. – Заголовок з екрану.
3. Мельник В. М. Фіскальний механізм забезпечення соціального розвитку України : монографія / В. М. Мельник, І. Г. Канцур, М. М. Мельник. – Тернопіль : ФОП Осадца В. М., 2017. – 200 с.
4. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [Електронний ресурс]. – Електрон. дані. – Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ua-eu-association>. – Заголовок з екрана.
5. Угода про асоціацію Україна – ЄС: фініш багаторічного марафону [Електронний ресурс]. – Електронні дані. – Режим доступу: <https://www.dw.com/uk/угода-про-асоціацію-україна-єс-фініш-багаторічного-марафону/a-39048027>. – Заголовок з екрану.
6. Кучерова І. М. Конвергенція національних податкових систем : здобутки та перспективи / І. М. Кучерова // Сталій розвиток економіки. – 2013. – № 4. – С. 400–404.
7. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л. В. Лисяк. – Київ : ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
8. Шевчук В. О. Гармонізація податкового законодавства у країнах Європейського Союзу: досвід для України / В. О. Шевчук, Р. Ю. Римарська // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 3 (8). – С. 100–111.
9. Андрущенко В. Л. Морально-етичні імперативи податків та оподаткування (західна традиція) : [монографія] / В. Л. Андрущенко, Т. В. Тучак. – Київ : Алерта, 2013. – 384 с.
10. Global Competition: The New Reality. Report of the President Commission on Industrial Competitiveness. – Washington, D.C. Government Printing Office, 1885. – Vol. 2. – P. 6.
11. Таламанчук О. Чим загрожує деофшоризація українським олігархам? [Електронний ресурс] / О. Таламанчук. – Електронні дані. – Режим доступу : <http://informat.com.ua/uk/chim-zagrozhuje-deofshorizatsiya-ukrayinskim-oligarham/>. – Заголовок з екрану.
12. Тимошенко А. Результати узгодження національної фіскальної політики з вимогами європейських інституцій / А. Тимошенко // Зб. наук. пр. Таврійського держ. агротехн. ун-ту. Економічні науки. – 2017. – № 3 (35). – С. 226–235.
13. Чуркіна І. Є. Трансформації інституційної архітектури бюджетної системи України / І. Є. Чуркіна // Світ фінансів. – 2015. – № 4. – С. 117–129.
14. Соколовська А. М. Формування податкової політики в умовах невизначеності / А. М. Соколовська // Фінанси України. – 2012. – № 11. – С. 44–51.

4.3. Використання глобальної системи обміну інформацією як напрям підвищення ефективності податкового контролю в Україні

Фінансування завдань і функцій, покладених на державу неможливе без формування стабільних і достатніх джерел бюджетних ресурсів. Основним інструментом мобілізації грошових коштів до бюджетів різних рівнів в Україні, як і в більшості держав світу, є податкові надходження. Питома вага податкових надходжень у доходах зведеного бюджету України складає зазвичай 70-80 %. При цьому вагомий вплив на формування таких фондів грошових коштів відіграє податкова культура та податкова дисципліна платників податків, податкових агентів, доступність для розуміння та однозначність вимог законодавства з питань оподаткування, а також здійснюваний органами Державної фіскальної служби України (далі - ДФС) податковий контроль.

Без ефективного податкового контролю в Україні не можливе формування податкової політики на засадах економічної ефективності, стабільності, прозорості й наближення її до міжнародних стандартів. Від ефективності проведених контрольно-перевірочних заходів залежить результативність податкового контролю. Поряд з цим податкові органи повинні не тільки здійснювати контроль та притягувати до відповідальності несумлінних платників податків, але і сприяти підвищенню загальної фінансово-економічної культури в державі. Отже, питання дослідження стану податкового контролю і визначення шляхів підвищення його ефективності є доволі актуальними на даний час.

Питанням удосконалення податкового адміністрування, в тому числі податкового контролю, присвячено ціла низка праць вітчизняних та зарубіжних вчених. В останні десятиліття основний тренд в реформуванні податкових систем зарубіжних країн формувався під впливом впровадження нових технологій в процедури податкового контролю над доходами юридичних та фізичних осіб.

Ефективність податкового контролю західними економістами розглядається в контексті розробки підходів до удосконалення податкового адміністрування, де важливими складовими є визначення вартості адміністративних витрат, а також додаткових витрат платників на дотримання податкових процедур. Питанням розробки стратегії реформування податкової адміністрації на основі досвіду зарубіжних країн присвячена праця М. Баера та М. Сілвані [1].

Детально досвід трансформації податкової системи Іспанії в умовах інтеграції до ЄС та побудови сучасної системи адміністрування податків розкрито в ґрунтовній праці Х. Онрубія [2]. В контексті розгляду еволюції податкового адміністрування та контролю, автор зазначає, що, Іспанія до кінця сімдесятих років зберігала застарілу податкову систему, більш типову для початку ХХ століття, в якій шедулярні податки, разом із сукупним багатоступеневим загальним податком з продажу були основними показниками оподаткування.

Автор акцентував, що іспанська податкова система розвивалась під впливом податкової політики уряду та проведення реформ адміністрування в країнах ОЕСР. В процесі політичних трансформації відбувся перехід від дуже централізованої податкової адміністрації, представленій кількома генеральними дирекціями, які були включені в офіційну організаційну структуру Міністерства фінансів Іспанії з досить обмеженою автономією. Крім центральної податкової адміністрації, місцеві органи самоврядування мали свої податкові адміністрації, з досить невеликими повноваженнями щодо збору та контролю за податками з місцевого бізнесу, адміністрували податки на нерухомість та декілька незначних місцевих зборів.

Впровадження сучасної податкової системи Іспанії включало прогресивний податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств та пізніше узгоджений з ЄС податок на додану вартість. Це стало основою податкових надходжень центрального уряду і зумовило трансформацію іспанської податкової адміністрації. Ці початкові етапи в

модернізації податкової адміністрації завершилися в 1991 році створенням абсолютно нової структури - Державного податкового агентства. Відтоді Державне податкове агентство веде боротьбу проти ухилення від сплати податків, працює над зменшенням витрат на адміністрування та дотримання податкового законодавства, впроваджує широку ефективну допомогу платникам податків. Також, Х. Онрубія, приділяє увагу впливу децентралізації на регіональному рівні в процесі управління податками. Децентралізація, призвела до повної зміни присвоєння податкових повноважень і, як наслідок, примусового переглядання глобальних цілей, якими повинні керуватися при реалізації політики податкового адміністрування та реформи податкової системи.

Отже, ці процеси є актуальними для сучасного етапу розвитку податкової системи України, який характеризується реформами в сфері адміністрування податків, а саме, реорганізації Державної фіскальної служби України і утворенні нових структур Державної податкової служби України (ДПСУ) та Державної митної служби України (ДМСУ).

Стандартний економічний підхід до оподаткування зазвичай ігнорує такі ключові питання адміністрування, як ухилення та уникнення, адміністративні витрати та дотримання регуляторних правил, а також спосіб, яким платники податків та податкові службовці концептуалізують та здійснюють процес оцінки, збирання та примусового стягнення податків, що може істотно змінити наслідки податкової системи. Оскільки такі проблеми особливо актуальні в країнах, що розвиваються по всьому світу, і, на думку Р. Бьорда, не дивно, що гарне податкове адміністрування рідко зустрічається на практиці. Більш того, автор зазначає, що недостатньо хорошої інформації щодо податкового адміністрування, але ще менше наукової уваги приділяється особливостям функціонування податкових систем в країнах, що розвиваються [3]. Тому, наше дослідження направлене на заповнення прогалів у вище згаданій сфері.

Використовуюючи різні інструменти і процедури податкової системи уряди не тільки можуть збільшувати доходи бюджетів, не лише впливають на результати політики, але й відображають прагнення політичних сил та викликають політичну реакцію. Спосіб, розміри і методи сплати податків можуть впливати на ставлення підприємців, громадян до податкової політики, що реалізується урядом. Реформа податкових органів Польщі та її вплив на підприємницьку діяльність та рівень економічної свободи розглядається в праці Б. Боровика. На відміну від України, де відбулось розділення ДФСУ та відокремлення митної та податкової служби, в Польщі, навпаки, створили Національну податкову адміністрацію з розширеними повноваженнями, об'єднавши податкові і митні органи [4].

Недостатньо дослідженими є питання ставлення українського суспільства до різних видів податків та способів оподаткування. В розвинутих країнах суспільство більш негативно сприймає впровадження непрямих податків, вважаючи їх несправедливими, черговим підтвердженням чому є виступи «Жовтих жилетів» у Франції, які були викликані підвищенням акцизів на пальне. В Україні заростання непрямих податків майже не викликає протестних настроїв, проте, спроби скасувати спрощену систему оподаткування – єдиний податок та ускладнити процедури податкової звітності і виконання податкових норм – зустрічають протидію зі сторони суб'єктів підприємницької діяльності.

І хоча дискусії в економічній науці щодо поділу податків на прямі і непрямі припинились ще сторіччя назад, характеристика прямих податків як прогресивних та непрямих податків як «регресивних» продовжує відігравати важливу роль у податковій політиці. Багато «війн з ПДВ», що відбулися в останні десятиліття в таких самих різних країнах, як Канада, Японія, Південна Африка, Гватемала та Гана, були частково спричинені уявленням, що «регресивний» податок на споживання, як ПДВ, по суті, є менш бажаним, ніж "прогресивний" податок на прибуток [3]. В контексті

розвитку податкового адміністрування не менш важлива увага має приділятися питанням податкової культури та моралі [5, 6].

В останню п'ятирічку важливий внесок у розвиток теорії і практики реалізації податкового контролю здійснено впровадженням нових підходів і принципів запобіганню ухиленню від сплати податків в умовах глобальної економіки, які розроблені ОЕСР [8].

В праці М. Дарста «Дорожня карта податкової політики для країн, що розвиваються: поза BEPS» приділяється увага питанням міжнародної податкової конкуренції та перспективним напрямкам наукових досліджень: щодо можливої корисності спрощених заходів запобігання ерозії податкової бази, використання потенціалу правил трансфертного ціноутворення для сприяння адмініструванню; довгостроковій можливості єдиного оподаткування; важливості регіональної координації податкової політики для пом'якшення податкової конкуренції; постійної ролі міжнародних груп, таких як Міжнародний валютний фонд (МВФ), та неурядових організацій у наданні допомоги країнам, що розвиваються, для створення реалістичних оцінок компромісу, який може існувати між ефективним оподаткуванням підприємств та вкладенням інвестицій [9].

Дослідженням проблем податкового контролю в Україні займалися, зокрема, такі вітчизняні науковці: П. Буряк, Г. Дмитренко, Л. Касьяненко, М. Кучерявенко, М. Мельник, І. Шевчук. Питанню ефективності податкового контролю присвячені праці вчених та практиків, таких як О. Жигаленко, В. Князькової, І. Лещух, В. Пухальського, О. Шевчук та ін. Ними досліджувалися окремі питання визначення ефективності податкового контролю, при цьому досі не розроблено загального показника, який би свідчив про певний рівень ефективності роботи контролюючих органів в Україні. Тому необхідно приділяти більше уваги розробці комплексу показників оцінки ефективності податкового контролю. Існуюча необхідність дослідження стану податкового контролю в Україні,

показників його ефективності та напрямів удосконалення обумовили вибір теми дослідження.

Ефективний податковий контроль являє собою необхідну умову функціонування податкової системи держави та має забезпечувати прозоре економічне податкове адміністрування при оптимальному розмірі витрат на його здійснення. За його відсутності або малої ефективності важко розраховувати на те, що платники податків будуть своєчасно і в повному обсязі сплачувати податки і збори, що, у свою чергу, може поставити під загрозу економічну безпеку держави.

Часті зміни, різноманітність підходів до трактування окремих норм податкового законодавства призводять до маніпулювання законодавством. Нестабільність економічної, політичної ситуації в Україні, низький рівень податкової дисципліни та культури, несприйняття платниками податків самого податкового контролю вимагають його удосконалення та підвищення ефективності.

Так, у сучасних умовах серед проблем, пов'язаних з проведенням податкового контролю, важливе місце займає саме проблема його ефективності. Для формування комплексного механізму податкового контролю важливе значення має саме оцінка ефективності через її показники та критерії. У той же час є помилковим ототожнювати "ефективність" з "ефектом". Ці два поняття походять від одного латинського слова *Effectus* (виконання, дія), проте зміст їх різний.

Ефект характеризує кінцевий результат дії або процесу, ефективність – ступінь досягнення обраної мети. Ефект є властивістю будь-якої дії або процесу, який би не був результатом (позитивний чи негативний), ефективність має місце там, де є цілеспрямованість дії або процесу. Ефект – це величина абсолютна, ефективність – завжди величина відносна, оскільки при її визначенні співвідносять або результат та цілі, або отримані позитивні результати й можливі негативні результати. Саме

цілеспрямованість дії дозволяє віднести ефективність до категорії управлінських рішень [10].

В економічній науці докладно обґрунтовані категорії економічної ефективності та відповідні критерії її оцінки, пов'язані, перш за все, з діяльністю суб'єктів господарювання. Так, економічна ефективність визначається співвідношенням економічного ефекту до певних витрат чи ресурсів, які було затрачено для його досягнення, при цьому в межах затратного підходу, економічний ефект співвідносять з витратами в цілому, а в межах ресурсного – з витратами певних видів ресурсів (матеріальних, трудових, фінансових) [11]. Щодо податкового контролю ці поняття перебувають на етапі формулювання, що супроводжується множинним трактуванням та відсутністю єдиного підходу щодо визначення ефективності податкового контролю. При цьому найпоширеніше ефективність податкового контролю розглядається як співвідношення результатів та витрат на його проведення [12].

Доволі часто у економічній літературі зустрічається ототожнення понять "ефективність" та "результативність", що ускладнює процес їх дослідження. Поряд з цим, відомий американський науковець П. Друкер обґрунтовує необхідність чіткого відокремлення понять ефективності, дієвості (результативності) та економічності; два останні поняття він позиціонує складовими частинами загального поняття ефективності [13].

Головною ознакою ефективності можна визначити ступінь досягнення цілей діяльності організації. Щодо ефективності податкового контролю, то доцільно виходити із співвідношення його мети і досягнутого результату, які він переслідує. Результатом будуть виступати суми донарахованих та стягнених грошових зобов'язань, які повинні бути правомірні, правильно визначені та застосовані. Під ефективністю в даному випадку необхідно розуміти використання коштів у менших розмірах з метою досягнення більш високих результатів контрольної роботи. У свою чергу результативність (effectiveness) — характеризує дієвість, досягнення,

ступінь завершення системою потрібної роботи й реалізації встановлених цілей [14].

Таким чином, результативність варто розглядати серед критеріїв ефективності податкового контролю, що вказує на частку результативних податкових перевірок в їх загальній кількості.

Загалом оцінка ефективності податкового контролю здійснюється за певними критеріями шляхом дослідження множини взаємопов'язаних показників. Для цього використовують, зокрема, критерій результативності, критерій дієвості, критерій економічності, критерій інтенсивності та критерій динамічності.

Наведені критерії оцінки ефективності дозволяють зробити висновок про ефективність податкового контролю тільки в загальній формі. Конкретно ж оцінити практичні результати контролю допомагають розробка та використання вимірників – показників. Якщо критерії досягнення мети контролю мають загальний характер, то для показників характерно розкриття внутрішнього змісту контрольної роботи, виявлення складових частин, з яких складається отриманий позитивний результат, що і дає можливість оцінювати, зокрема, якість податкового контролю. Показники свідчать про рівень роботи контролюючого органу та є основою оцінки його роботи, при цьому вони сприяють виявленню порушень в його роботі.

На сьогоднішній день теоретики та практики для оцінки ефективності та результативності податкового контролю використовують як кількісні, так і якісні показники [15].

До показників результативності як індикаторів досягнення поставленої мети, в якості вимог, що висуваються до них відносять критерії "smart": конкретність, вимірність, досяжність, релевантність та визначеність у часі.

Серед показників оцінки результативності та ефективності податкового контролю, зокрема, виокремлюють ступінь реалізації запланованих контрольних заходів відносно платників податків та досягнення запланованих результатів. Також для оцінки ефективності податкового

контролю можуть використовуватися такі показники: 1) рівень результативності контрольних заходів; 2) рівень ефективності контрольних заходів; 3) рівень дієвості результатів контролю; 3) кількість контрольних заходів (на одного інспектора, інспекцію); 4) кількість перевірених платників податків (одним інспектором, інспекцією) тощо.

На думку О. Жигаленко, система комплексної оцінки ефективності податкового контролю має базуватися на таких критеріях: правової визначеності елементів системи податкового контролю, виконанні стратегії розвитку податкової системи за оцінкою рівня добровільної сплати податкових платежів, оцінки етапів контрольної діяльності податкової служби, аналізу організаційних і методичних основ податкового контролю. Жигаленко О. також пропонується експрес-оцінка ефективності податкового контролю за показниками: результативність податкового контролю, результативність податкового контролю при випадковому відборі платників податків, економічна ефективність податкового контролю, рівень автоматизації податкової служби, оцінка податкового контролю за допомогою анкетування [16].

Найбільш результативною формою здійснення податкового контролю щодо отримання податкових надходжень є контрольньо-перевірочна діяльність органів ДФС, саме аналіз її результативності та ефективності проведено у статті.

Податкові перевірки займають провідне місце серед інших форм (способів) податкового контролю. За допомогою проведення податкової перевірки можливе зіставлення даних, наданих платником податків у податковий орган, і тих фактів, які виявлені податковим органом. Основною метою податкових перевірок є контроль за дотриманням платниками податкового законодавства, своєчасністю і повнотою сплати належних обов'язкових платежів [17].

Відповідно до норм Податкового кодексу України (далі - Кодексу) контролюючі органи ДФС мають право проводити камеральні, документальні

(виїзні або невиїзні; планові або позапланові) та фактичні перевірки. Найбільша частка донарахувань (і, як наслідок, за результатом узгодження та сплати - надходжень до бюджету) припадає на документальні перевірки.

При цьому на сьогодні контрольно-перевірочна діяльність податкових органів спрямована на зменшення кількості перевірок законослухняних платників податків [18].

Ефективність податкового контролю можна визначити як позитивне сальдо величини виявлених порушень у діяльності суб'єктів контролю над величиною організаційних витрат, що були понесені податковими органами на проведення контрольно-перевірочних заходів [19].

Про ефективність проведення заходів податкового контролю свідчитиме збільшення суми донарахувань внаслідок контрольної роботи на фоні зменшення кількості перевірок.

Аналітичні дані щодо проведення контрольно-перевірочних заходів податковими органами України за 2014-2019 роки зображено у вигляді діаграм на основі показників контрольно-перевірочної роботи за даними "Звіту "Аудит-1" за 2014-2018 рр. та за 1 півріччя 2019 р. на Рис.1, Рис.2 та Рис.3.

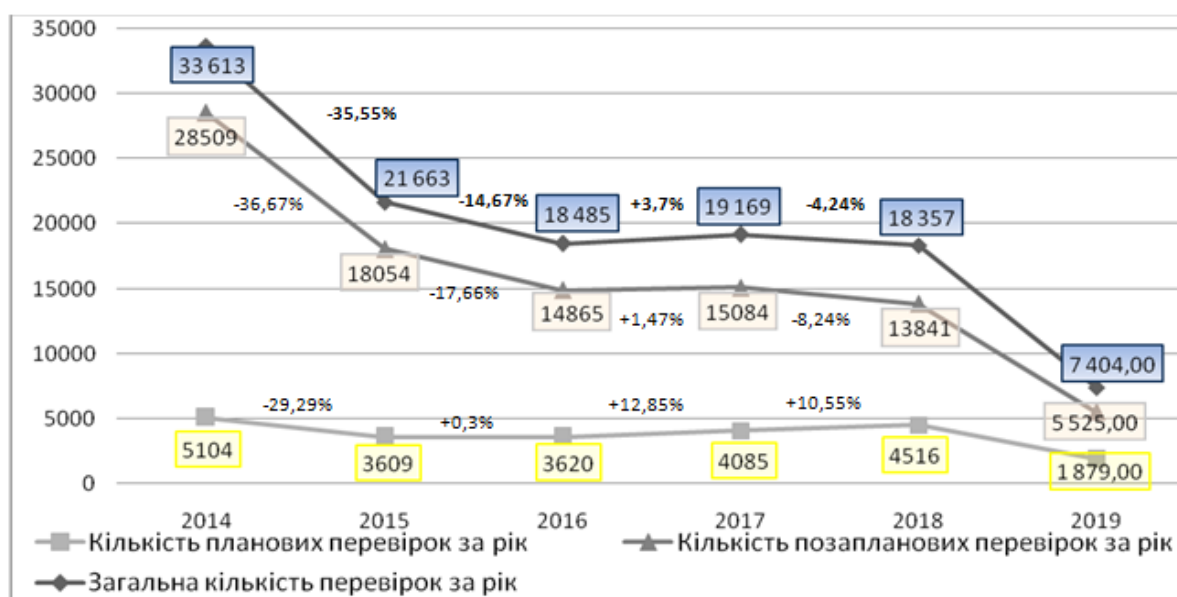


Рис.1. Кількість проведених перевірок органами ДФС за 2014-2018 рр. та за 1 півріччя 2019 р.

Джерело: складено авторами на основі [19].

Так, на діаграмах помітна тенденція щодо зменшення загальної кількості проведених перевірок та кількості проведених позапланових перевірок, однак простежується тенденція щодо незначного збільшення із року в рік (з 2015 р.) кількості проведених планових перевірок.

Скороченню кількості проведених перевірок сприяли декілька факторів. Першим кроком у напрямку зменшення податкових перевірок стало запровадження ризикоорієнтованої системи організації податкового контролю. Так, ДФС спрямовує свою роботу на аналіз ризиків під час планування перевірок чим посилює увагу до ризикових суб'єктів господарювання, що має наслідком зменшення кількості перевірок органів ДФС по відношенню до законослухняних платників податків. При цьому використання ризикоорієнтованої системи відбору платників сприяє покращенню результатів роботи та зменшенню виходів на перевірку працівників ДФС за незначних ризиків.

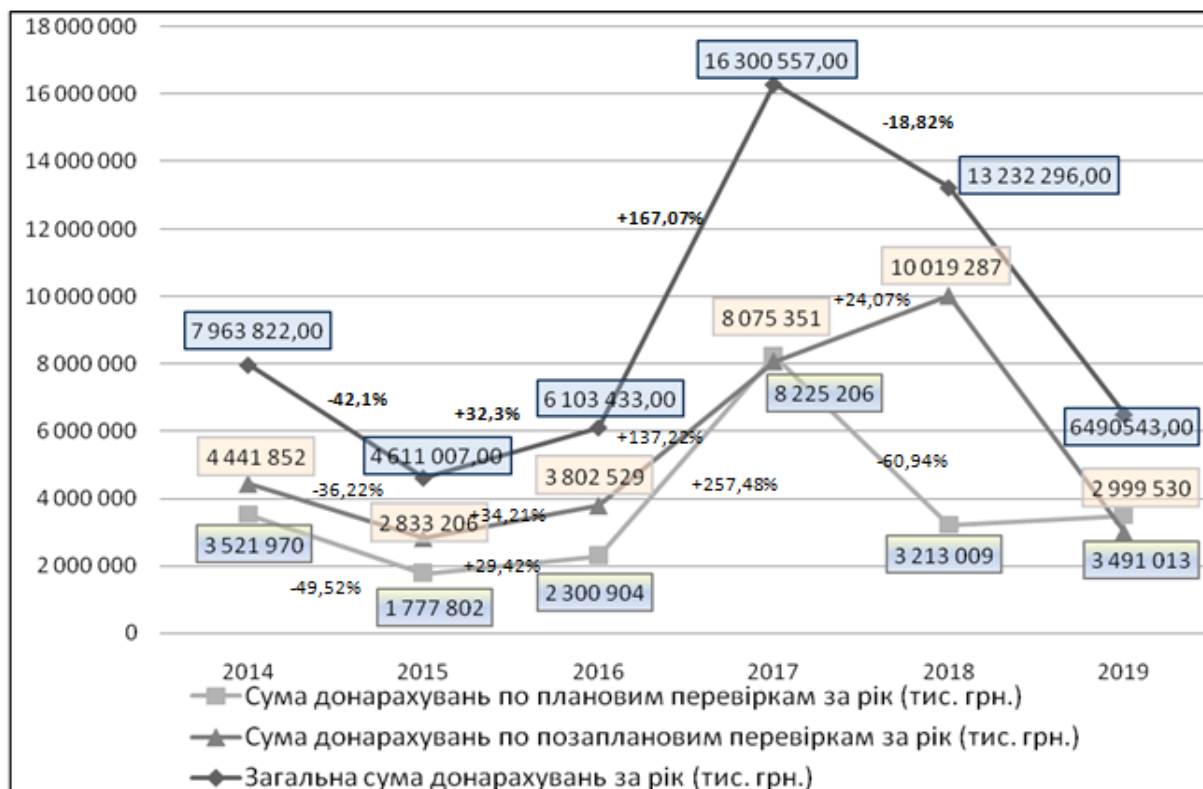


Рис. 2. Сума узгоджених донарахованих грошових зобов'язань за результатами перевірок органами ДФС за 2014-2018 рр. та за 1 півріччя 2019 р.

Джерело: складено авторами на основі [19].

Також зменшенню кількості перевірок сприяв запроваджений мораторій перевірок малого і середнього бізнесу з 01.01.2015 р. терміном на два роки, у яких обсяг доходу складав до 20 млн. грн. на рік, відповідно до Закону України "Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності".

Крім того, згідно внесених змін до Кодексу з 01.01.2016 р. було скорочено перелік та частково змінено обставини, за наявності яких може бути проведена позапланова документальна перевірка, а з 01.01.2017 р. податкові інспекції були позбавлені права проводити документальні та фактичні перевірки платників податків.

Щодо середньої кількості узгоджених донарахованих сум на одну проведену перевірку, то помітна тенденція щодо поступового збільшення із року в рік донарахувань по позаплановим перевіркам. При тому, що загалом середня кількість узгоджених донарахованих сум на одну проведену перевірку та на одну проведену планову перевірку із року в рік має нестабільну тенденцію щодо зростання (стрімке зростання донарахованих сум у 2017 р. при подальшому спаданні у 2018 р.).

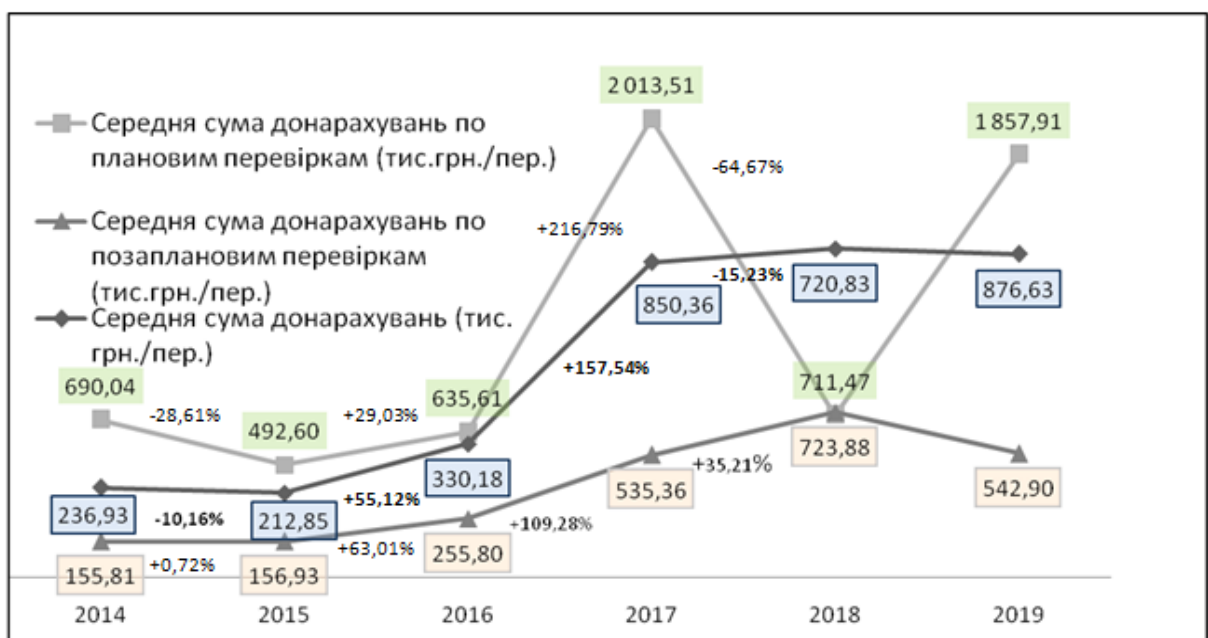


Рис. 3. Середня сума узгоджених донарахованих грошових зобов'язань (тис. грн.) на одну проведену перевірку за 2014-2018 рр. та за 1 півріччя 2019 р.

Джерело: складено авторами на основі [19].

Однак, тенденція щодо зростання узгоджених донарахувань не настільки виражена порівняно із загальними донарахуваннями по результатам перевірок, що свідчить про часткове скасування донарахованих грошових зобов'язань за результатами судового та адміністративного оскарження. Варто відмітити, що збільшення надходжень при зменшенні кількості перевірок свідчить про зростання ефективності податкового контролю.

Сьогодні триває процес подальшого вдосконалення податкового контролю, методів та способів проведення контрольних процедур. Так, поступово впроваджуються нові технології у діяльність податкових органів, які базуються на використанні сучасної комп'ютерної техніки. Вони спрямовані на систематичне й ефективне використання внутрішньої та зовнішньої інформації для планування перевірок і якіснішого виконання функцій аудиту, а, отже, й на ефективну боротьбу з ухиленнями від сплати податків та на ліквідацію тіньової економіки.

Удосконалення процедур податкового контролю сприятиме зменшенню державного втручання у підприємницьку діяльність та звуженню «тіньового» сектору економіки, виконання податковими органами своїх контрольних функцій у відповідності до вимог Конституції України, налагодженню партнерських взаємовідносин між податковими органами та платниками податків [20].

Останні десять років в Україні стрімко зростає соціальний запит громадян на розв'язання проблеми боротьби із незаконним збагаченням та легалізацією тіньового капіталу, корупційними схемами, що дозволяють ухилятися від сплати податків та виводити капітал в офшори. Необхідною складовою підвищення ефективності функції контролю податкової служби у сфері детінізації економіки України є доступ до системи міжнародного автоматичного обміну податковою інформацією з метою визначення податкового резидентства суб'єкта економічної діяльності, виконання правил «Контрольованих іноземних компаній» (Controlled foreign Companies (CFC/KIC)), а також можливість одержувати практичні переваги від

розробленого Організацією економічного співробітництва та розвитку плану BEPS (Base erosion and profit shifting – плану протидії ерозії податкової бази та виведенню доходів з оподаткування).

Рішуча політика Європейського Союзу у сфері виявлення та викриття міжнародного податкового шахрайства в офшорних юрисдикціях, змушує країни запроваджувати більш прозорі принципи організації, ведення та оподаткування бізнесу на своїх територіях. Клієнти офшорів дуже часто поповнюють «чорний список» банкірів, податківців в усьому світі, що стає перешкодою до міжнародної співпраці. При цьому, в умовах поглиблення процесів глобального податкового обміну у світі близько 150 юрисдикцій потребують суттєвих законодавчих змін, які дозволять припинити діяльність тих суб'єктів підприємницької діяльності, які використовуються для виведення прибутку з-під оподаткування.

Так, на перший план серед необхідних заходів з контролю за фінансовою діяльністю платників податків у офшорних зонах, виходить вимога щодо необхідності здійснення реальної економічної діяльності (присутності) компанії - «economic substance», «real substance».

Важливими вимогами «економічної присутності» є:

- «штат співробітників в кількості, що відповідає масштабу бізнесу компанії, при цьому співробітники повинні мати освіту і досвід, який необхідний для виконання їх трудових обов'язків, що відповідає основній діяльності компанії;

- наявність офісу, необхідного для розміщення штату співробітників і здійснення бізнесу компанії (можна припустити, що мова йде не тільки про оренду приміщення, але і про робочі місця, обладнані оргтехнікою, телефонним зв'язком, інтернет-з'єднанням);

- ведення бухгалтерського обліку та підготовка фінансової звітності на регулярній основі (очевидна необхідність призначення відповідальної особи, що виконує цю функцію і має відповідну кваліфікацію);

- витрати, які несе компанія, повинні відповідати діяльності, яку веде компанія, і за обсягом, і по суті (ймовірно це означає, що витрати повинні бути спрямовані на отримання прибутку і відповідати заявленому основному виду діяльності компанії)» [21].

У таблиці 1 наведено деякі офшорні юрисдикції, у яких, вже запроваджено вимогу про «економічну присутність» для юридичних осіб та на законодавчому рівні визначено умови визнання їх податковими резидентами, й одночасно ті законодавчі акти, що регулюють вказані вимоги, з метою виявлення компаній, що використовуються при виведенні капіталу. Норми законів, щодо вимоги «бізнес - присутності» розповсюджуються на всі компанії і товариства з обмеженою відповідальністю, які зареєстровані і є податковими резидентами цих юрисдикцій та зайняті банківською, страховою справою, фінансуванням і лізингом, холдинговою діяльністю, діяльністю у сфері інтелектуальної власності, дистрибуторською діяльністю та діяльністю сервісного центру, шипінговим бізнесом тощо.

Таблиця 1

Законодавчі акти, що містять положення щодо вимоги «економічної присутності» для компаній і товариств з обмеженою відповідальністю, які зареєстровані і є податковими резидентами цих юрисдикцій

Юрисдикція	Законодавчі акти що регламентують вимоги «економічної присутності»
Багамські острови	Commercial Entities (Substance Requirements) Act, 2018
Британські Віргінські острови	Economic Substance (Companies And Limited Partnerships) Act, 2018
Джерсі	Taxation (Companies – Economic substance) (Jersey) Law 201, 2018
Острів Мен	Income Tax (Substance Requirements) Order, 2018
Острови Кайман	The International Tax cooperation (Economic Substance) Bill, 2018
Гернси	Income Tax (Substance Requirements) (Implementation) Regulations, 2018
Маврікій	Finance Act 2018 (as amended) Circular letter CL1-121018 Circular letter CL151018
Сейшельські острови	Mutual Fund and Hedge Fund (Substantial Activity Requirements) Regulations, 2018

Джерело: [21].

З огляду на зазначене, вивчення та адаптування в Україні успішного зарубіжного досвіду країн, які вже напрацювали законодавчу базу та ефективні механізми запобігання виведення капіталу від оподаткування – є доволі актуальним на сьогоднішній день. Гарним прикладом податкової транспарентності є запровадження нових правил для реєстрації компаній на Британських Віргінських островах (БВО).

Так, податкова інформація на БВО вийшла за межі обміну лише між фіскальними органами Великобританії та БВО та здійснюється за EU Information Exchange Protocol. Податковий орган ІТА (International Tax Authority) – зобов’язаний проводити моніторинг даних з системи BOSS (Beneficial Ownership Secure Search system) з метою ідентифікації компаній, які не здійснюють бізнес - діяльність, проте отримують доходи та не сплачують податки.



Рис.4. Нові правила для реєстрації на БВО з 2019 року.

Джерело: складено авторами на основі [22].

Відповідно до EU Information Exchange Protocol інформація надається за запитом компетентних органів тих країн, які вказані в системі BOSSs як країна резидентства бенефіціара. Якщо юридична особа позиціонує себе нерезидентом БВО, то інформація також видається за запитом країни резидентства.

Таки чином, у працівників податкових органів в Україні також є можливість обмінюватись інформацією та перевіряти діяльність юридичних осіб БВО, що зареєстровані у базі BOSSs.

Україна продовжує долучатися до глобальних фінансових процесів боротьби з агресивним міжнародним податковим плануванням, надає свої пропозиції щодо заходів на шляху взаємного узгодження вітчизняного та міжнародного податкового законодавства з питань усунення подвійного оподаткування. У таблиці 2 наведено результати останніх кроків України з протидії розмиванню бази і виведенню прибутку з-під оподаткування.

Таблиця 2

Заходи України з протидії розмиванню бази і виведенню прибутку з-під оподаткування

Дата	Результати	Зобов'язання. Дії.	Законодавчі та нормативні документи
28 квітня 2016 року	Долучення України до міжнародних ініціатив Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).	Підготовка законопроектів з питань протидії зменшенню податкової бази і переміщенню прибутків за кордон, удосконалення автоматичного обміну податковою інформацією.	Указ Президента України від 28 квітня 2016 року № 180/2016 «Про заходи щодо протидії зменшенню податкової бази і переміщенню прибутків за кордон» [23].
301 січня 2017 року	Приєднання України до Програми розширеного співробітництва в рамках ОЕСР	Зобов'язання: імплементація мінімального стандарту Плану дій для боротьби з розмиванням бази і виведенням прибутку з-під оподаткування (BEPS), зокрема: Дії 5 «Удосконалення заходів боротьби з податковими зловживаннями»; Дії 6 «Недопущення зловживання пільгами, передбаченими двосторонніми угодами»; Дії 13 «Рекомендації про документації з трансфертного ціноутворення та розкриття інформації по країнам»; Дії 14 «Удосконалення процедури взаємного узгодження шляхом вирішення спорів».	План дій для боротьби з розмиванням бази і виведенням прибутку з-під оподаткування (BEPS) [24].
03 квітня 2017 року	Передбачено забезпечення імплементації	У середньостроковій перспективі дій Уряду до 2020 року передбачається забезпечити імплементацію у податкове законодавство плану дій BEPS (Base erosion and profit shifting) ОЕСР	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03 квітня 2017 року № 275-р «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» [25].

Дата	Результати	Зобов'язання. Дії.	Законодавчі та нормативні документи
Приєднання України до MLI Конвенції	Зобов'язання (мінімальний стандарт Плану заходів BEPS): запровадження багатостороннього інструменту або MLI (Multilateral Instrument). Дії: 6, 14	Протокол про приєднання України до MLI Конвенції - Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent BEPS оприлюднено на веб-сайті ОЕСР [26].	
Ратифікація Багатосторонньої конвенції	Одночасне внесення змін до всіх діючих міжнародних договорів України про уникнення подвійного оподаткування та виконання дій 6 та 14, зокрема запровадження багатостороннього інструменту або MLI (Multilateral Instrument)	схвалено Закон України від 28 лютого 2019 року № 2692-VIII «Про ратифікацію Багатосторонньої конвенції про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування» (набрання чинності для України - 01.12.2019) [27].	

Джерело: складено авторами.

1 січня 2017 року Україна приєдналася до Програми розширеного співробітництва в рамках ОЕСР із зобов'язанням імплементувати мінімальний стандарт Плану дій для боротьби з розмиванням бази і виведенням прибутку з-під оподаткування (BEPS), зокрема: Дії 5 «Удосконалення заходів боротьби з податковими зловживаннями»; Дії 6 «Недопущення зловживання пільгами, передбаченими двосторонніми угодами»; Дії 13 «Рекомендації про документації з трансфертного ціноутворення та розкритті інформації по країнам»; Дії 14 «Удосконалення процедури взаємного узгодження шляхом вирішення спорів».

Ратифікація Багатосторонньої конвенції, яка стосуються удосконалення міжнародних правил оподаткування схвалена Законом України № 2692-VIII «Про ратифікацію Багатосторонньої конвенції про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування» передбачає

можливість одночасне внесення змін до всіх діючих міжнародних договорів України про уникнення подвійного оподаткування з тими країнами, які також долучилися до Угоди, а також зобов'язання України запровадити багатосторонній інструмент або MLI (Multilateral Instrument), зокрема виконання Дії 6 та Дії 14 з мінімального набору базових стандартів Плану заходів BEPS. Якщо б цього не було зроблено вчасно Україна могла би потрапити до офшорного списку країн ЄС, які не виконали мінімальний стандарт Плану дій BEPS та не бажають співпрацювати.

MLI – це багатостороння угода, яка дозволяє внести зміни одночасно до багатьох двосторонніх податкових конвенцій з метою протидії їх застосуванню за неналежних обставин. Зокрема це стосується "Тесту основної мети"(Principal Purpose Test або PPT), як умови надання переваг за конвенцією. «Це означає, що пільгова ставка за конвенцією не може застосовуватися, якщо буде доведено, що основною метою створення певної структури або здійснення операції є отримання переваг за податковою конвенцією» [28]. PPT є більш досконалим інструментом ніж «тест бенефіціарного власника», що використовувався податківцями до цього часу. Він надає нові можливості фіскальним органам України поповнювати бюджет коштами від тих компаній, які не виконували свої зобов'язання зі сплати податку на прибуток через неузгодженість національного та міжнародного податкового законодавства.

Крім того, за останній час Україною розроблено доволі прогресивні законопроекти, прийняття яких сприятиме протидії розмиванню бази і виведенню прибутку з-під оподаткування. Так, 25 вересня 2019 р. Кабінет Міністрів України підтримав проект Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», який, зокрема, деталізує механізм замороження активів та зупинення фінансових операцій, посилює вимоги до розкриття кінцевих бенефіціарних власників компаній, а також робить більш справедливими санкції за порушення цих вимог. [29]. Зазначений проект закону вводить обов'язок для платіжних систем супроводжувати грошові перекази інформацією про платника та одержувача переказу, забезпечувати наявність та

повноту інформації про платника та одержувача платежу, встановлювати запобіжні заходи, спрямовані на протидію маніпуляціям з грошима, одержаними від злочинів, та збиранню грошей чи майна для терористичних цілей.

Також, на сайті Верховної Ради України зареєстровано Проект Закону №1185 від 29.08.2019 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо запровадження податку на виведений капітал та імплементації стандартів протидії розмиванню податкової бази та виведення прибутку за кордон» [30], який спрямований на підвищення ефективності податкового регулювання і протидію агресивному податковому плануванню та забезпечить практичну реалізацію десяти із п'ятнадцяти кроків Плану дій BEPS. Запропоновані законопроектом зміни забезпечать імплементацію Багатосторонньої конвенції щодо виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування, що набрала чинності 02 квітня 2019 року, шляхом створення законодавчих передумов для запобігання зловживань положеннями договорів про уникнення подвійного оподаткування (реалізуючи Крок 6 Плану дій BEPS).

Даний законопроект дозволяє комплексно імплементувати основні заходи Плану дій BEPS, які спрямовані на підвищення ефективності протидії шкідливим податковим практикам, тобто ведення платниками своєї діяльності через юридичних осіб, зареєстрованих у так званих «низькоподаткових» (крок 5 Плану дій BEPS) та протидію зловживаннями при застосуванні податкових конвенцій (крок 6 Плану дій BEPS) шляхом створення нової моделі корпоративного оподаткування.

Законопроект передбачає, що виплата процентів за кредитами компаніям у «низькоподаткових» юрисдикціях, виплата дивідендів нерезидентам, інвестиції за кордон стануть прямим об'єктом податку на виведений капітал. Окрім цього, впроваджується автоматизований аналіз податкової інформації, що є одним із кроків Плану дій BEPS стосовно збору та аналізу інформації про розмивання податкової бази та виведення прибутку з-під оподаткування.

Проведений аналіз стану податкового контролю в Україні у 2014-2019 рр. вказує, що при скороченні кількості перевірок спостерігається зростання їх

результативності, що свідчить про зростання ефективності податкового контролю, однак співвідношення донарахованих грошових зобов'язань, узгоджених та сплачених, вказує на незабезпечення повноти їх надходжень.

Підвищенню ефективності податкового контролю в Україні сприятиме:

- удосконалення податкового законодавства в напрямку спрощення, стабільності і передбачуваності;
- розширення бази оподаткування, яке дасть змогу зменшити податковий тиск на платників податків та підвищити добровільну сплату податків;
- розширення інформаційного забезпечення з метою автоматизації процесу оподаткування, більш ефективного використання людських ресурсів, отримання даних з різних джерел з метою виявлення ухилень від сплати податків;
- розширення автоматизованого відбору платників для документальних перевірок з метою мінімізації ухилень від оподаткування при загальному зменшенні кількості перевірок та перевіряючих;
- автоматизація камеральних перевірок та поступовий перехід до електронного аудиту.

Крім того, в Україні необхідно підвищувати рівень контрольно-перевірочної роботи, в тому числі шляхом підвищення якості матеріалів перевірки та доказової бази, ретельного розгляду скарг платників податків, запровадження в якості критерію роботи територіальних органів наявність оскаржених та несплачених до бюджету сум, донарахованих за результатами перевірки. Надалі необхідно розробляти різного роду методичні рекомендації, які містять вказівки з найбільш ефективного здійснення тих чи інших видів контрольних заходів.

Проведений аналіз окремих показників ефективності податкового контролю в Україні, що свідчить про тенденцію до їх покращення. Перспективи подальших розробок цього напрямку у визначенні інших показників ефективності податкового контролю, дослідженні якості контрольно-перевірочної роботи органів ДФС в частині проведення камеральних та фактичних перевірок. Крім того, існує необхідність у розробці та впровадженні єдиної системи оцінки ефективності податкового контролю.

Оцінювання здійснення вітчизняного податкового контролю дозволяє зробити висновок про те, що за якісними показниками вітчизняний податковий контроль відстає від європейських норм. Основними дивергентними факторами є відсутність партнерства між контролюючими органами і суб'єктами бізнесу, недостатня податкова культура та свідомість платників податків, недооцінка превентивних методів контролю, високе податкове навантаження, що зумовлює інституційні деформації і перекоси щодо податкової культури, дисципліни і свідомості платників податків. Усунення цих факторів є гострою необхідністю для підвищення ефективності адміністрування податків в Україні та забезпечення належних умов для розвитку вітчизняного бізнесу.

Підвищенню ефективності податкового контролю в Україні у сфері детінізації економіки України сприятиме доступ до системи міжнародного автоматичного обміну податковою інформацією з метою визначення податкового резидентства суб'єкта економічної діяльності, виконання правил КІК, а також можливість одержувати практичні переваги від реалізації плану дій BEPS.

Державна податкова служба України досягнула до заходів, які стосуються протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування. З'явилися нові інструменти здійснення контролю в сфері міжнародного оподаткування та нові можливості використання глобальної системи обміну податковою інформацією. Расширення кордонів податкового контролю є додатковим фактором підвищення ефективності роботи податкової служби та зростання рівня довіри платників податків до цього органу.

Список використаних джерел:

1. Baer, M. K., & Silvani, M. C. (1997). Designing a tax administration reform strategy: Experiences and guidelines. International Monetary Fund.
2. Onrubia J. (2006) The reform of the tax administration in Spain Working Paper
3. BIRD, Richard M. (2015). Improving Tax Administration in Developing Countries. Journal of Tax Administration, [S.l.], v. 1, n. 1, apr.. ISSN 2059-190X. Available at: <http://jota.website/index.php/JoTA/article/view/8/16>. Date accessed: 09 nov. 2019.
4. Borowik, B. (2019). Customs and Tax Control of Entrepreneurs as a Factor Influencing the Level of Economic Freedom in Poland. Białostockie Studia Prawnicze, 3(24), 137-144.
5. Nerré, B. (2008). Tax culture: A basic concept for tax politics. Economic Analysis and Policy, 38(1), 153-167.

6. Torgler, B. (2011). Tax morale, eastern Europe and European enlargement. The World Bank.
7. Torgler, B., Schaffner, M., & Macintyre, A. (2007). Tax compliance, tax compliance, tax morale, and governance quality. International Studies Program Working Paper, 727. <https://pdfs.semanticscholar.org/8acf/1a4229284d782f566dcab9ea343bdae832c4.pdf>
8. Crivelli, E., De Mooij, R. A., & Keen, M. M. (2015). Base erosion, profit shifting and developing countries (No. 15-118). International Monetary Fund.
9. Durst, Michael C., Beyond BEPS: A Tax Policy Agenda for Developing Countries (June 2, 2014). ICTD Working Paper 18. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2587802> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2587802>
10. Дегтярьова О.М. Оцінка ефективності моніторингу фінансово-економічної діяльності підприємств / О.М. Дегтярьова // Коммунальное хозяйство городов : научно-технический сборник. – 2009. – № 75. – С. 406-415.
11. Чучук Ю. В. Теоретична сутність понять економічна ефективність та ефективність діяльності [Електронний ресурс] / Ю. В. Чучук // Ефективна економіка. – 2014. – № 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2014_2_42.
12. Лещух І. В. Методичні засади оцінювання та пріоритети підвищення ефективності податкового контролю в Україні [Електронний ресурс] / І. В. Лещух // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2015. – Вип. 3. – С. 59-66. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2015_3_14.
13. Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке: пер. с англ. / П. Друкер. – М. : Изд-во "Вильямс", 2003. – 272 с.
14. Пухальський В. В. Оцінка стану, ефективності та результативності податкового контролю в Україні / В. В. Пухальський // Економіка та держава. – 2019. – № 1. – С. 35–42.
15. Жигаленко О. В. Ефективність податкового контролю в Україні : автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.08 / О. В. Жигаленко ; Державний вищий навчальний заклад "Київський національний економічний ун-т ім. Вадима Гетьмана". – К., 2009. – 20 с.
16. Шевчук І. В. Роль контрольно-перевірочної роботи податкових органів у забезпеченні надходжень до бюджету / І. В. Шевчук // Вісник ЖНАЕУ. – 2017. – № 2 (62), т. 2. – С. 84–92.
17. Князькова В. Я. Фіскальна ефективність податкового контролю та напрями його покращення / В. Я. Князькова // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2014. – № 3. – С. 116-123.
18. Мельник М. І. Податковий контроль в Україні: проблеми та пріоритети підвищення ефективності : монографія / М. І. Мельник, І. В. Лещух. – Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України», 2015. – 330с. 18
19. Основні статистичні дані про діяльність ДФС / Державна фіскальна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/diyalnist/>.
20. Шевчук О. Д. Сучасні тенденції та напрями удосконалення податкового контролю в Україні / О. Д. Шевчук, І. І. Лоїк // Економіка. Фінанси. Право. – 2013. – № 5. – С. 38-40.
21. Каперска О. Захід податкового туризму [Електронний ресурс] / О. Каперска // Успішний бізнес. – 2019. – № 34. – С. 28-31. – Режим доступу: https://issuu.com/brochvk.pdf/docs/sb_34_issuu_.
22. Гулінська Д. Закон про економічну присутність на БВО: чи дійсно кораблі залишать податкову гавань? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ey.com/ua/uk/newsroom/pr-activities/articles/ey-article-gulinska-daria-17-january-2019>
23. Про заходи щодо протидії зменшенню податкової бази і переміщенню прибутків за кордон : Указ Президента України від 28.04. 2016 № 180/2016/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/180/2016>

24. Base erosion and profit shifting (BEPS) [Electronic resource] // OECD. – Available at: <http://www.oecd.org/tax/beps/>

25. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік : Розпорядження КМУ від 03.04.2017 № 275-p/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80?lang=uk>

26. Ukraine signs landmark agreement to strengthen its tax treaties [Electronic resource] // OECD. – Available at: <https://www.oecd.org/tax/beps/ukraine-signs-landmark-agreement-to-strengthen-its-tax-treaties.htm>

27. Про ратифікацію Багатосторонньої конвенції про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування [Електронний ресурс] : Закон України від 28.02.2019 № 2692-VIII // Верховна Рада України : [сайт].– Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376_001-16

28. Гулінська Д. Новий спосіб боротьби з ухиленням від оподаткування. Депутати проти? [Електронний ресурс] / Д. Гулінська // Економічна правда. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/columns/2018/07/30/639098/>.

29. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [Електронний ресурс] : Проект Закону України від 19.12.2018 № 9417 // Верховна Рада України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65240

30. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо запровадження податку на виведений капітал та імплементації стандартів протидії розмиванню податкової бази та виведення прибутку за кордон [Електронний ресурс] : Проект Закону України від 29.08.2019 №1185 // Верховна Рада України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66488

4.4. Модернізація державної податкової служби України в контексті євроінтеграції

Пріоритетним завданням України є утвердження її як впливової європейської держави, повноправного члена Європейського Союзу (ЄС). Європейська інтеграція є одним із пріоритетних напрямів державної політики держави для впровадження якої здійснюються послідовні кроки, спрямовані на вдосконалення її координації, планування, реалізації та моніторингу. Основою міжнародної економічної інтеграції є насамперед створення міцного економічного підґрунтя. А оскільки забезпечувати державу необхідними фінансовими ресурсами покликана податкова система, в якості органів податкової служби, її модернізація є вкрай важливою в сучасних умовах, що характеризуються низкою суттєвих протиріч і викликів як зовнішнього, так і внутрішнього характеру [1].

Основною метою податкової політики ЄС є створення для компаній різних країн у межах спільного ринку таких правових умов, що відповідали б аналогічним умовам внутрішнього ринку цих країн. Однією зі складових цієї політики є визначення податкових правил, які повинні бути нейтральними з точки зору конкуренції у ЄС і в той же час підвищували б конкурентоспроможність кожної держави на міжнародному рівні.

Проголошений курс України на європейську та євроатлантичну інтеграцію передбачає, зокрема, реформування податкової системи України, для чого чинні норми та положення, що регулюють процес оподаткування, необхідно змінити відповідно до обраних пріоритетів та напрямів розвитку податкової системи, вибудувати їх у впорядковану, єдину, логічно узгоджену систему, адаптувати її до податкового законодавства ЄС.

Відповідно до Конституції України (ст.1) Україна є соціальною правовою державою. Отже, її податкова система має відповідати вимогам соціальної держави щодо рівня фінансування суспільних благ, із визначенням відповідно до цього рівня перерозподілу ВВП, який забезпечуватиме формування фінансових ресурсів, достатніх для виконання конституційно закріплених функцій держави та гарантій громадян на достатній життєвий рівень.

Внаслідок розширення ЄС Україна отримала прямий доступ до єдиного, розширеного, гармонізованого ринку ЄС з 450 мільйонами споживачів. Стає очевидним, що Україна у більшій мірі, ніж інші країни, зможе отримати переваги від доступу до єдиного ринку ЄС з високим рівнем відкритості, єдиним переліком торгових правил і адміністративних процедур, єдиним митним тарифом та з вільним рухом товарів, послуг, громадян і капіталу без внутрішніх бар'єрів (прикордонного контролю, сертифікатів) [1].

Основним шляхом узгодження правових норм України та Європейського Союзу є адаптація – процес розробки і прийняття нормативно-правових актів та створення умов для їх належного впровадження і застосування з метою поступового досягнення повної відповідності права України до європейського права.

Серед форм, зокрема правової адаптації, можна виділити наступні:

– наближення процесу прийняття, внесення змін чи скасування правових норм із метою наближення положень національного законодавства до положень актів законодавства Європейського Союзу для створення належних умов імплементації правового порядку Європейського Союзу;

– координація процесу узгодження тієї частини національного законодавства та практики його застосування, з якої наближення або транспозиція є неможливими або непотрібними;

– імплементація процесу транспонування актів законодавства Європейського Союзу, включаючи створення порядку та процедур їх впровадження (імплементація у вузькому сенсі); цей процес також включає тлумачення, практику застосування, забезпечення дотримання та виконання норм права, які відповідають європейському праву, органами державної влади (імплементація у широкому сенсі);

– гармонізація процесу коригування законодавства держав – членів Європейського Союзу на підставі правових актів ЄС, зокрема директив, які мають обов'язкову силу для держав – членів ЄС та вимагають від цих держав приведення їх внутрішнього законодавства у відповідність до положень директив.

Метою та завданнями цього процесу є :

– аналіз та оцінка рівня виконання ст.51 «Угоди про партнерство та співробітництво між Європейським Співтовариством та Україною», згідно якій Україна повинна здійснити заходи щодо поступового приведення національного законодавства, у тому числі і податкового, у відповідність до законодавства Європейського Союзу;

– аналіз рівня виконання плану дій «Україна – ЄС», підписаного 21 лютого 2005 р. у Брюсселі, яким передбачено такі євроінтеграційні заходи:

а) імплементація стратегії адаптації законодавства у пріоритетних сферах, визначених у ст.51 УПС, включаючи удосконалення якості та послідовності законопроектної роботи;

б) на основі спільного розуміння завершення спільної роботи із ЄС із підготовки плану-графіку та визначення пріоритетів для моніторингу і сприяння імплементації;

в) розвиток та впровадження систем оподаткування та їх установ відповідно до міжнародних стандартів та стандартів ЄС;

г) проведення податкової реформи, включаючи прийняття та імплементацію законодавства з питань ПДВ та акцизного збору, що відповідає положенням УПС і нормам СОТ;

д) забезпечення відповідності вільних економічних зон правилам СОТ відповідно до зобов'язань України щодо СОТ, початок процесу приведення законодавства України про вільні економічні зони у відповідність до законодавства ЄС;

е) розв'язання питань щодо існуючої заборгованості з відшкодування ПДВ та запобігання накопиченню нової заборгованості, у т.ч. через забезпечення ефективних процедур і виділення достатніх ресурсів;

є) скасування дискримінаційного режиму використання податкових векселів, у т. ч. за допомогою внесення відповідних змін до законодавства;

ж) впровадження комплексного стратегічного плану для Державної податкової служби України із визначенням необхідних адміністративних структур та процедур, визначенням потреб ДПС у фінансових, людських, матеріально-технічних та інформаційних ресурсах;

з) після наближення України до внутрішнього ринку – прийняття та дотримання принципів Кодексу поведінки у сфері оподаткування ЄС.

– розробка пропозицій по удосконаленню податкового законодавства України шляхом його максимальної адаптації [1].

Модернізація Державної податкової служби України в орган державного управління європейського зразка, а також реформування системи оподаткування з урахуванням світових стандартів і законодавства ЄС є важливою частиною подальшої європейської інтеграції України.

На сьогодні перед нами стоїть завдання створити таку податкову службу, яка стане надійним партнером для підприємців, яка створюватиме сприятливі умови для ведення бізнесу в Україні, впроваджуватиме нові сервіси та забезпечуватиме рівні права всіх платників податків. Адже виважений баланс інтересів держави та її громадян, взаємна повага і громадянська відповідальність між ними - це основні чинники забезпечення рівноваги в

суспільстві, економічного зростання та благополуччя. Податкова служба повинна бути сервісною службою європейського зразка з високим рівнем довіри у суспільстві, якою ми будемо пишатися.

Згідно чинного законодавства Державна податкова служба є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску та законодавства з інших питань.

Саме тому, модернізація органів податкової служби України на сьогодні є першочерговим завданням, що зумовлюється пріоритетами оптимізації податкових і соціальних платежів, формування служби фінансових розслідувань, спрощення технологій і процедур адміністрування податків, вдосконалення системи управління ризиками та реорганізації податкових інспекцій і митниць на територіальному рівні, з метою досягнення європейських стандартів й потребує детальнішого аналізу.

Державна податкова служба формувалася відповідно до соціально-політичних, економічних та організаційно-технічних умов. В Україні за 28 років вона пройшла певну трансформацію. Спочатку (хоч це і не було чітко зафіксовано) вона включала дві служби – податкову (що була складовою Міністерства фінансів) і митну. При цьому основним органом адміністрування податків була державна податкова служба. Її центральною ланкою була складова Мінфіну – Головна державна податкова інспекція, керівник якої був також першим заступником Міністра фінансів. Згодом до органів адміністрування податків приєдналися Пенсійний фонд та фонди соціального страхування. Податкова служба була виведена зі складу Міністерства фінансів, утворена ДПА України з підрозділами податкової міліції у своєму складі [2]. Нещодавно відбулися серйозні зміни, було розформовано Державну фіскальну службу і створено на її основі двох відокремлених підрозділів: Державну податкову службу України та Державну митну службу України.

Аналіз етапів побудови вітчизняних фіскальних служб засвідчує чітке стратегічне прагнення їх прискореного розвитку з метою досягнення параметрів та

ефективності функціонування аналогових структур економічно розвинених країн авангарду, що спроможні в умовах зростаючих глобалізаційних викликів і загроз забезпечувати реалізацію окреслених цілей розвитку держави. При цьому, в історії становлення податкових органів України виділяють кілька етапів, а саме [3]:

- перший етап (1990 – 1996) – створення Державної податкової служби в складі Міністерства фінансів. На цьому етапі були визначені правовий статус, функції та повноваження діяльності структурних підрозділів, які включали Головну податкову інспекцію України та місцеві податкові інспекції;

- другий етап (1996 – 2000) – формування Державної податкової адміністрації як самостійного органу виконавчої влади на основі положень Указу Президента України «Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних адміністрацій (1996), згідно з яким податкові органи отримали статус органу виконавчої влади зі спеціальними повноваженнями;

- третій етап (2000 – 2010 рр.) – модернізація та реорганізація податкової служби за зразком європейських моделей, що був започаткований запровадженням Програми модернізації державної податкової служби. В ході реалізації цієї програми було: 1) утворено Департамент розвитку та модернізації Державної податкової служби (2000); Інформаційно-довідковий Департамент ДПС (2007), мета якого полягала в покращенні обслуговування платників податків, прискорення використання сучасних інформаційних технологій та формування єдиної бази податкових знань; 2) укладено Угоду між Україною і Міжнародним банком реконструкції та розвитку про виділення позики в розмірі 40 млн. дол. США на втілення в практику широкомасштабного проекту «Модернізації державної податкової служби»; 3) з метою формування партнерських відносин між податковими органами та платниками податків у 2002 році у структурі ДПС створено Громадську колегію; Гроші, фінанси і кредит 73 4) в цілях усунення дублювання повноважень центральних органів виконавчої влади, зменшення кількості управлінського апарату та підвищення ефективності функціонування у 2010 році на основі положень Указу Президента України «Про оптимізацію системи органів виконавчої влади» Державну

податкову адміністрацію було трансформовано в Державну податкову службу, основний статус якої з 2012 року визначався як служба сервісного типу;

- четвертий етап (2012 – 2014) – об'єднання Податкової та Митної служб у складі Міністерства доходів і зборів, якому передано функції адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;

- п'ятий етап (2014 – 2019) – утворення Державної фіскальної служби України на основі постанови кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. №236 «Про Державну фіскальну службу України». Згідно з положенням «Про державну фіскальну службу України», вона є «центральною органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок), державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску» [4].

- шостий етап (з 2019 і до сьогодні) – розпорядження Уряду від 21 серпня 2019 р. № 682-р повідомляє про початок роботи Державної податкової служби України. Кабінет Міністрів передав Державній податковій службі функції з реалізації державної податкової політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску та законодавства з інших питань, контроль за дотриманням якого покладено на ДПС. Голова ДПС Сергій Верланов наголосив, що наша країна починає новий етап у податковій політиці, а нова податкова служба стане надійним партнером для підприємців, яка створюватиме сприятливі умови для ведення бізнесу в Україні, впроваджуватиме нові сервіси та забезпечуватиме рівні права всіх платників податків [1].

Такі зміни були необхідні для соціально-економічного розвитку країни, оскільки трьохстороння модель побудови фіскальних органів на практиці продемонструвала відсутність чітких стратегічних і тактичних заходів

реформування, що спровокувало розбалансування системи митного регулювання, ослаблення правоохоронних функцій митних органів, а також експортного контролю, захисту інтелектуальної власності, і, як наслідок, – низьку ефективність функціонування митних інституцій. У результаті, впродовж 2015 – 2016 років і I кварталу 2017 року «органами ДФС України не забезпечено створення дієвої та ефективної системи контролю за дотриманням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності вимог законодавства України з питань державної митної справи під час ввезення товарів на митну територію України, а також за повнотою і своєчасністю надходження до державного бюджету митних платежів». До найбільш масштабних недоліків діяльності ДФС у сфері митної справи віднесено такі:

- невиконання індикативних показників надходжень до державного бюджету: у 2015 році – з податку на додану вартість та у I кварталі 2017 року – з акцизного податку, внаслідок чого недонадходження до державного бюджету за цими податками становили 301,6 млн. гривень;

- відсутність належної взаємодії між органами ДФС і правоохоронними органами, органами державної виконавчої служби, іншими державними органами, а також з митними органами інших країн світу;

- відсутність вичерпної інформації у керівництва ДФС про стан забезпечення технічними засобами митниць ДФС та недостатність уваги до матеріально-технічного й інформаційного забезпечення митних органів. Це значно впливає на якість і своєчасність надання митних послуг, створює митні ризики та посилює небезпеку ввезення або вивезення з території України заборонених і контрабандних товарів;

- неузгодженість планових і прогнозних показників надходжень до Державного бюджету України сум митних зборів між Міністерством фінансів України та ДФС України;

- неузгодженість норм Податкового і Митного кодексів України в частині посилання на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, та органи доходів і зборів, а також визначення порядку та процедур проведення перевірок і звірок органами державної фіскальної служби;

– використання ставок ввізного мита, розмір яких менший граничного рівня, встановленого Протоколом про вступ України до Світової організації торгівлі, що не сприяє захисту вітчизняних товаровиробників та збільшенню надходжень до державного бюджету митних платежів. ДФС України виявлено 1940 ставок (19,5% загальної їх кількості), що були нижчі за рівень, встановлений зобов'язаннями України перед СОТ;

– неефективність здійснюваних заходів органів ДФС щодо контролю за дотриманням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності митних правил. Упродовж 2015 – 2016 років і I кварталу 2017 року було розглянуто понад 23 тис. справ про порушення митних правил та застосовано адміністративних стягнень у вигляді штрафів на суму понад 1244,6 млн. грн., з яких до державного бюджету надійшло 61,5 млн. гривень. Із застосованих до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності штрафів за порушення ними митних правил у загальній сумі майже 2,5 млрд. грн. до державного бюджету сплачено близько 104 млн. грн., або 4,2%;

– недостатній рівень здійснюваних заходів податкового контролю щодо суб'єктів зовнішньо-економічної діяльності при формуванні планів-графіків проведення перевірок та їх реалізації. При цьому, в середньому документальними плановими перевірками у 2015 році було охоплено 0,2% суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, у 2016 році – 0,1%, а у I кварталі 2017 року – 0,04%;

– низький рівень взаємодії між ДФС України та виконавчою службою України з питань реалізації переданого їй органам за рішеннями судів майна, конфіскованого митницями у суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, які порушили вимоги законодавства з питань державної митної справи, що створювало ризики недоотримання бюджетом коштів від реалізації такого майна. Протягом 2015 – 2016 років органами державної виконавчої служби було отримано від митниць ДФС конфіскованого майна на 280 млн. грн., після реалізації частини якого до державного бюджету надійшло 35,1 млн. грн., при цьому обсяги нестач (крадіжок) конфіскованого майна, яке зберігалось в органах державної виконавчої служби, становили 50% (на суму 35,5 млн. грн.) [3].

Для вирішення вищеперерахованих проблем, урядом було прийнято рішення роз'єднати Державну фіскальну службу на Державну податкову службу та Державну митну службу. Такий поділ дозволить збудувати якісну систему адміністрування податків і зборів, заявив раніше заступник міністра фінансів Сергій Верланов. А ще це створить підґрунтя для демілітаризації податкових органів, покращить якість сервісів, які надаються платникам податків, підвищить прозорість і підзвітність роботи податкових і митних органів, а головне це є необхідною передумовою проведення прозорого конкурсу для призначення ефективного та орієнтованого на реформи керівництва [1].

Розглянемо, як розподілилися основні завдання між податковими службами.

Державна податкова служба України (ДПС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів. Основними завданнями є:

1) реалізація державної податкової політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового законодавства, здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків, зборів, платежів, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, пального, державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), проведення розрахункових операцій, а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону;

2) внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування: державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового законодавства та законодавства з інших питань, контроль за дотриманням якого покладено на ДПС, здійснення контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків, зборів,

платежів; державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, пального; державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску; державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), проведення розрахункових операцій, а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону [5].

Державна митна служба України (Держмитслужба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів. Вона реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи.

Положенням №227 від 6 березня 2019 року «Про Державну митну службу України» чітко окреслено коло основних завдань Держмитслужби, а саме:

1) забезпечення реалізації державної митної політики, зокрема забезпечення митної безпеки та захисту митних інтересів України і створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, збереження належного балансу між митним контролем і спрощенням законної торгівлі;

2) забезпечення реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи, запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил;

3) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної митної політики на розгляд Міністра фінансів [6].

Отже, обидві служби є правонаступниками реорганізованої ДФС у відповідних сферах діяльності, а робота служб спрямовується і координується Кабінетом Міністрів через Міністра фінансів. Державна податкова служба реалізує податкову політику, а Державна митна служба відповідає за дотримання митного законодавства. До складу податкової служби входять

підрозділи податкової міліції, а щодо митної служби, то це окремі центральні органи виконавчої влади. Проте, на даному етапі реформування, не відбулося суттєвих змін в основній роботі служб, скоріше за це така модернізація носить суто організаційних характер.

Підсумовуючи результати дослідження, можна стверджувати, що в процесі інтеграційного курсу України до Європейського Союзу відбуваються трансформаційні процеси в суспільних інститутах, зокрема в фіскальній службі. На шляху побудови сучасної сервісної податкової служби на рівні кращих світових стандартів виникає необхідність в модернізації ДФС та створенні на її основі ДПС. Шлях Державної податкової служби України був досить складним, суперечливим та в чомусь спонтанним. Але напрям, який обрала наша держава, формування податкової системи і встановлення рівня оподаткування характерного для ринкової економіки, визначений вірний. Процес трансформації податкової системи не можна назвати податковими реформами, скоріше це організаційні зміни, які необхідні для побудови сервісної податкової служби європейського зразка з високим рівнем довіри у суспільстві. Податкова реформа з ринковою ідеологією відбувалася ще в часи перебудови та під час переходу на податкові основи взаємовідносин державних підприємств із бюджетом. Проблеми у сфері оподаткування були пов'язані з труднощами перехідного періоду, що були об'єктивними. Проте, вони часто посилювалися суб'єктивними та досить часто непрофесійними діями уряду, що і гальмувало розвиток податкової системи України ринкового спрямування [7].

Вважаємо, що модернізація сучасної податкової служби повинна бути спрямована на підвищення її якості з урахуванням практичного досвіду і сучасних умов економічного розвитку України, що дозволить вирішити проблеми, які викликані інтеграційними змінами в економіці. Саме тому, потрібно забезпечити партнерські взаємозв'язки між органами, що здійснюють адміністрування податків і платниками податків. Потрібно розробити дієвий спрощений механізм адміністрування податків, який дозволить правильно та своєчасно їх сплачувати, таким чином зменшить ризик корупції у цій сфері.

Система адміністрування податків повинна бути доступною, працездатною й допомагати платникам податків, а не створювати труднощі у їх справлянні. Тобто, потрібно звернути увагу на консультаціях, роз'ясненнях суб'єктам господарювання норм оподаткування, а не вишукування порушень, які обумовлені недосконалим знанням норм права.

Таким чином, можна стверджувати, що податкова система України далека від досконалості, її формування продовжується – триває пошук подальшого вдосконалення податкового законодавства. На сьогодні зрозуміло, що суб'єкти господарювання зазнають значних податкових навантажень і основою податкової політики залишається фіскальна функція. Водночас в умовах євроінтеграції необхідно приділити особливу увагу питанню стимулювання економічної активності суб'єктів підприємницької діяльності шляхом поступового провадження інвестиційної та соціальної податкової політики, заохочення підприємців до використання досягнень науково-технічного прогресу, запровадження диференційованих ставок податків залежно від виду діяльності і розміру одержаного прибутку або доходу та системності податкового законодавства, оскільки часта зміна його норм негативно позначається на діяльності суб'єктів підприємництва та знижує привабливість національної економіки для іноземних інвесторів [7].

Список використаних джерел:

1. ДФС України [Електронний ресурс] : [офіційний сайт]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/305268.html> (дата звернення 30.08.2019).
2. Мельник В. М. Розвиток освіти, науки, економіки в умовах інтеграційних процесів : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. / В. М. Мельник. – Вінниця : ВННІЕ ТНЕУ, 2017. – Т. 1 : Ч. 1. – С. 8-10.
3. Сидорович О. Передумови функціонування та логіка трансформації контролюючих інституцій з питань оподаткування в Україні / О. Сидорович // Галицький економічний вісник. – 2017. – Вип. 1. – С. 72-73.
4. Верховна Рада України [Електронний ресурс] : [офіційний веб-портал]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-п> (дата звернення 30.08.2019).
5. Про Державну податкову службу України : Положення від 6 березня 2019 р. № 227 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-п#n15> (дата звернення 30.08.2019).
6. Про Державну митну службу України : Положення від 6 березня 2019 р. № 227 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-п#n15> (дата звернення 30.08.2019).
7. Бойко О. Еволюція податкової системи України / О. Бойко // Ефективність державного управління. – 2017. – Вип. 2 (51). – Ч. 2. – С. 246.

4.5. Механізм податкового регулювання зовнішньоекономічної діяльності

В умовах глобалізації світового господарства і розвитку зовнішньоекономічних зв'язків між країнами світу різко підвищується роль і значення зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД) як для економіки країни в цілому, так і для окремих господарських одиниць. На сучасному етапі розвитку світового господарства зовнішньоекономічна діяльність стає одним із пріоритетів національної економічної політики та стратегічно важливим напрямком діяльності багатьох крупних, середніх і малих підприємств, що функціонують у всіх сферах національного господарства: промисловості, сільському господарстві, будівництві, транспорті, зв'язку, фінансовій сфері тощо.

В країнах з ринковою економікою податки відіграють надважливу роль, являючи собою один з регуляторів економічних процесів. Держава, маніпулюючи податковими важелями, створює умови для зміни структури виробництва і споживання, забезпечує технологічне оновлення виробництва, прискорений розвиток науки, соціальну спрямованість ринкових перетворень [1, с. 29]. Таким чином, держава має змогу стимулювати чи обмежувати розвиток окремих суб'єктів господарювання, видів господарської діяльності, у т.ч. зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД), а також певних галузей, регіонів тощо.

Підходи зарубіжних вчених до аналізу ролі держави в регулюванні ЗЕД відображені в роботах Дж. Вільямсона, Д. Кейнса, М. Корда, П. Кругмана, В. Леонт'єва, Ф. Ліста, Д. Мілля, Б. Оліна, Д. Рікардо, Т. Рибчинського, П. Самуельсона, А. Сміта, Дж. Стігліца, Р. Фіндлея, Е. Хекшера, Е. Хелпмана, Х.-Дж. Чанга та інших.

Питання податкового регулювання господарської діяльності, у т.ч. ЗЕД, досліджуються в роботах таких відомих зарубіжних науковців як Ж.-П. Боден, Р. Доул, Е. Румянцева, В. Саммерс, Л. Ебрілл, В. Дадалко, Ф. Котлер, К. Маккенон, А. Чандлер, а також в працях українських вчених

В. Гейця, О. Іванишиної, Л. Колінець, О. Ковалюка, А. Кредісова, А. Крисоватого, І. Крупки, Ю. Макогона, В. Мацьків, С. Опаріна, Н. Патики, С. Юрія та інших.

З розвитком процесів глобалізації та лібералізації міжнародної торгівлі роль податкового регулювання ЗЕД постійно зростає. Так, на сучасному етапі розвитку міжнародних економічних відносин відбувається поступова відмова від суто протекціоністських або виключно ліберальних засад здійснення міжнародної торгівлі на користь їх поєднання з домінуванням захисних інструментів в кризовій фазі господарювання. Серед методів регулювання ЗЕД саме економічні, у т.ч. фінансові методи є кращими для використання країнами в міжнародній торгівлі, що цілком відповідає рекомендаціям СОТ, адже регулювання міжнародної торгівлі переважно тарифними методами і відмова від використання кількісних обмежень належать до основоположних принципів і правил ГАТТ/СОТ.

Правилами СОТ не забороняється використання державою непрямих податків, перш за все податку на додану вартість (ПДВ), як способу підтримки експортерів за допомогою одночасно нульового оподаткування та звільнення від сплати так званого «вхідного» ПДВ від експортної реалізації при дотриманні певних умов, що визначені в національному податковому законодавстві.

Фінансові механізми, що застосовуються для регулювання зовнішньої торгівлі, вписуються в міжнародний контекст за рахунок узгодження національних законодавств країн з нормами СОТ. Податковий механізм у ЗЕД через податки, збори, податкові пільги, виникнення податкового зобов'язання тощо визначає інтенсивність та обсяги зовнішньої торгівлі, а також спрямованість і структуру зовнішньоекономічних операцій [2, с. 330].

Податковий вплив держави на зовнішньоекономічні відносини та ЗЕД здійснюється з метою:

- захисту національного виробництва від несприятливого впливу міжнародної конкуренції;

- формування дохідної частини федерального бюджету;
- сприяння інноваційному розвитку вітчизняних виробників, залученню іноземних інвестицій і новітніх технологій для технічного переозброєння;
- стимулювання експорту та імпорту (або навпаки його обмеження) в певних галузях, регіонах, виробництвах тощо задля реалізації стратегічних цілей державної економічної політики та економічної безпеки держави.

Як можна побачити, податкове регулювання не обмежується суто фіскальними функціями, але є дієвим фактором стимулювання підприємницької діяльності суб'єктів господарювання.

В Україні принципи оподаткування при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності викладені в Законі України "Про зовнішньоекономічну діяльність". Оподаткування суб'єктів ЗЕД України здійснюється за наступними принципами [3, ст. 11]:

- Україна самостійно встановлює і скасовує податки і пільги для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України;
- ставки податків встановлюються і скасовуються Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України;
- рівень оподаткування встановлюється виходячи з необхідності досягнення та підтримання самоокупності і самофінансування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та з метою бездефіцитності платіжного балансу України;
- стабільність кількості видів і розмір податків гарантуються державою на строк не менш як 5 років;
- забороняється встановлювати інші податки, крім тих, що затверджені Верховною Радою України;
- ставки податків є однаковими для всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та визначаються за товарною ознакою: для одного і того ж товару діє єдина ставка податку;
- заохочення експорту готової продукції.

Відповідно до чинного законодавства України, систему загальнодержавних податків становлять [4]:

- податок на прибуток підприємств;
- податок на доходи фізичних осіб;
- податок на додану вартість;
- акцизний податок;
- екологічний податок;
- державне мито;
- рентна плата.

Систему місцевих податків та зборів становлять [5]:

- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- єдиний податок для юридичних осіб;
- єдиний податок для суб'єктів підприємницької діяльності-фізичних осіб;
- транспортний податок;
- єдиний податок для юридичних осіб - сільськогосподарських товаровиробників (IV група);
- плата за землю (у складі податку на майно);
- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- туристичний збір.

Застосування податкових інструментів в імпортних операціях спрямовано на вирівнювання умов реалізації зарубіжних і вітчизняних товарів на внутрішньому ринку, а в експортних – на підтримку вітчизняних суб'єктів господарювання на зовнішніх ринках. Порядок оподаткування суб'єктів господарської діяльності при здійсненні ЗЕД в Україні регулюється Податковим кодексом України.

Основними податками в ЗЕД щодо імпортованих товарів є:

- податок на додану вартість (ПДВ) за ставками, встановленими ст. 193 Податкового кодексу України. Це 20% (основна ставка), 7% (пільгова ставка), 0% (нульова ставка) [6, ст. 193];

- акцизний податок за ставками, встановленими п. 215.3. ст. 215 Податкового кодексу України, у разі належності товарів до підакцизних, що також визначено ст. 215 Податкового кодексу України [6, ст. 215].

Поняття «експорт» (остаточне вивезення) регулюється положеннями Митного кодексу України, зокрема експорт (остаточне вивезення) – це митний режим, відповідно до якого українські товари випускаються для вільного обігу за межами митної території України без зобов'язань щодо їх зворотного ввезення [7, ст. 70]. Щодо експорту, відповідно до п. 185.1 ст. 185 Податкового кодексу України [6, ст. 185], операції платників податків з вивезення товарів за межі митної території України є об'єктом оподаткування ПДВ. Такі операції оподатковуються ПДВ *за нульовою ставкою* (пп. 195.1.1 п. 195.1 ст. 195 Податкового кодексу України [6, ст. 195]).

Обкладення податком на прибуток експортних операцій здійснюється за загальною схемою і не має будь-яких особливостей. Так, Податковим кодексом України (пп. 134.1.1 п. 134.1 ст. 134) визначено, що об'єктом оподаткування податком на прибуток є прибуток із джерелом походження з України та за її межами, який визначається шляхом коригування (збільшення або зменшення) фінансового результату до оподаткування (прибутку або збитку), визначеного у фінансовій звітності підприємства відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку або міжнародних стандартів фінансової звітності, на різниці, які виникають відповідно до положень Податкового кодексу України [6, ст. 134].

Надання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності України послуг іноземним суб'єктам господарської діяльності, а також надання послуг іноземними суб'єктами господарської діяльності суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності України обкладається ПДВ в залежності від місця постачання послуг. Так, згідно з пп. «б» п. 185.1 Податкового кодексу України об'єктом обкладення ПДВ є операції з постачання

послуг, місце постачання яких розташоване на митній території України відповідно до ст. 186 Податкового кодексу України [6, ст. 186].

При здійсненні бартерних операцій між вітчизняними суб'єктами ЗЕД та іноземними суб'єктами господарської діяльності нарахування ПДВ здійснюються виходячи з договірної (контрактної) вартості товарів, що передаються в межах бартерного договору. База оподаткування при цьому визначається відповідно до п. 188.1 Податкового кодексу України. Оподаткування бартерних операцій у галузі ЗЕД податком на прибуток здійснюється відповідно до п. 137.1 Податкового кодексу України.

Щодо іноземного інвестування як одного з видів ЗЕД, в Україні підприємства з іноземними інвестиціями сплачують податки відповідно до законодавства України. При цьому існує можливість звільнення від сплати ввізного мита у разі ввезення на митну територію України майна для внесення у статутний капітал, за умови не відчуження майна протягом 3-х років).

В системі фінансового механізму регулювання ЗЕД фактичні ставки податків та зборів є інструментами, що належать до податкових методів регулювання. Інструменти фінансового регулювання ЗЕД в контексті взаємозв'язку з його методами слід розглядати як спосіб застосування методів, тобто як сукупність різноманітних прийомів і засобів, що дозволяють впорядкувати та цілеспрямувати процес фінансового впливу на ЗЕД.

Безпосередньо регулювання здійснюється через використання системи важелів. У їх співвідношенні з інструментами фінансового регулювання, фінансові важелі приводять до руху відповідні інструменти. Як відзначає В.М. Опарін, на використанні важелів ґрунтується управління будь-якими механізмами [8, с. 62], адже вплив на дію фінансового механізму досягається за допомогою зміни положення того чи іншого важеля. Відтак, саме важелі є регуляторами, що використовуються як засіб впливу на

економічний стан об'єкту регулювання. Виходячи з цього, механізм податкового регулювання ЗЕД може бути зображено в наступний спосіб (рис. 1).

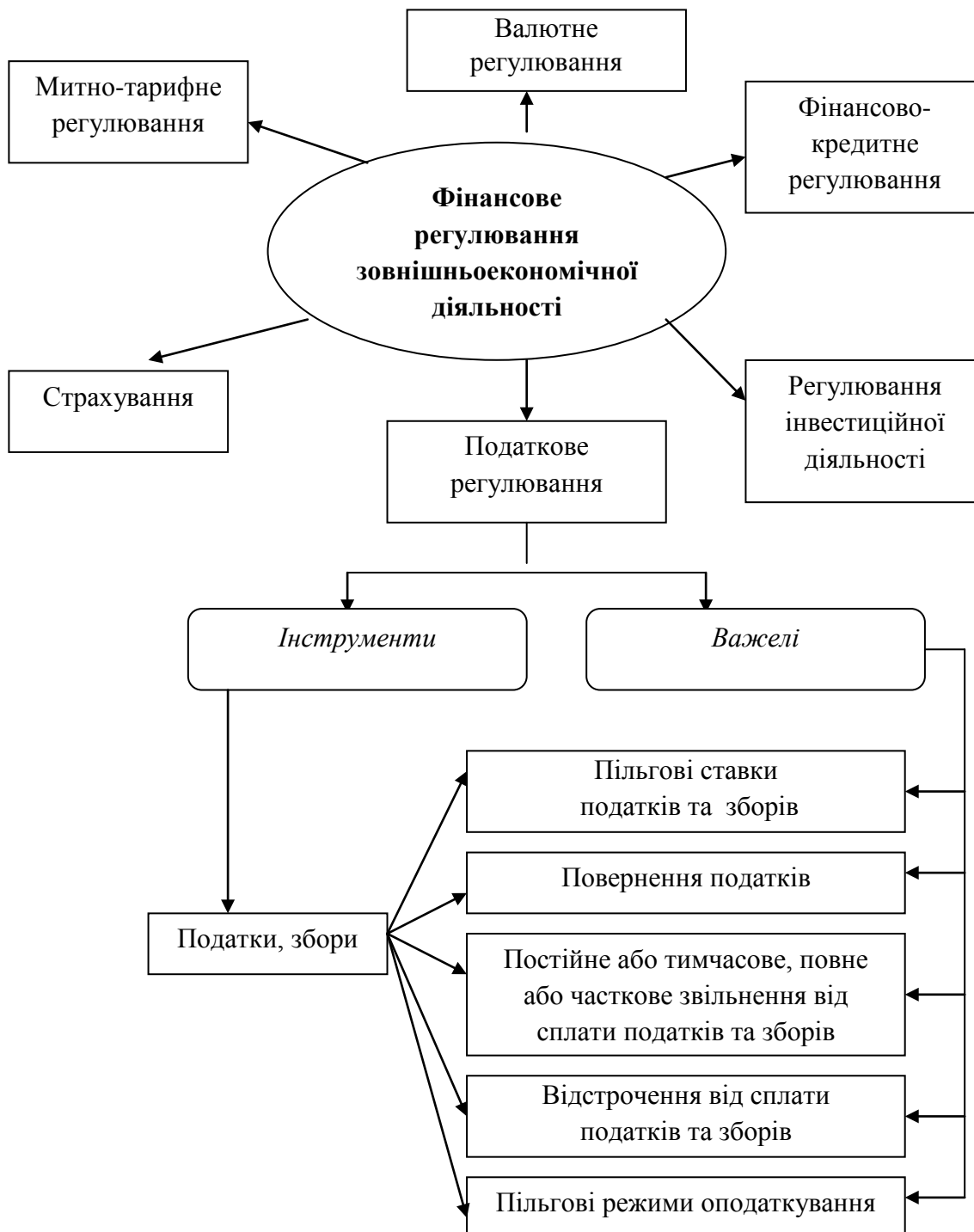


Рис. 1. Механізм податкового регулювання зовнішньоекономічної діяльності в системі її фінансового регулювання

Найефективнішим інструментом податкового регулювання є встановлення пільгових ставок податків та зборів. Воно являє собою напрям загальної податкової політики держави, націлений на скорочення податкових платежів для певних категорій платників податків. В умовах ринкових відносин пільги виступають необхідною передумовою для активного використання всіх податкових інструментів з метою економічного і правового регулювання соціальних процесів, стимулювання розвитку виробництва тощо [9, с. 63].

Практично у всіх розвинених зарубіжних країнах існують значні податкові пільги (або навіть прямі субсидії і компенсації) для експортної діяльності, для інвестицій в нові промислові потужності, для створення нових робочих місць, для підприємств, що створюються у менш розвинених регіонах. Багато країн, зокрема США, Великобританія, Франція, надають своїм компаніям відстрочку від оподаткування доходів, отриманих за кордоном, до тих пір, поки вони не будуть реально репатрійовані в країну. Правильне використання передбачених податковим законодавством пільг може забезпечити можливість фінансування розширення діяльності, нових інвестицій за рахунок економії на податках або за рахунок повернення податкових платежів з бюджету.

Згідно з п. 30.1 та 30.2 ст. 30 Податкового кодексу України, податкова пільга – це передбачене податковим та митним законодавством звільнення платника податків від обов'язку щодо нарахування та сплати податку та збору, сплата ним податку та збору в меншому розмірі за наявності певних підстав. Підставами для надання податкових пільг є особливості, що характеризують певну групу платників податків, вид їх діяльності, об'єкт оподаткування або характер та суспільне значення здійснюваних ними витрат [6, ст. 30].

З метою розвитку міжнародного поділу праці у світовій практиці регулювання зовнішньої торгівлі застосовують принцип звільнення експорту від непрямого оподаткування, що полягає в основі прикордонного податкового регулювання більшості розвинених країн. Відповідно до цього

принципу, виключне право стягувати непрямі податки при здійсненні зовнішньоторговельних операцій належить країні-імпортерів. Це закріплено в положеннях ст. XVI ГАТТ (1994 р.) та в Угоді про субсидії та компенсаційні заходи СОТ (1995 р.). Ця Угода передбачає повне або часткове звільнення товарів, що експортуються, від податків і зборів, які застосовуються до аналогічних товарів, призначених для внутрішнього ринку. Повернення таких податків і зборів при експорті не розглядається в якості експортної субсидії, що надає можливості його використання в якості інструменту підтримки конкретних секторів економіки. При цьому розмір податків і зборів, що повертаються експортеру, або від яких звільнений експортований товар, не повинен перевищувати розмір податків і зборів на аналогічний товар, призначений для внутрішнього ринку.

Україна також залучена до практики відшкодування ПДВ експортерам. Оскільки експортні операції є об'єктом обкладання ПДВ, експортер має право на бюджетне відшкодування сум ПДВ, сплачених постачальникам. Порядок визначення суми, що підлягає відшкодування з Державного бюджету України (бюджетному відшкодуванню), та строки проведення розрахунків регулюється ст. 200 Податкового кодексу України.

Платники податку на додану вартість при документальному підтвердженні фактичної реалізації товару за митну територію України і надані експортні розрахунки експортного відшкодування за підсумками податкового періоду має право на отримання такого відшкодування протягом 30 календарних днів з дня пред'явлення документів. Сума податку, що підлягає бюджетному відшкодуванню визначається як різниця між сумою податкового зобов'язання звітного(податкового) періоду та сумою податкового кредиту такого звітного (податкового) періоду [6, ст. 200].

Негативними тенденціями можна вважати проблемність у сфері відшкодування ПДВ. Це питання викликає все більше питань до податкових органів через велику заборгованість з ПДВ перед вітчизняними експортерами (табл. 1).

Інформація про обсяги відшкодування податку на додану вартість з державного бюджету у 2019 році (станом на 01.10.2019) [10]

Показники	Значення
1. Залишок сум заявлених до відшкодування на початок періоду (року) (Реєстр заяв), млн. грн.	28 705,5
2. Відшкодування, виплачені у грошовій формі, млн. грн.	117 440,2
3. Зараховано суми, заявлені на поточні рахунки платників, у зменшення податкових зобов'язань наступних податкових періодів, млн. грн.	149,2
4. Відхилені суми, заявлені до відшкодування, на поточний рахунок платника, млн. грн.	1 958,3
5. Нові суми, заявлені до відшкодування на поточний рахунок платника, млн. грн.	111 924,7
6. Залишок сум, заявлених до відшкодування на кінець періоду (Реєстр заяв), млн. грн.	21 356,1
7. Неврегульовані вимоги на відшкодування податку на додану вартість (активні), які було подано раніше, ніж за 74 дня до завершення періоду, млн. грн.	614,5

Як можна побачити з таблиці, на 01.10.2019 р. залишок сум, заявлених до відшкодування ПДВ, складає 21 356,1 млн. грн. За прогнозами фахівців, сума заборгованості з бюджетного відшкодування ПДВ може до кінця 2019 року зрости на 20-40 млрд. грн. [11].

Для уникнення заборгованості з бюджетного відшкодування ПДВ пропонуються наступні заходи:

1) Не допускати необдуманих кроків у сфері податкової політики. В умовах, коли зовнішні ринки несприятливі для українських експортерів, держава не повинна погіршувати їхні конкурентні позиції своїми податковими ініціативами.

2) Продовжити практику відсутності затримок, особливо довгострокових, відшкодування законного ПДВ. Затримки безпосередньо впливають на здатність експортерів безперебійно функціонувати і призводять до цілої низки негативних наслідків.

3) Забезпечити деклароване «сервісне» ставлення податкових органів до платників. Так, вже з 1 квітня 2017 року реалізовано новий механізм

відшкодування ПДВ та запущений в роботу Реєстр заяв про повернення суми бюджетного відшкодування ПДВ. Цей механізм розроблений з метою полегшення ведення бізнесу в Україні, зменшення корупції, прозорості механізму відшкодування ПДВ, створення рівних умов для всіх платників податку.

4) Не допускати законодавчі ініціативи щодо зміни правил оподаткування збиткового експорту, ініціативи, які стосуються курсових різниць, обмежень на облік відсотків за кредитами.

5) Керуватися директивами ЄС за зміни податкової політики. Україна підписала Угоду про асоціацію з ЄС і таким чином взяла на себе зобов'язання наблизити й гармонізувати своє законодавство з ПДВ з директивами ПДВ Європейського Союзу.

6) Прийняти до уваги ризику, які несе зниження сум судового збору (Законопроект 1209). Істотне зниження судового збору відкриє можливість для істотного збільшення кількості податкових спорів.

7) Розширити лінійку продуктів, на які поширюється право на відшкодування ПДВ при експорті. Особливо це стосується аграрної галузі, в якій зараз не вся продукція передбачає відшкодування ПДВ при експорті.

8) Підвищити прозорість інформації про залишки коштів, що підлягають до відшкодування, поліпшити систему обліку даних і підвищити прозорість саме аналітичних даних, а не синтетичних, які виносяться в публічну сферу.

9) Підвищити дисципліну по виконанню судових рішень Державною податковою службою, оскільки є непоодинокі випадки невиконання рішень.

10) Врахувати необхідність окремого розгляду і докази «безтоварності» кожної конкретних операцій, у зв'язку з тим, що поняття фіктивного підприємства виключено з кримінального законодавства (ст. 205 Кримінального кодексу), таким чином, угоди не можуть визнаватися фіктивними тільки на підставі претензій до діяльності підприємства контрагента.

Щодо пільгового режиму оподаткування як одного з податкових важелів регулювання ЗЕД, практика його застосування є достатньо поширеною в зарубіжних країнах. Пільговий режим оподаткування може поширюватися як на всю територію держави, так і на певну її частину. До ознак, що вказують на наявність пільгового режиму оподаткування, належать:

- спрощений порядок реєстрації та функціонування суб'єктів господарювання;
- відсутність податків, в рамках яких здійснюється оподаткування;
- стягування різноманітних реєстраційних зборів;
- пільговий режим оподаткування доходів певного виду (дивіденди, роялті, банківські відсотки);
- пільговий режим оподаткування доходів, отриманих із зарубіжних джерел;
- поширення податкових пільг виключно на нерезидентів;
- надання пільг аж до звільнення від оподаткування окремих видів підприємницької діяльності [12, с. 384-385].

Введення державами низького, або нульового рівня оподаткування (так звані офшори, «податкові гавані») найчастіше обумовлено їхнім низьким податковим потенціалом і спробою збільшити надходження в бюджет держави за рахунок сплати незначних сум податків або реєстраційних внесків великою кількістю платників податків, яких приваблює можливість використовувати переваги пільгового режиму оподаткування.

В Україні законодавство передбачає тимчасове використання спеціальних режимів оподаткування, що визначено ст. 11 Податкового кодексу України. Спеціальний податковий режим – це система заходів, що визначає особливий порядок оподаткування окремих категорій господарюючих суб'єктів. Спеціальний податковий режим може передбачати особливий порядок визначення елементів податку та збору, звільнення від сплати окремих податків та зборів [6, ст. 11].

Спеціальний податковий режим в Україні є доволі поширений спосіб надання допомоги певним секторам чи галузям економіки в кризові часи. Так, в 2010-у законодавці вирішили підтримати конкурентоспроможність вітчизняної легкої промисловості, звільнивши підприємства галузі, крім тих, що працюють за давальницькими схемами, від податку на прибуток на 10 років. Також з 1998 року діяв пільговий режим оподаткування агробізнесу, включаючи фіксований сільськогосподарський податок та спеціальний режим оподаткування ПДВ [13] (положення ст. 209 Податкового кодексу України втратили чинність з 01.01.2017 р.).

У січні 2018 року набули чинності зміни до Податкового кодексу України, якими розширено перелік операцій, що звільняються від оподаткування ПДВ операціями з програмною продукцією, плата за які не вважається роялті. Відтак пункт 261 підрозділу 2 розділу XX ПК України передбачає тимчасове, з 1 січня 2013 року до 1 січня 2023 року, звільнення від оподаткування ПДВ операцій з постачання програмної продукції, а також операцій з програмною продукцією, плата за які не вважається роялті.

Втім, як відзначають фахівці, застосування спеціальних режимів оподаткування має суперечливий характер. В Україні податкові пільги у багатьох випадках замість стимулювання ефективного виробництва допомагають мінімізації оподаткування. Крім того, аналітики зауважують, що пільги спотворюють конкурентне середовище та збільшують податкове навантаження на інші бізнеси. За підрахунками експертів, фактична ставка податку на прибуток сільськогосподарських виробників становить 1,4%, тоді як фактична ставка податку на прибуток інших галузей – 16% [13]. Відтак необхідно змінити характер впливу податкових інструментів регулювання ЗЕД в частині застосування пільгових режимів оподаткування з компенсаторного на стимулювальний та мінімізувати цей вплив на обмеження економічної конкуренції. При цьому слід мати на увазі, що навіть в економічно розвинених країнах податкові пільги час від часу піддаються ревізії.

До інструментів регулювання ЗЕД, що мають податкову природу, також належать амортизаційні відрахування. Амортизаційна політика є частиною інвестиційної та податкової політики держави. Вона може використовуватися урядом як ефективний інструмент стимулювання розвитку інвестиційно активних підприємств. Регламентація порядку амортизаційних відрахувань впливає на загальний інвестиційний клімат в країні. Схеми прискореної амортизації спрямовані на відносне скорочення прибутку, що підлягає оподаткуванню, і на зростання розмірів власних коштів, які підприємства використовують для здійснення інвестицій. Амортизаційні пільги, що діють як важелі в рамках податкових методів регулювання:

- встановлення норм амортизаційних відрахувань;
- визначення методів нарахування амортизації
- застосування прискореної амортизації
- пільгові норми амортизації.

Регулююча функція зазначених пільг полягає в тому, що вони впливають не тільки на оподаткування суб'єктів ЗЕД, але й сприяють інвестуванню в нові технології, ефективному розподілу інвестицій за сферами суспільного виробництва і галузей.

Таким чином, в сучасному світі роль податків як регулятора економічних процесів в національних економіках країн та в світовому господарстві постійно зростає, а податкова система є досить суттєвим важелем впливу на економіку з метою розвитку її в необхідних напрямках. Відтак, механізму податкового регулювання належить важливе місце в системі державного фінансового регулювання ЗЕД. Він реалізується через систему податків і зборів шляхом надання податкових пільг, повернення податків, звільнення від сплати податків та зборів, застосування пільгових режимів оподаткування. Маневруванням податковими ставками, пільгами, зміною різних видів податків держава створює умови для стимулювання

експорту, прискорення розвитку певних галузей, територій, виробництв, підприємств, сприяє вирішенню актуальних для суспільства проблем.

Ефективність функціонування механізму податкового регулювання ЗЕД визначається послідовністю та системністю державної зовнішньоекономічної політики, збалансованістю інтересів усіх учасників податкових відносин, домінуванням регулюючої функції оподаткування над фіскальною, інтеграцією механізму податкового регулювання до системи фінансового регулювання ЗЕД.

Список використаних джерел:

1. Тропіна В. Б. Фіскальне регулювання соціального розвитку суспільства : монографія / В. Б. Тропіна. – Київ : НДФІ, 2008. – 368 с.
2. Мельник М. І. Місце податкового механізму в системі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності України / М. І. Мельник // Університетські наукові записки. – 2012. – № 2. – С. 326-332.
3. Про зовнішньоекономічну діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 16.04.1991 №959-ХІІ ; редакція від 07.02.2019, підстава – 2473-VІІІ // Законодавство України : веб-сайт. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12> (дата звернення 25.10.2019).
4. Загальнодержавні податки [Електронний ресурс] // Державна фіскальна служба України : веб-сайт. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/podatki-ta-zbori/zagalnoderjavni-podatki/> (дата звернення 25.10.2019).
5. Місцеві податки [Електронний ресурс] // Державна фіскальна служба України : веб-сайт. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/podatki-ta-zbori/mistsevi-podatki/> (дата звернення 25.10.2019).
6. Податковий кодекс України [Електронний ресурс] : редакція від 20.10.2019, підстава - 129-ІХ // Законодавство України : веб-сайт. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення 25.10.2019).
7. Митний кодекс України [Електронний ресурс] : редакція від 07.11.2019, підстава - 141-ІХ // Законодавство України : веб-сайт. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення 07.11.2019).
8. Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія): навч. посібник / В. М. Опарин. – Київ : КНЕУ, 2005. – 240 с.
9. Дубовик О. Ю. Пільги як інструмент державного податкового регулювання / О. Ю. Дубовик // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2011. – Вип. 3. – С. 61-66.
10. Інформація про обсяги відшкодування податку на додану вартість з державного бюджету у 2019 році [Електронний ресурс] // Державна фіскальна служба України : веб-сайт. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/vidshkoduvannya-pdchv/informatsiya-pro-obsyagi-vidshkoduvannya/391601.html> (дата звернення 07.11.2019).
11. Фахівці назвали 10 кроків для уникнення заборгованості з відшкодування ПДВ [Електронний ресурс] // AgroPolit.com. : веб-сайт. – Режим доступу: <https://agropolit.com/news/13910-fahivtsi-nazvali-10-kroktiv-dlya-uniknennya-zaborgovanosti-z-vidshkoduvannya-pdv> (дата звернення 30.10.2019).
12. Кучеров И. И. Теория налогов и сборов (правовые аспекты) : монографія / И. И. Кучеров. – Москва : ЮрИнфоР, 2009. – 480 с.
13. Податкові пільги: стимул до інновацій чи позитивний бонус [Електронний ресурс] // Вісник. Офіційно про податки. Офіційне видання Державної фіскальної служби України : [веб-сайт]. – Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua/ru/pubs/id/9614> (дата звернення 30.10.2019).

Розділ 5. РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

5.1. Солідарна система пенсійного забезпечення в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку

Система пенсійного забезпечення, з одного боку, має важливе значення у формуванні добробуту та запобіганні бідності певних категорій осіб (право на пенсію може виникнути протягом всього життя людини, починаючи з народження) шляхом заміщення втраченого доходу пенсією, а з іншого боку, слугує механізмом нагромадження фінансових ресурсів – інвестицій в економіку. Оскільки де-юре трьохрівнева пенсійна система де-факто залишається лише дворівневою з переважаючою часткою пенсійних виплат з першого рівня, залишається актуальним дослідження сучасного стану солідарної пенсійної системи України, яка побудована на принципі солідарності поколінь. Об'єктом дослідження виступає система пенсійного забезпечення як одна з форм соціального захисту населення, а предметом – практичні аспекти функціонування першого рівня пенсійної системи в Україні.

Питання функціонування системи пенсійного забезпечення, функціонування її складових елементів, у тому числі солідарної пенсійної системи, а також реформування останньої є дуже актуальним. Воно досліджується і висвітлюється не лише вітчизняними, але й зарубіжними дослідниками. Серед вітчизняних науковців варто згадати праці В. В. Близнюка, О. О. Гаманкової, В. І. Грушка, Ю. Є. Гуцалової, О. П. Кириленко, Е. М. Лібанової, Б. С. Малиняка, Г. Ю. Міщука, Л. Г. Стожок, Л. Г. Ткаченко, О. В. Чеберяко, Л. Д. Яценко та інших. Крім того, проблеми функціонування пенсійного забезпечення та управління пенсійною системою знаходять теоретичне обґрунтування в публікаціях Світового банку та Організації економічного співробітництва і розвитку.

На сьогодні питання фінансового забезпечення осіб похилого віку є важливим аспектом діяльності сектору публічних фінансів, а "від фінансової спроможності пенсійної системи залежить добробут майже третини населення країни" [1]. Фінансування державної системи пенсійного забезпечення має бути спрямоване на досягнення головної мети – реалізацію конституційних прав усіх громадян на отримання матеріального забезпечення у разі втрати годувальника, інвалідності, втрати працездатності, внаслідок старості та в інших випадках установлених законодавством [2].

Важливою складовою системи пенсійного забезпечення є державне пенсійне страхування, яке залежить як від тенденцій його розвитку та еволюції в економічній та соціальній системах країни, так і від реформування структури пенсійної системи. Особливості побудови пенсійної системи країни на певному етапі розвитку, в свою чергу, визначають функціональне призначення пенсійного страхування [3].

В українському законодавстві закріплено поняття "система пенсійного забезпечення", що ототожнюється з категорією "пенсійна система". Відповідно до статті 2 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 09.07.2003 року № 1058-IV структура вітчизняної трирівневої системи пенсійного забезпечення має вигляд:

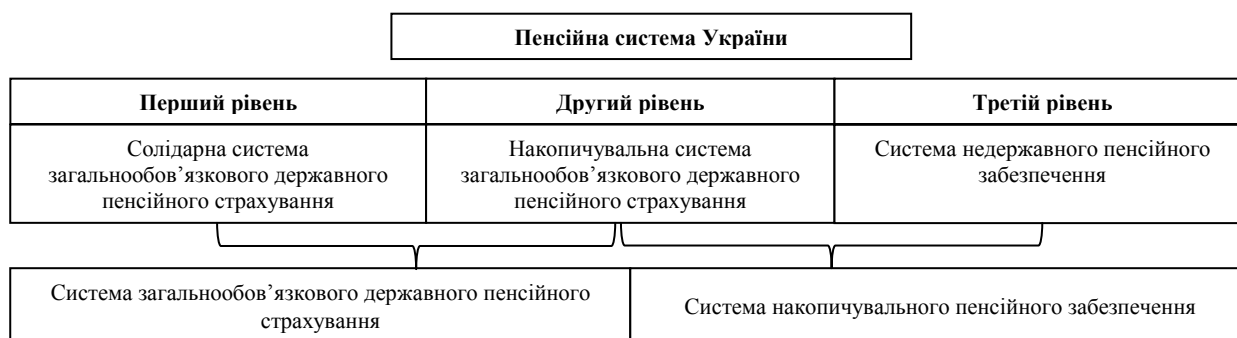


Рис. 1. Система пенсійного забезпечення в Україні

Джерело: складено авторами на основі [9].

Отже, три рівні системі пенсійного забезпечення в Україні, по суті, складають дві системи: систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (перший та другий рівень) та систему накопичувального пенсійного забезпечення (другий та третій рівень).

Перший рівень – солідарна система – забезпечує базовий дохід людини після її виходу на пенсію, гарантує кожному громадянину отримання мінімального доходу, а кошти для фінансування пенсійних виплат мобілізуються до Пенсійного фонду України (ПФУ) шляхом обов'язкових відрахувань із заробітної плати громадян. Пенсія нараховується тільки за ті роки, коли працівник фактично сплачував пенсійні внески. Другий рівень – індивідуальні пенсійні рахунки, на яких упродовж трудової діяльності обліковуватимуться пенсійні внески громадян. Третій рівень – добровільне недержавне пенсійне забезпечення, яке може здійснюватися такими фінансовими посередниками: банками, компаніями зі страхування життя та недержавними пенсійними фондами.

В Україні, як пострадянській країні, переважає практика функціонування розподільчого компонента, за якого пенсійні відрахування йдуть на поточні пенсійні виплати, а формування фінансових ресурсів здійснюється на основі трансферту між поколіннями працівників, роботодавців та пенсіонерів.

Сучасний стан солідарної системи пенсійного забезпечення характеризується зубожінням населення пенсійного віку та хронічним дефіцитом Пенсійного фонду, що стимулювало уряд до нової поетапної пенсійної реформи з 2017 року. Так, станом на кінець 2018 року мінімальний розмір пенсії за віком становив 1497,00 грн., а середній – 2479,20 грн., та заміщував лише 31,7% втраченого доходу населення.

Середній розмір пенсії в Україні станом на 1 січня 2019 року становив 2645,66 грн., що на 6,7% (або на 166,51 грн.) більше ніж у січні 2018 року (2479,15 грн.), а мінімальна пенсія за віком зросла з 1452 грн. станом на 01.01.2018 до 1497 грн. на 01.01.2019, тобто на 45 грн. або на 3,01%.

Мінімальна пенсія згідно з законодавством є державною соціальною гарантією, що повинна забезпечувати рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму. За умови наявності у чоловіків 35 років та у жінок 30 років стажу, мінімальний розмір встановлюється у розмірі прожиткового мінімуму для осіб, що втратили працездатність [4]. Так, протягом 2010-2018 років мінімальна пенсія за віком зросла на 763 грн. або на 50,96% паралельно зі зростанням соціальних гарантій.

Таблиця 1

Динаміка середньої та мінімальної пенсії за віком в Україні та коефіцієнту заміщення втраченого доходу пенсією за 2010-2018 рр.

Показник	Роки								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Мінімальна пенсія за віком, грн.	734	800	884	894	946	1074	1247	1373	1497
Середня пенсія за віком, грн.	1032,6	1151,9	1253,3	1470,7	1526,1	1581,5	1699,5	1828,3	2479,20
Середня заробітна плата з якої сплачувалися страхові внески, грн.	2 250	2 648	3 041	3 282	3 480	4 195	5 183	7 104	7810,88
Коефіцієнт заміщення, %	45,9%	43,5%	41,2%	44,8%	43,9%	37,7%	32,8%	25,7%	31,7%

Джерело: складено авторами на основі статистичної інформації // Державна служба статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Цільовим орієнтиром у процесі реформування солідарної пенсійної системи є коефіцієнт заміщення, який "визначається як відсоткове співвідношення розмірів середньої пенсії в системі загальнообов'язкового пенсійного забезпечення з розміром середньої заробітної плати" [5] та дозволяє оцінювати рівень заміщення пенсією втраченого заробітку працівника. Коефіцієнт заміщення втраченого пенсією заробітку в 2018 році становив 31,7%, за умови що розмір середньої заробітної плати в Україні складав 7810,88 грн., а середньої пенсії за віком – 2479,20 грн.

Відповідно до рекомендацій Конвенції №102 "Соціальний захист" Міжнародної організації праці (Socialsecurity, Convention, No. 102), мінімальний розмір коефіцієнта заміщення в солідарній пенсійній системі

повинен становити 40% за умови 30-річного терміну сплати внесків, а його зниження до 20% вважається порушенням пенсійних прав громадян [6]. У 2010-2014 роках рекомендацій МОП дотримувалися в Україні (у 2010 році коефіцієнт заміщення становив 45,9%, а у 2014 – 43,9%), а з 2014 року відбувалося поступове зменшення коефіцієнту заміщення. У 2017 році співвідношення середньої пенсії та заробітної плати становило лише 25,7%, або на 18,2% менше, ніж у 2014 році.

Варто взяти до уваги метод підрахунку показника коефіцієнта заміщення, адже співвідношення знаходиться не до середньої заробітної плати в Україні, а до середньої заробітної плати (доходу) в Україні, з якого сплачено страхові внески. Оскільки Законом України "Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування" від 8 липня 2010 року №2456-VI встановлено обмеження щодо максимального обсягу заробітної плати, з якої сплачується ЄСВ (15 мінімальних заробітних плат або 62595 грн. у 2019 році), то середня заробітна плата, з якої сплачено страхові внески є нижчою, ніж середня заробітна плата в Україні. Таким чином, де-факто, в Україні рівень заміщення пенсією реальних доходів буде меншим, за умови врахування при розрахунку показника реального розміру середньої заробітної плати.

Отже, негативні тенденції щодо динаміки відносного показника добробуту непрацездатного населення - коефіцієнта заміщення пенсією заробітної плати - в Україні ілюструють зменшення матеріальної забезпеченості останніх та неможливість ПФУ, як суб'єкта солідарної системи, виконувати належним чином покладену на нього соціальну функцію.

Про низький рівень матеріального забезпечення пенсіонерів свідчить також той факт, що, в середньому по Україні за 2018 рік (станом на 01.01.2019) 18% пенсіонерів отримали пенсію нижче прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб, а близько 76,2% усіх пенсіонерів за 2018

рік отримували пенсію меншу середнього показника в Україні, що свідчить про масштабне зuboжіння пенсіонерів України (див. таблиця 2).

Таблиця 2

Питома вага пенсіонерів в Україні за розмірами призначених місячних пенсій у загальній їх чисельності на 01.01.2019 року

Розмір пенсійної виплати, грн.	Питома вага	Чисельність пенсіонерів, осіб	Середній розмір пенсійної виплати, грн.
понад 10000	1,2%	139 725	12559,03
від 5001 до 10000	7,0%	802927	6694,21
від 4001 до 5000	5,0%	574097	4449,88
від 3001 до 4000	10,5%	1203035	3442,59
від 2001 до 3000	24,2%	2781439	2404,82
від 1501 до 2000	33,0%	3788053	1747,77
від 1401 до 1500	18,3%	2097612	1496,8
до 1400	0,7%	83517	856,76

Джерело: складено авторами за даними [7].

Отже, на 01.01.2019 року з 11,47 млн. осіб пенсіонерів 2,18 млн. осіб (або 12,48%) отримували пенсію нижче розміру прожиткового мінімуму (до 1500 грн.), а 139725 осіб (1,2% у структурі) – мали розмір пенсійної виплати понад 10 000 грн. (в середньому 12 559,03 грн.). Кількість пенсіонерів, що отримували пенсійні виплати у розмірі від 1501 до 2000 грн., або в середньому 1744,77 грн., становила 3,78 млн. осіб (або 33,0% у структурі), а 2,78 млн. осіб отримували від 2001 до 3000 грн. (або середню пенсійну виплату у 2404,82 грн.).

На нашу думку, низькі розміри пенсійних виплат можна пояснити фактором демографічної залежності пенсійної системи. Демографічними вимірниками, що оцінюють стан солідарної пенсійної системи, є коефіцієнт системної залежності та підтримки. Коефіцієнт системної залежності, який є зворотно оберненим до коефіцієнта підтримки, визначається як співвідношення чисельності зайнятого населення та кількості пенсіонерів. Згідно з рис. 2, у 2018 році коефіцієнт підтримки становив 1,395 (на 10 пенсіонерів припадало 13-14 осіб працюючого населення), що свідчить про значне демографічне навантаження на працююче покоління у солідарній

пенсійній системі. Варто зазначити, що солідарна система, на відміну від накопичувальної, є досить чутливою до демографічних змін у структурі населення, а її ефективність можлива при співвідношенні між працюючим населенням та пенсіонерами не більше як 3:1 [8]. Таким чином, в сучасних умовах демографічної структури, коли кількість працюючого населення дорівнює кількості непрацездатного населення, солідарній пенсійній системі досить складно забезпечити достойний рівень пенсії.

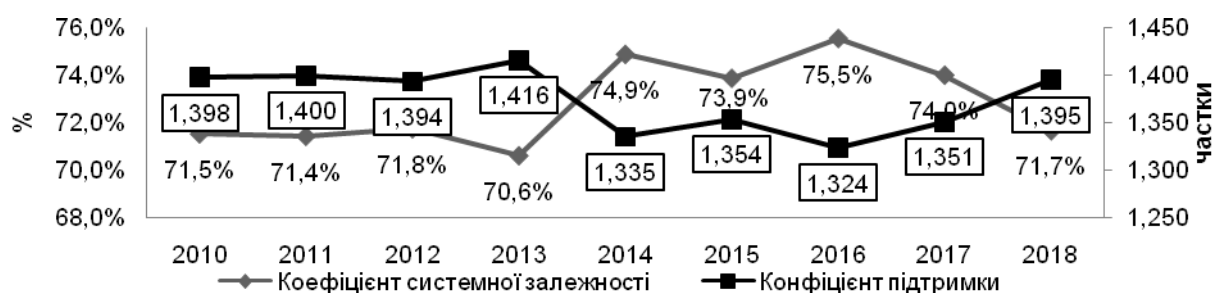


Рис. 2. Коефіцієнт системної залежності та коефіцієнт підтримки системи пенсійного забезпечення України у 2010-2018 рр.

Джерело: побудовано авторами на основі статистичної інформації [9].

Поточний стан фінансового забезпечення солідарної пенсійної системи можна оцінити на основі показників власних доходів Пенсійного фонду, часткою витрат, що покриваються за їх рахунок та обсягами бюджетних асигнувань з Державного бюджету для покриття недоїмки між власними надходженнями ПФУ та видатками.

Відповідно до річних звітів про виконання бюджету Пенсійного фонду у 2018 році наповнення Пенсійного фонду власними доходами (з найбільшою статтею – кошти, отримані від сплати ЄСВ) становило 203,86 млрд. грн., що на 27,17% більше ніж у 2017 році, з яких фінансувалися лише 56,35% фактичних загальних видатків (358,6 млрд. грн.).

Основні показники діяльності Пенсійного фонду України як суб'єкта загальнообов'язкового державного пенсійного страхування

Показник	Роки				
	2014	2015	2016	2017	2018
Власні доходи, млрд. грн.	168,33	171,64	112,57	159,78	203,86
Загальна сума видатків, млрд. грн.	243,48	265,67	253,45	291,47	358,60
Різниця між власними доходами та загальною сумою видатків, млрд. грн.	-75,15	-94,03	-140,87	-131,69	-154,75
Питома вага власних доходів у загальній сумі видатків	69,13%	64,61%	44,42%	54,82%	56,85%
Кошти Державного бюджету України, млрд. грн., у т.ч.	75,81	94,82	142,59	133,46	150,09
– дотація на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, а також компенсація страхових внесків за деякі категорії застрахованих осіб, млрд. грн.	61,13	63,05	56,97	77,36	117,95
<i>% у структурі</i>	<i>80,63%</i>	<i>66,50%</i>	<i>39,95%</i>	<i>57,96%</i>	<i>78,58%</i>
– покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій, млрд. грн.	14,68	31,76	85,62	56,10	32,14
<i>% у структурі</i>	<i>19,37%</i>	<i>33,50%</i>	<i>60,05%</i>	<i>42,04%</i>	<i>21,42%</i>

Джерело: складено авторами на основі статистичної інформації [9].

Недоїмка між власними доходами та загальною сумою видатків Пенсійного фонду зросла з 75,15 млрд. грн. у 2014 році до максимального значення 154,75 млрд. грн. у 2018 році. Варто зазначити, що її зростання у 2016 році на 46,84 млрд. грн., або на 66,7%, пов'язано, насамперед, зі змінами механізму відрахування єдиного соціального внеску. Так, у 2016 році відбулося скорочення ставки єдиного соціального внеску з 37% (середня ставка) до 22%, а також відміна ЄСВ, що утримується з заробітної плати робітника (3,6%). Скорочення ЄСВ зменшує перерозподіл коштів через бюджет на 3,2% ВВП. Як наслідок зменшення власних надходжень фонду, та покриття недоїмки компенсуються за рахунок Державного бюджету, а саме зростанням трансфертів майже у два рази: з 94,8 млрд. грн. у 2015 році до 142,587 млрд. грн. у 2016 році. Таким чином, Пенсійний фонд недоотримує необхідних власних коштів і виникає потреба у фінансуванні за рахунок коштів Державного бюджету.

Фінансування негативної різниці між власними доходами та загальною сумою видатків здійснювалося за рахунок дотацій з Державного бюджету, так, наприклад, у 2018 році на соціальний захист пенсіонерів з Державного бюджету було виділено 150,09 млрд. грн., що становить 21,85% видатків державного бюджету та 91,6% видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення – однієї з найбільших статей видатків бюджету за функціональною класифікацією – до 23,85% усіх видатків державного бюджету [10].

Бюджетні асигнування, які перераховуються до бюджету Пенсійного фонду направляються на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, компенсацію страхових внесків деяким категоріям застрахованих осіб та покриття недоотриманої суми коштів від застосування пільгового розміру єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а також на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду для виплати пенсій [4].

Важливим аспектом, що підриває фінансову спроможність пенсійної системи є дефіцит Пенсійного фонду, який визначається як розмір коштів Державного бюджету на покриття дефіциту для виплати пенсій, з урахуванням непогашеної позики для покриття тимчасових касових розривів (стаття 43 Бюджетного кодексу України). Динаміка дефіциту бюджету Пенсійного фонду наведено на рисунку 3.

Обсяг дефіциту бюджету найбільшим спостерігався у 2016 році (34,71% усіх видатків). У 2018 році він зменшився на 51,07 млрд. грн. і становив 10,29% від загальних видатків, або 1,1% ВВП порівняно з 3,3% ВВП у 2016 році. Хронічний дефіцит Пенсійного фонду та залежність від бюджетних асигнувань бюджету підриває фінансову спроможність солідарної пенсійної системи за страховим принципом та робить її обтяжливою не лише для застрахованих осіб, а й для платників податків.

Отже, нинішня солідарна система:

– не забезпечує достойний рівень життя (до 18% пенсіонерів отримують пенсії нижче прожиткового мінімуму для працездатних осіб);

- є важкою ношею для економіки країни і для суспільства (10 пенсіонерів утримуються за рахунок близько 11 активних платників ЄСВ);
- не провокує жодних ресурсів, а навпаки потребує стомільярдні трансфери з Державного бюджету.

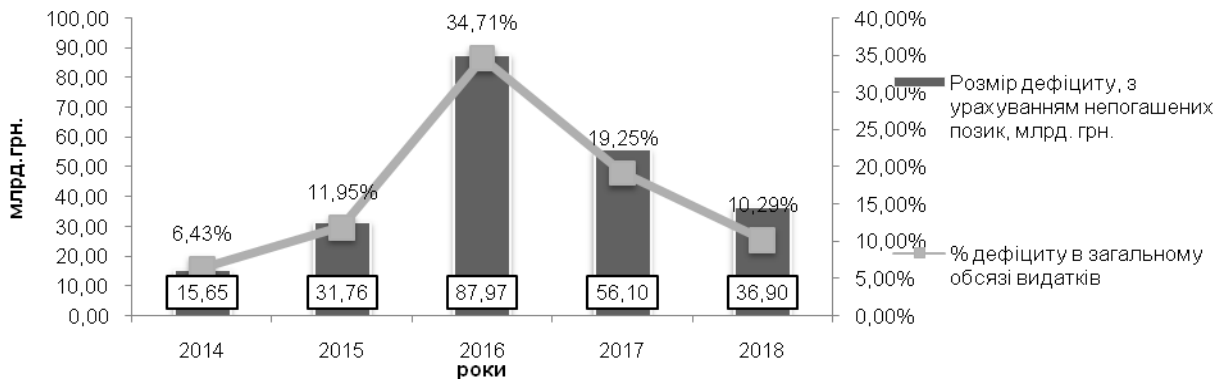


Рис. 3. Дефіцит Пенсійного фонду України протягом 2014-2018 рр.

Джерело: побудовано авторами за даними [7].

Основним протиріччям функціонування солідарної системи є співвідношення наявних можливостей з обсягами наданих соціальних гарантій. Наслідком є низький рівень пенсій більшості осіб, які досягли пенсійного віку та незбалансований бюджет Пенсійного фонду.

Серед основних чинників незадовільного функціонування солідарної системи пенсійного забезпечення в Україні можна виділити: макроекономічний стан, демографічна ситуація та "конвертна/тіньова" зарплата працівникам.

Розглянемо вплив кожного чинника на систему пенсійного забезпечення в Україні, а також можливі шляхи його нівелювання, які були здійснені або бажано було б здійснити.

По-перше, питання демографічної ситуації, пов'язано з тим, що в Україні відбувається процес старіння нації, зменшується загальна чисельність, внаслідок чого виникають суттєві диспропорції між працездатним населенням та пенсіонерами.

Основною проблемою, пов'язаною з демографічною ситуацією, є значний ступінь навантаження на працююче населення. Вже нині у пенсійній системі України на 11 платників соціальних внесків припадає 10

пенсіонерів. Водночас існують прогнози демографів щодо поступового зменшення населення і зростання кількості осіб старшого працездатного віку (рис.4).

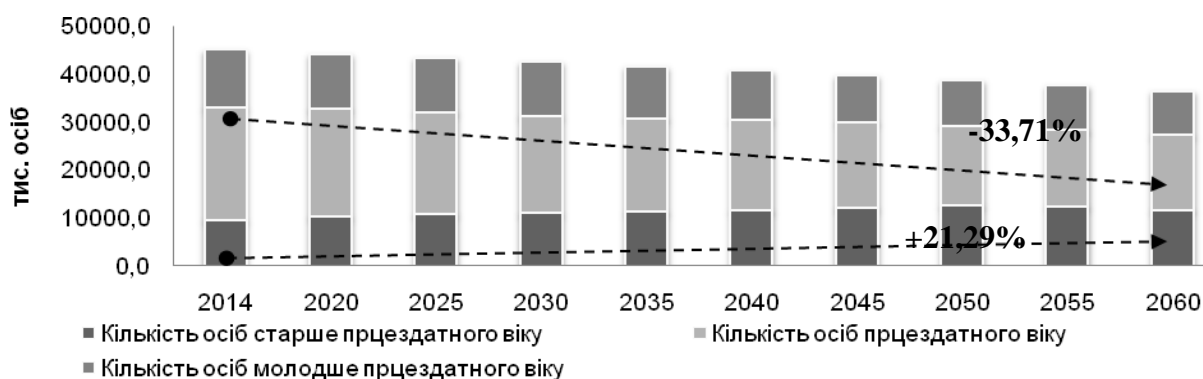


Рис. 4. Прогноз демографічних тенденцій в Україні

в 2030 та 2050 роках

Джерело: побудовано авторами за даними [11].

Прогнозоване зростання кількості осіб працездатного віку до 2060 року становить 21,29%, а зменшення осіб працездатного віку - 33,71%. Це свідчить про поступове старіння нації в перспективі та зростання навантаження на працююче населення щодо утримання осіб похилого віку. Як наслідок, за незмінної ситуації у зв'язку зі зменшенням надходження від сплати ЄСВ, пенсійна система буде фінансово неспроможною забезпечувати достатній рівень пенсій.

Одним з рішень проблеми демографічного навантаження на працююче населення, враховуючи зарубіжний досвід, є поступове збільшення пенсійного віку за умов підвищення тривалості життя [8]. Так, за прогнозами інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи, середня тривалість життя при народженні у 2040 році для жінок становитиме 79,0 років, для чоловік – 71,7 років на противагу середньоочікуваній тривалості життя у 2018 році: 76,9 роки для жінок та 68,1 років для чоловіків [11]. Таким чином, не збільшуючи пенсійний вік, у країні через 20 років значно зросте час перебування на пенсії (від 8,1 років для чоловіків у 2018 році до 11,7 років у 2040 році), що значно вплине на фінансову спроможність пенсійної системи.

Збільшення пенсійного віку в Україні було однією з вимог Меморандуму Міжнародного валютного фонду про подальшу співпрацю в рамках програми МВФ "Механізм розширеного фінансування" (EFF) у 2016 році. Відповідно до цих вимог, Україна повинна була збільшити пенсійний вік у зв'язку з демографічною ситуацією. Оскільки наша країна поки що не може гарантувати високий рівень соціального забезпечення, підвищення пенсійного віку було визнано недоцільним, натомість відбулися зміни щодо вимог призначення пенсії, що дає можливість відстрочення виходу на пенсію за умов відсутності страхового стажу до 63 та 65 років.

Таблиця 4

Умови та критерії страхового стажу для призначення пенсії за наявності необхідного віку

Показники	Роки		
	2004	2011	2017
Нормативно-правове забезпечення	Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 09.07.2003 року № 1058-IV		
	у редакції від 09.07.2003 року	у редакції від 01.10.2011 року	у редакції від 01.10.2017 року
	—	Зміни відповідно до:	
		Закон України "Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи" від 08.07.2011 року № 3668-VI	Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо підвищення пенсій" від 03.10.2017 року № 2148-VIII
Пенсійний вік	для жінок 55 років для чоловіків 60 років	для чоловіків та жінок 60 років	для чоловіків та жінок 63 та 65 років
Страховий стаж	мінімальний період сплати страхових внесків для отримання права на пенсію за віком		
	не менше 5 років	не менше 15 років	починаючи з 1 січня 2018 року не менше 25 років з поетапним збільшенням до 2028 року страхового стажу до 35 років
	мінімальний період сплати страхових внесків для отримання мінімальної пенсії за віком		
	20 років для жінок і 25 років для чоловіків	30 років для жінок і 35 років для чоловіків	35 років для чоловіків та 30 років для жінок

Джерело: складено авторами на основі [4].

Заходи останньої пенсійної реформи, які дають можливість відстрочити вік виходу для пенсіонерів до 63 та 65 років за умов відсутності страхового стажу, зменшують чисельність пенсіонерів, оскільки відбувається обмеження потоку "нових" пенсіонерів, і водночас збільшують період сплати ЄСВ.

По-друге, на якість здійснення Пенсійним фондом пенсійних виплат також впливає макроекономічний стан, в тому числі ринок праці (зайнятість, безробіття), ціни та економічна активність. Незадовільне макроекономічне становище зумовлює низький рівень заробітних плат працівників. Враховуючи те, що розмір страхових внесків залежить від величини фонду оплати праці, низький рівень заробітних плат призводить до недостатнього обсягу надходжень до бюджету Пенсійного фонду. Крім того, незадовільне макроекономічне становище призводить і до зменшення надходжень і до державного бюджету України, що обтяжує покриття дефіциту пенсійного фонду за рахунок державних коштів [12].

По-третє, окрім, низької заробітної плати, з якої здійснюються відрахування, в Україні зберігається проблема недоброякісної сплати податків, в тому числі сплати єдиного соціального внеску, тобто "тінізація" виплат працівникам. Пріоритетним завданням щодо збільшення ресурсної бази Пенсійного фонду є зменшення частки тіньової економіки та легалізація відносин на ринку праці в Україні, оскільки "значний масштаб тінізації заробітної плати й збільшення чисельності громадян, зайнятих у неформальному секторі, що негативно відображається на розмірах сплати єдиного внеску" [13, с. 29]. В Україні, згідно з даними Державної служби статистики, частка неформально зайнятого населення становила у 2018 році 21,64%, що менше на 4,2% порівняно з 2017 роком.

Неформальна зайнятість в Україні за останні роки стрімко поширюється, включаючи кожного п'ятого робітника. Тіньова економіка несе значні соціально-економічні втрати для суспільства, в тому числі у вигляді відсутності соціальних трудових гарантій для людей, зайнятих у неформальному секторі [13, с. 16]. Зокрема негативними наслідками

неформальної зайнятості є недоотримання державою значного обсягу доходів у вигляді утримань із заробітної плати податків та нарахувань на заробітну плату працівника єдиного соціального внеску. Варто зазначити, що для працівників зайнятість у неформальному секторі також є небажаною, оскільки зникають можливість отримання соціальних гарантій, в тому числі гарантії на отримання пенсійного забезпечення. Таким чином, обираючи неформальний сектор економіки, працівник, досягнувши пенсійного віку, може стикнутися з проблемою матеріального забезпечення власного життя.

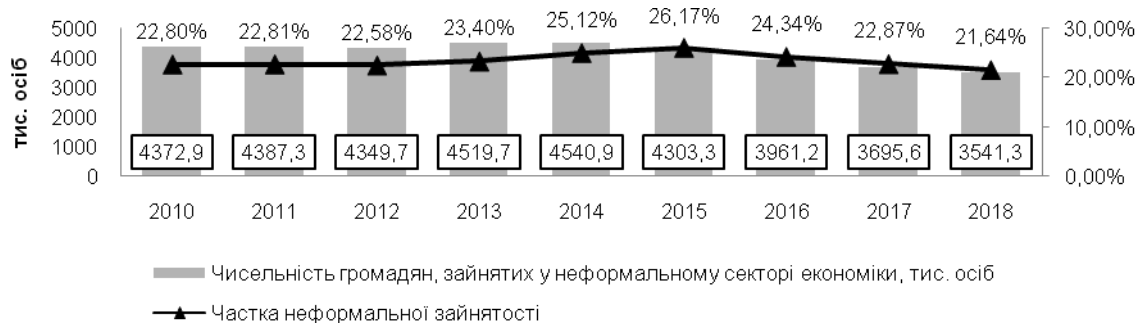


Рис. 5. Динаміка численності громадян, зайнятих у неформальному секторі економіки

Джерело: побудовано авторами на основі статистичної [9].

Оскільки "тіньова" зайнятість – це втрачені можливості щодо поповнення бюджету Пенсійного фонду, саме тому досить актуальними є процес "детінізації" зайнятості, який повинен бути спрямований на зменшення обсягів тіньової економіки шляхом створення сприятливих соціально-економічних умов та стимулів для розвитку продуктивної зайнятості.

На нашу думку, зростання мінімальної заробітної плати, послаблення податкового тиску, інформованість населення в напрямку легалізації неформальної зайнятості, а також вжиття відповідних заходів у разі виявлення факту порушення законодавства у сфері трудових відносин сприятимуть скороченню числа неформально зайнятого населення.

Отже, розподільчий компонент системи пенсійного забезпечення під дією демографічних, макроекономічних та фінансових факторів не

спроможний забезпечувати достатній рівень пенсій. На низький рівень солідарних пенсій значний вплив має незбалансованість бюджету Пенсійного фонду. Саме тому урядом країни було прийнято рішення про пенсійну реформу. Відповідно до Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій" від 03.10.2017 року № 2148-VIII [14] відбувається:

- "осучаснення" шляхом перерахунку усіх призначених пенсій з використанням зарплатної бази у 3764,4 грн. та зменшення коефіцієнту страхового стажу з 1,35% до 1%, тобто відбувається зниження основного розміру пенсії на 26% ($1/1,35=74\%$);

- зростання розміру страхового стажу, необхідно для отримання мінімальної пенсії за віком;

- починаючи з 2019 року відбуватиметься щорічна індексація зарплатної бази на 50% інфляції за минулий рік і 50% зростання заробітної плати, з якої сплачено внески за останні три роки в межах бюджету Пенсійного фонду;

Крім того, збільшено максимальну величину бази нарахування ЄСВ з 25 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб до 15 розмірів мінімальної заробітної плати. Таким чином, відбулося розширення бази нарахування ЄСВ, що сприятиме покращенню фінансової стабільності системи пенсійного забезпечення в Україні.

На нашу думку, збалансувати бюджет Пенсійного фонду можна також за рахунок введення регресивної шкали розміру єдиного соціального внеску для заробітної плати, що перевищуватиме максимальну величину, а також за рахунок здійснення виплат пенсій через банківську систему, що зменшить витрати фонду на доставку пенсій. На варто забувати, що для збільшення обсягів страхових внесків до бюджету Пенсійного фонду уряду країни необхідно стимулювати роботодавців створювати нові робочі місця, що можливо за умови сприятливого інвестиційного клімату, виваженої податкової політики та підтримки малого та середнього бізнесу. Крім того,

важливим є введення другого рівня пенсійної системи, за умов бездефіцитності Пенсійного фонду та створення надійної системи державного нагляду за її функціонуванням.

Сучасний стан солідарної пенсійної системи характеризується двома основними наслідками: дефіцитність бюджету Пенсійного фонду, та низький рівень пенсійних виплат для більшості пенсіонерів, які викликані відсутністю стійкого економічного зростання, низьким рівнем зайнятості населення, розвитком неформального сектору економіки, слабкою фіскальною системою. У ході дослідження було визначено, що основною проблемою, з якою стикнулася солідарна пенсійна система є низькі суми сплаченого єдиного соціального внеску, що пов'язано з невідображенням реальних сум заробітної плати, внаслідок існування значного рівня "тіньової" економіки та неформальної зайнятості, штучного зниження розмірів заробітних плат в офіційній звітності, а також поширеної вітчизняної практики виплати заробітних плат у конвертах. Як наслідок, невирішені проблеми зумовлюють зростання навантаження на невисокі заробітні плати, оскільки існує обмеження максимальної суми зарплати, з якої сплачується ЄСВ. Для вирішення означеного питання варто розширити базу нарахування ЄСВ та впровадити регресивну шкалу розміру єдиного соціального внеску для доходів, що перевищують обмеження бази нарахування ЄСВ.

Об'єктивно необхідними стали розроблені урядом "жорсткіші" умови виходу на пенсію (збільшення страхового стажу), що певним чином нівелює вплив демографічної ситуації на пенсійну систему. Покращення пенсійного забезпечення можливо також за рахунок другого рівня пенсійної системи, але його ефективно впровадження можливе за умови економічного розвитку, наявності надійних інвестиційних інструментів вкладення пенсійних коштів, а також достатнього рівня фінансового стану громадян.

Проте не варто забувати, що покращити соціальний захист населення лише за допомогою зростання обсягів пенсійних виплат об'єктивно складно і неможливо, необхідно стимулювати, в першу чергу, економічний

розвиток, а саме, підтримувати належний інвестиційний клімат, стимулювати малий та середній бізнес, зменшити податкове навантаження на підприємницький сектор тощо.

Список використаних джерел:

1. Пищуліна О. Фінансові, соціальні та правові аспекти пенсійної реформи в Україні. Світовий досвід та українські реалії / О. Пищуліна, О. Коваль, Т. Бурлай. – К. : Центр Разумкова, Видавництво «Заповіт», 2017. – С. 5.
2. Чеберяко О. В. Моделі Пенсійного забезпечення та реформування системи пенсійного забезпечення в Україні / О. В. Чеберяко, Г. М. Лозова // *Nationaleconomikdevelopmentandmodernization: experienceofPolandandprospectsforUkraine. – Volume 1. – Collectivemonographeditedby A. Pavlik, K. Shaposhnykov. – Kielce, Poland, 2017. – С.254.*
3. Фінансові важелі подолання бідності в Україні [монографія] / [О. П. Кириленко, І. І. Білоус, Б. С. Малиняк] ; за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2010. – С. 337.
4. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування [Електронний ресурс] : Закон України від 9 липня 2003 року №1058-IV ст. 376 [із змінами та доповненнями] // Верховна Рада України : [сайт]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>. – Назва з екрана.
5. Мартиненко Н. В. Соціально-економічні індикатори розвитку пенсійної системи України: державноуправлінські виміри / Н. В. Мартиненко // *Теорія та практика державного управління. – 2017. – №3 (58). – 132-140.*
6. The ILO Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102): Geneva, 35th ILC session (28 Jun 1952) / International Labour Organization [El. resource]. – URL: https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_205340/lang--en/index.htm.
7. Звіти про виконання бюджету Пенсійного фонду України [Електронний ресурс] // Пенсійний фонд України : [сайт]. – Режим доступу: <https://www.pfu.gov.ua/category/informatsiya/byudzhet/arhiv-zvitnist-byudzhet/>. – Назва з екрана.
8. Гаманкова О. О. Реформування пенсійної системи України: вітчизняний і зарубіжний досвід / О. О. Гаманкова, В.О. Демченко // *Фінанси, облік і аудит. – 2018. – № 1 (31). – С. 23.*
9. Державна служба статистики України : [сайт]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>. – Назва з екрана.
10. Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2018 рік (Розділ П.2. Видатки за функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету) [Електронний ресурс] // Державна казначейська служба України : [сайт]. – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-2018-rik>. – Назва з екрана.
11. Демографічний прогноз по Україні 2014 рік [Електронний ресурс] // Інститут демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи Національної академії наук України : [сайт]. – Режим доступу: <https://www.idss.org.ua/public>. – Назва з екрана.
12. Шпильовий С. Є. Проблеми системи пенсійного забезпечення в Україні та шляхи її вдосконалення / С. Є. Шпильовий // *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2013. – № 2. – С. 47.*
13. Торжевський М. В. Детінізація зайнятості населення в Україні : дис. канд. економ. наук: 08.00.07 / Торжевський Максим Владиславович. – Київ, 2017. – 218 с.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсії [Електронний ресурс] : Закон України від 03.10.2017 року № 2148-VIII // *Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2017. – № 40-41. – ст. 383 [із змінами та доповненнями] // Верховна Рада України : [сайт]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2148-19. – Назва з екрана.*

5.2. Розвиток недержавних пенсійних фондів на засадах державно-приватного партнерства в умовах української євроінтеграції

Євроінтеграційні орієнтири України, посилення соціальної спрямованості ринкових перетворень вимагають, щоб соціально-економічна політика держави та діяльність уряду щодо її реалізації були направлені на досягнення європейських стандартів якості життя та загальнолюдських цінностей. Це передбачає надійний соціальний захист населення і належне пенсійне забезпечення як один із визначальних чинників суспільного добробуту. В даному аспекті ефективність функціонування пенсійної системи та її реформування стають важливою умовою суспільного розвитку і соціальних перетворень. Досі чинна система пенсійного забезпечення в Україні не відповідає цим вимогам.

В рамках трирівневої системи пенсійного забезпечення України, яка запроваджена з 01.01.2004 р. із прийняттям Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» [8,9] нині в повному обсязі функціонує тільки модернізована солідарна система (I-й рівень) і третій рівень – недержавне пенсійне забезпечення. В умовах відсутності державної накопичувальної складової (II рівня), на тлі наростаючого демографічного навантаження та значного дефіциту Пенсійного фонду України, фінансова здатність солідарної системи до належного виконання власних функцій поступово зменшується. Проведення пенсійної реформи не принесло очікуваних результатів, оскільки розмір пенсій багатьох категорій пенсіонерів недостатній для якісного життя; невідповідність системи управління пенсійними ресурсами принципам соціального партнерства; недосконалість законодавчої бази. У суспільстві триває пошук балансу солідарної та індивідуальної відповідальності за майбутнє громадян які отримали право на пенсійне забезпечення.

Зміцнення ринкових відносин невід'ємною складовою яких являється розвиток різних форм комерційних і некомерційних організацій в значній мірі обумовили зміну соціально-економічного становища в Україні. Це проявилось у підвищенні соціальної відповідальності і додаткових гарантіях держави,

суспільства і роботодавців перед громадянами. Відтак сьогодні необхідним є впровадження інституційних змін, спрямованих на диференціацію джерел пенсійних доходів за рахунок зростання ролі нових інститутів пенсійного забезпечення, зокрема недержавних пенсійних фондів (НПФ).

Слід зауважити, що як свідчить зарубіжний досвід розподілити ризики пенсійної системи та забезпечити її відповідність базовим чинникам ефективності можна лише шляхом розподільчих та накопичувальних елементів. З точки зору Н. Барра і П. Даймонда, баланс між обов'язковою та добровільними пенсійними системами забезпечує: по-перше, вирішення проблем пов'язаних з недосконалістю обов'язкової системи; по-друге, згладжуванням споживання в тих країнах, які хоч і бажають отримати певне фінансування, однак не володіють достатнім фінансовим, або інвестиційним потенціалом [10].

На відміну від системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування або солідарної системи, яка базується на принципах солідарності, субсидування та здійснення виплати пенсій за рахунок коштів Пенсійного фонду України, недержавне пенсійне забезпечення ґрунтується на засадах добровільної участі фізичних та юридичних осіб, крім випадків, визначених законодавством, у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання учасниками недержавного пенсійного забезпечення додаткових до загальнообов'язкового державного пенсійного страхування пенсійних виплат.

З прийняттям 09.07.2003 р. Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» в Україні почала формуватися система недержавного пенсійного забезпечення [9]:

- пенсійними фондами шляхом укладення пенсійних контрактів між адміністраторами пенсійних фондів та вкладниками таких фондів;
- страховими організаціями шляхом укладення договорів страхування довічної пенсії, страхування ризику настання інвалідності або смерті учасника фонду;

– банківськими установами шляхом укладення договорів про відкриття пенсійних депозитних рахунків для накопичення пенсійних заощаджень.

Розбудова недержавного пенсійного забезпечення в Україні, триває із 2004 р. Чинне законодавство надає громадянам максимальну свободу вибору механізмів, які пропонує фінансовий ринок, щоб накопичити собі кошти на старість. Найпоширенішою організаційною формою недержавного пенсійного забезпечення є недержавні пенсійні фонди (НПФ). Слід зауважити, що запуск ринку НПФ планувався як етап пенсійної реформи що передував запровадженню системи загальнообов'язкового державного пенсійного накопичення – II-го рівня пенсійної системи України.

Недержавні пенсійні фонди є важливим сегментом сучасної фінансової системи, виконуючи фінансову, інвестиційну й соціальну функції. Фінансова функція НПФ проявляється головним чином у тому, що вони дають змогу акумулювати значний обсяг заощаджень у вигляді добровільних пенсійних внесків та трансформувати їх у інвестиції. Інвестиційна функція полягає в тому, що в системі НПФ може формуватися потужний довгостроковий інвестиційний ресурс, використання котрого, як показує досвід розвинених країн сприяє економічному зростанню. Соціальна функція проявляється у тому, що НПФ надають можливість їх учасникам сформувати індивідуальний розмір пенсії, який визначається бажанням й можливостями індивіда. Іншими словами, система НПФ надає інструментарій для формування матеріального забезпечення у старості за власною ініціативою [5, с.88]. Формування в нашій країні ефективної системи пенсійного страхування, яка здатна гарантувати громадянам гідні стандарти рівня і якості життя, є одночасно найважливішим фактором сталого економічного зростання. Враховуючи це, весь період незалежного розвитку України супроводжувався розбудовою і удосконаленням вітчизняної пенсійної системи на засадах державно-приватного партнерства, розвитку недержавного пенсійного страхування.

У 2005 році на ринку недержавного пенсійного забезпечення почався бум. НПФ створювали роботодавці для своїх співробітників, профспілки – для своїх членів, з'явилися також і відкриті фонди для всіх. Динаміка створення НПФ упродовж 12 років була неоднорідною. Свідченням цього є статистичні дані проілюстровані на рис.1. Станом на початок 2019 року в Україні функціонувало 62 НПФ. Упродовж 2006-2008 років відбулось стрімке зростання кількості зареєстрованих НПФ з 79 у 2006 році до 110 у 2008 році (найбільшої кількості фондів за всі роки функціонування), або на 39,2%. Це можна пояснити тим, що на початку формування системи недержавного пенсійного забезпечення засновники НПФ досить позитивно оцінювали перспективи розвитку цих фінансових інститутів та планували розпочати свою діяльність. Проте наступні роки функціонування НПФ засвідчили, що не всі фонди виявились спроможними фактично розпочати свою діяльність або завоювати та закріпити свої позиції на ринку. Зазначене призвело до поступового скорочення кількості фондів. Так, упродовж 2008-2012 років кількість зареєстрованих НПФ поступово зменшилась з 110 у 2008 році до 94 у 2012 році, тобто щорічне зменшення становило 2-7 фондів.

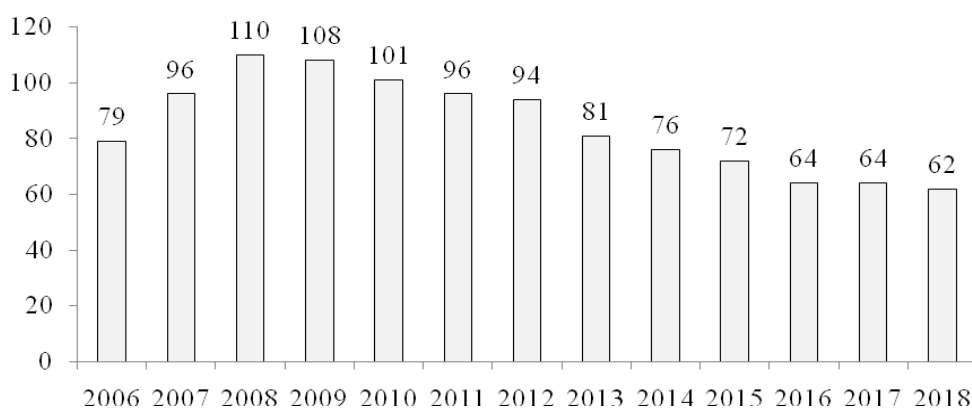


Рис.1. Динаміка кількості зареєстрованих НПФ в Україні
впродовж 2006-2018 років

Джерело: побудовано за даними [3].

У подальшому, упродовж 2013-2016 років, скорочення кількості НПФ стало ще більш значним – від 4 до 11 фондів на рік (найбільше – у 2013 році (13 НПФ) та у 2016 році (8 НПФ)). Це пояснюється негативним впливом

чинників зовнішнього середовища – нестабільної військово-політичної ситуації, що дестабілізувало фінансові ринки, а також, опосередковано, політикою центрального банку в частині підвищення капіталізації банківських установ, що призвело до ліквідації значної кількості банків, на депозитних рахунках яких НПФ мали до 50% пенсійних активів. Упродовж 2016-2017 років кількість фондів стабілізувалася на рівні 64 одиниць, а у 2018 році – знизилась до 62.

Щодо видів НПФ слід зазначити, що в Україні функціонують переважно фонди відкритого типу (рис.2). Це пояснюється меншою кількістю вимог до діяльності відкритих НПФ. Адже для того, щоб заснувати корпоративний НПФ, підприємство-засновник повинно бути прибутковим протягом не менш, ніж одного року, зобов'язано сплачувати пенсійні внески за всіх без виключення працівників та не має права призупиняти сплату пенсійних внесків строком більше, ніж на один рік.

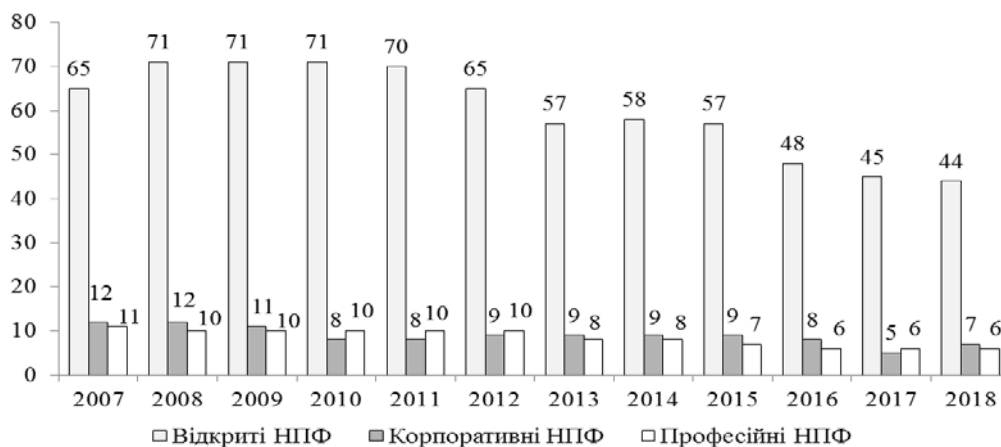


Рис. 2. Кількість НПФ, що перебували в управлінні компаній з управління активами в Україні впродовж 2007-2018 років.

Джерело: побудовано за даними [2].

Слід зазначити, що скорочення кількості НПФ відбулось на фоні зменшення присутності фондів у багатьох регіонах України (рис. 3). Так, якщо у 2008 році НПФ діяли в 11 областях України та в АР Крим, то вже у 2018 році кількість областей, в яких працюють фонди, зменшилась до 7. Станом на кінець 2018 року найбільша кількість НПФ (42) сконцентрована в м. Київ.



а) 2008 рік



б) 2018 рік

Рис.3. Регіональний розподіл НПФ в Україні у 2008 та 2018 роках.

Джерело: побудовано за даними [2].

На наш погляд, відсутність НПФ у багатьох регіонах не створює особливих перешкод для недержавного пенсійного забезпечення громадян, адже завдяки сучасним банківським технологіям сплачувати пенсійні внески та отримувати пенсійні виплати можна в будь-якому регіоні України. Також необхідно відмітити, що скорочення кількості НПФ не привело до зменшення обсягів пенсійних активів (рис. 4), а навпаки, спостерігається негативна кореляція між значеннями цих показників.

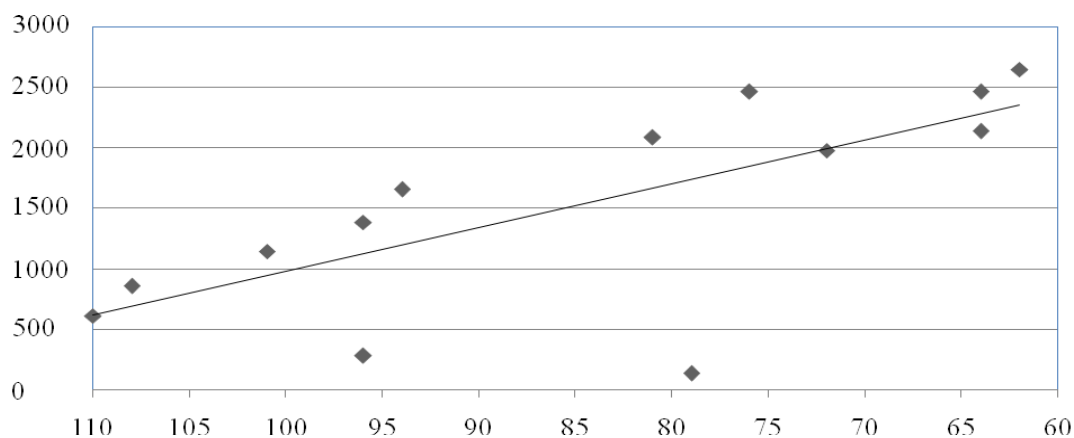


Рис. 4. Концентрація пенсійних активів залежно від кількості НПФ упродовж 2006-2018 років.

Джерело: побудовано за даними [3].

Чисельність вкладників НПФ упродовж 2006-2011 років (рис. 5) поступово зростала, з 29,4 тис. осіб у 2006 році до 61,6 тис. осіб у 2011 році, проте вже у 2012 році відбулось стрімке зниження чисельності вкладників-фізичних осіб так, що загальна чисельність вкладників скоротилась до 48,9 тис. осіб (-20,6%). Це пов'язано з тим, що за підсумками 2012 року лише один НПФ отримав приріст вартості одиниці пенсійних активів вище середнього рівня прибутковості банківських депозитів, прибутковість 15 фондів була більше 10%, тоді як 16 НПФ отримали від'ємний результат, що знизило довіру громадян до НПФ. Упродовж 2012-2018 років чисельність вкладників постійно коливалась, проте поступово зросла до 56,5 тис. осіб станом на кінець 2018 року.

Чисельність вкладників-юридичних осіб упродовж всіх років функціонування НПФ була незначною (протягом 2008-2016 років становила 2,3-2,4 тис. осіб), а у 2017 році знизилася до значення 2007 року – 1,8 тис. осіб. Ураховуючи, що станом на кінець 2017 року в Україні налічувалося 338,3 тис. підприємств [6], частка вкладників НПФ з них становила лише 0,5%.

Також, співставлення станом на кінець 2017 року чисельності вкладників-фізичних осіб НПФ (50,7 тис. осіб) та кількості зайнятих працівників (5812,9 тис. осіб [6]) говорить про те, що вкладниками НПФ стали лише 0,9% працюючих громадян. Водночас, такі низькі показники охоплення фізичних та юридичних осіб участю в НПФ свідчать про значний потенціал розвитку фондів.

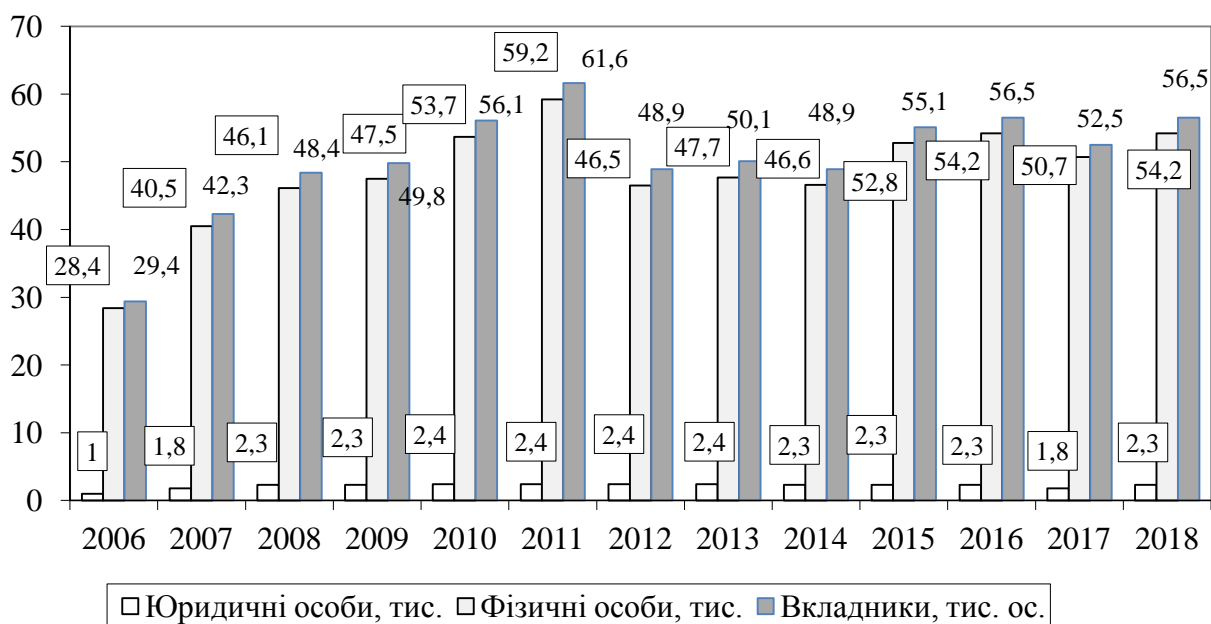


Рис.5. Динаміка вкладників НПФ в Україні впродовж 2006-2018 років

Джерело: побудовано за даними [3].

Незважаючи на те, що частка вкладників-юридичних осіб є незначною, переважну більшість надходжень пенсійних внесків (93-96%) НПФ отримують саме від юридичних осіб (рис. 6). Водночас, протягом останніх років частка пенсійних внесків від вкладників-фізичних осіб зросла з 4,3% у 2015 році до 8,6 % у 2018 році.

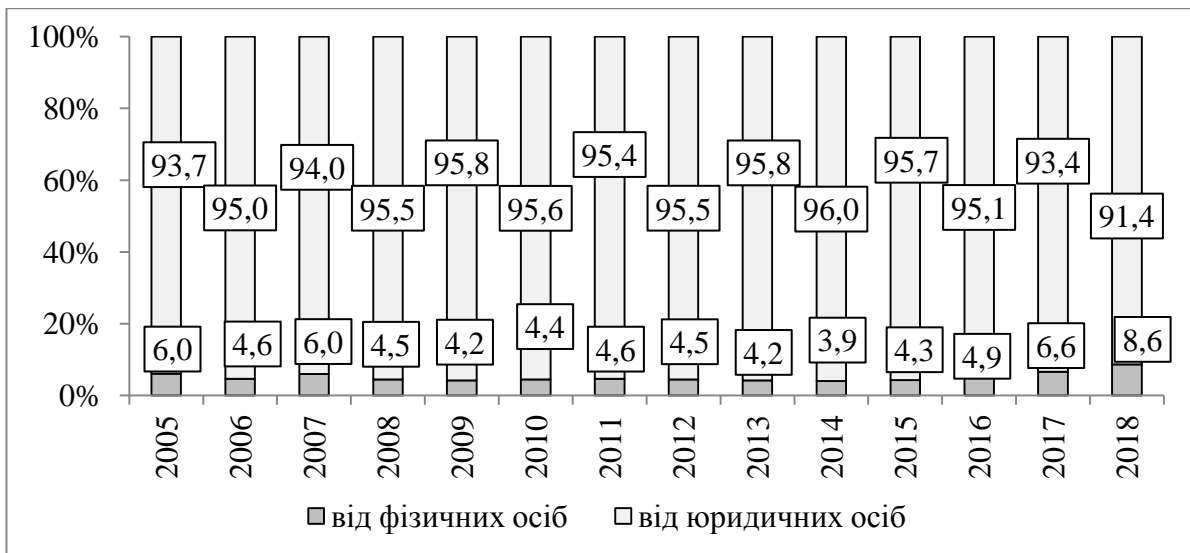


Рис.6. Структура надходжень пенсійних внесків до НПФ в Україні за вкладниками упродовж 2006-2018 років, млн. грн.

Джерело: побудовано за даними [3].

Висока значимість вкладників-юридичних осіб для формування пенсійних активів НПФ пояснюється тим, що середній розмір пенсійного внеску на одного вкладника, сплаченого (для прикладу) упродовж 2015-2018 років юридичними особами, становив 26,5-39,3 тис. грн., тоді як фізичними особами – від 200 до 790 грн. (рис.7).

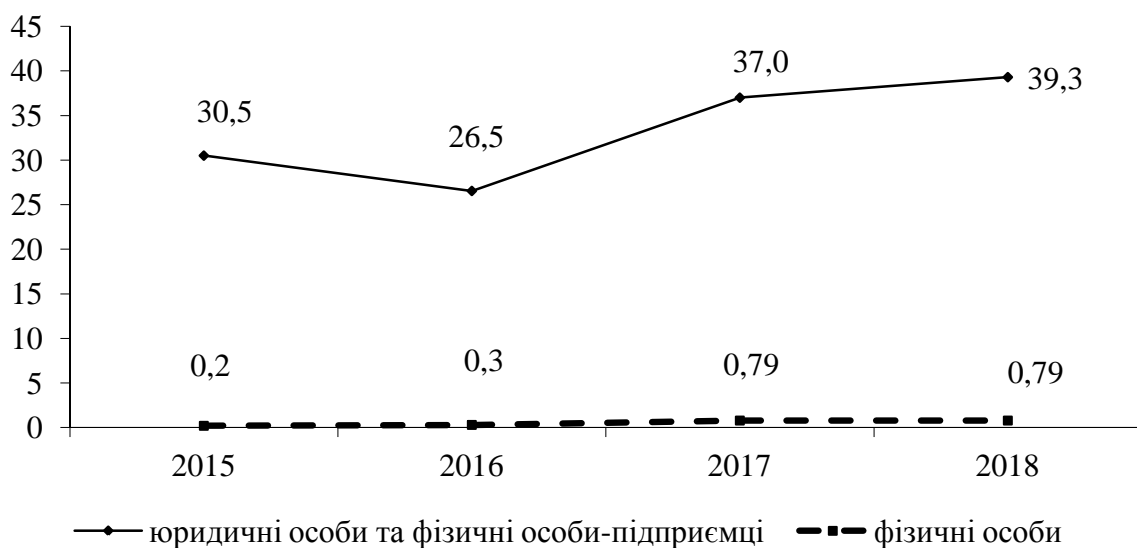


Рис.7. Середній розмір пенсійного внеску на одного вкладника, тис. грн.

Джерело: [3].

Якщо проаналізувати динаміку чисельності учасників НПФ (рис. 8), то можна помітити, що впродовж 2006-2013 років їх чисельність щороку зростала, з 193,3 тис. осіб у 2006 році до 840,6 тис. осіб у 2013 році. Натомість у наступні роки (2013-2017 роки) чисельність учасників коливалась на рівні біля 834-841 тис. осіб та становить станом на кінець 2018 року 855,3 тис. осіб. Вважаємо таку чисельність учасників НПФ незначною, адже вона складає лише 4,8% населення України у віці 15-70 років [1].

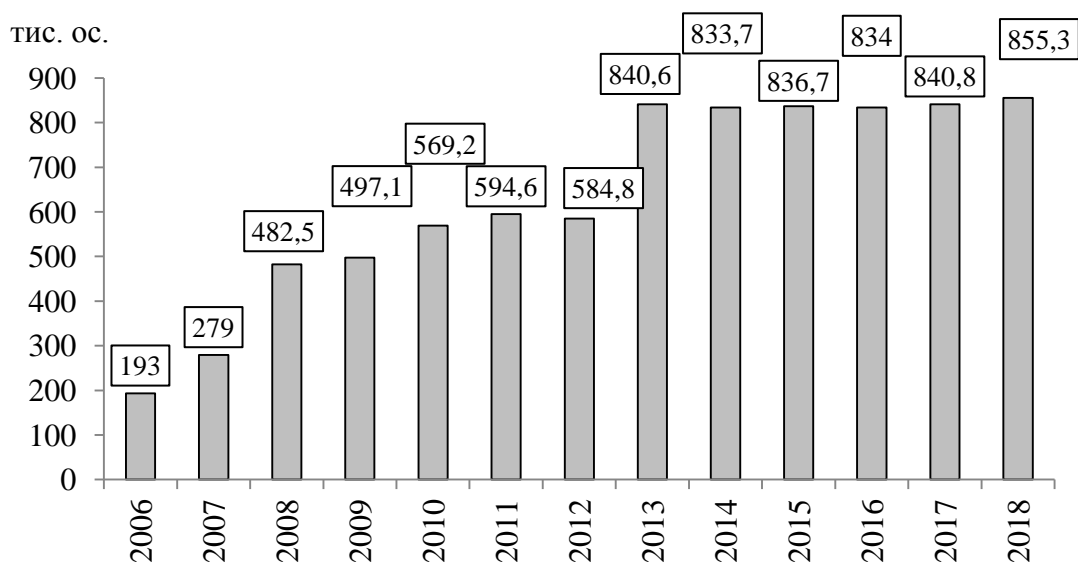


Рис. 8. Динаміка чисельності учасників НПФ в Україні впродовж 2006-2018 років, тис. осіб.

Джерело: побудовано за даними [3].

Статеві-вікова структура учасників НПФ (рис. 9) свідчить про те, що учасниками фондів є переважно чоловіки. Починаючи з 2013 року, спостерігається відтік учасників фондів працездатного віку. А саме, суттєво скоротилась чисельність учасників віком до 25 років – з 45,5 тис. осіб у 2013 році до 9,2 тис. у 2018 році (-80%), тоді як зменшення учасників у віці від 25 до 50 років було менш суттєвим – з 542,5 тис. осіб у 2013 році до 514 тис. осіб у 2018 році (-5,3%). Водночас упродовж 2012-2018 років спостерігалась тенденція збільшення учасників НПФ передпенсійного та пенсійного віку.

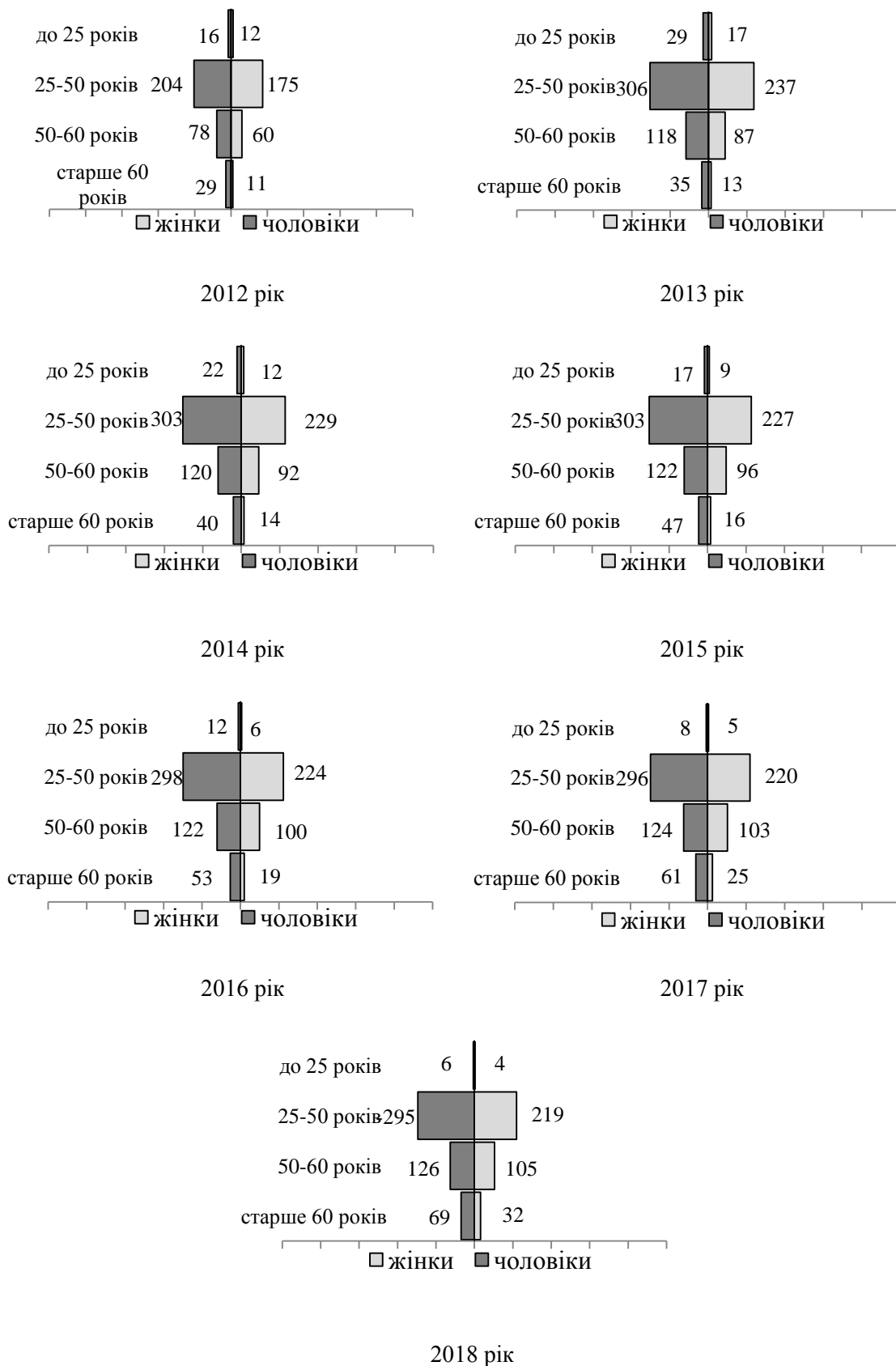


Рис.9. Статеві-вікова структура учасників НПФ упродовж 2012-2018 років, тис. осіб.

Джерело: побудовано за даними [3].

Так, чисельність учасників у віці від 50 до 60 років зросла з 137,7 тис. осіб у 2012 році до 230,4 тис. осіб у 2018 році (+67,3%), а у віці старше 60 років – з 39,6 тис. осіб у 2012 років до 101,7 тис. осіб у 2018 році (+156,8%).

Отже, значна кількість громадян стають учасниками НПФ незадовго до виходу на пенсію, через що не встигають скористатися всіма перевагами недержавного пенсійного забезпечення. Натомість громадяни працездатного віку поступово втрачають інтерес до формування пенсійних накопичень. Для виправлення даної ситуації необхідно підвищувати пенсійну культуру громадян та довіру до НПФ.

Учасники НПФ упродовж 2006-2018 років отримували переважно одноразові пенсійні виплати (рис.10), що пояснюється низьким рівнем пенсійних накопичень, недостатніх для виплати пенсій на визначений строк (щонайменше 10 років).

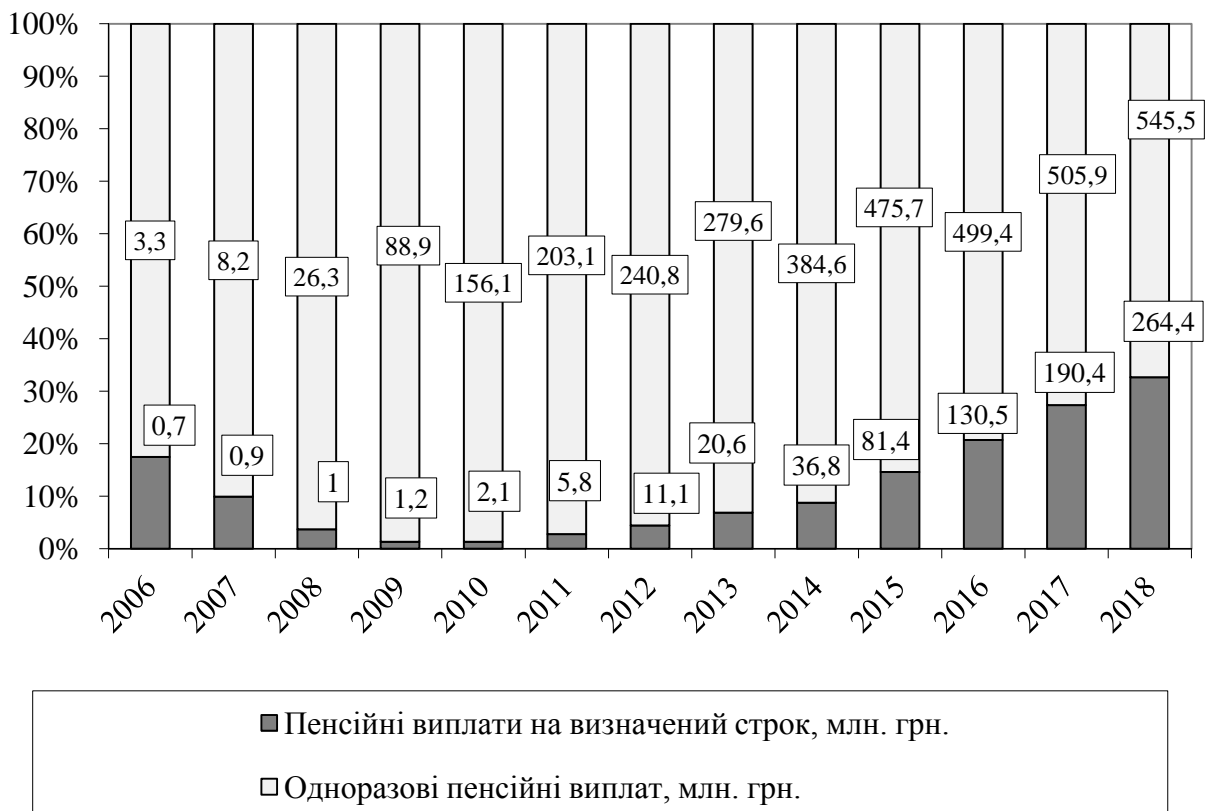


Рис. 10. Структура пенсійних виплат НПФ упродовж 2006-2018 років, млн. грн.

Джерело: побудовано за даними [3].

Це підтверджують дані рисунку 11 щодо розміру одноразової пенсійної виплати, що становила 6 тис. грн. у 2015 році та зросла до 7,1 тис. грн. у 2018 році. Найбільше одноразових пенсійних виплат було здійснено фондами упродовж 2009-2010 років (98,7% всіх виплат), коли в період після фінансової кризи значна кількість громадян намагалась отримати пенсійні виплати достроково.

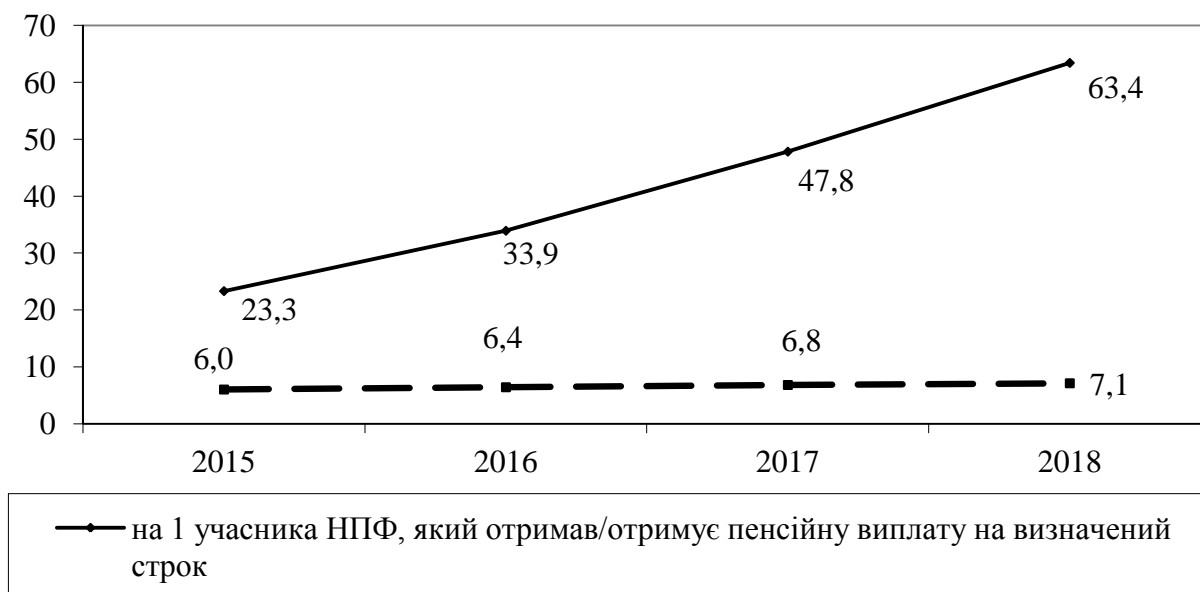


Рис. 11. Середній розмір пенсійної виплати
упродовж 2015-2018 років, тис. грн.

Джерело: побудовано за даними [3].

Щодо пенсійних виплат на визначений строк слід зазначити, що середній розмір такої виплати упродовж останніх років суттєво зріс з 23,3 тис. грн. у 2015 році до 63,4 тис. грн. у 2018 році, або на 172,1%, що говорить про виконання НПФ своєї основної функції – виплати додаткового джерела пенсій після виходу на пенсію учасникам фондів.

Стосовно динаміки та структури загального обсягу пенсійних активів НПФ зазначимо, що впродовж 2007-2008 років такі активи формувались за рахунок пенсійних внесків вкладників фондів, що є характерним для етапу раннього розвитку (рис. 12). Починаючи з 2009 року, додатковим джерелом формування пенсійних активів стало отримання фондами прибутку від

інвестування пенсійних активів. У подальшому, тенденція поступового нарощення обсягів пенсійних активів упродовж 2008-2012 років змінилася їх прискореним зростанням у 2013-2014 роках та кризою 2015-2016 років, проте вже починаючи з 2017 року тенденція зростання вартості пенсійних активів відновилаь.

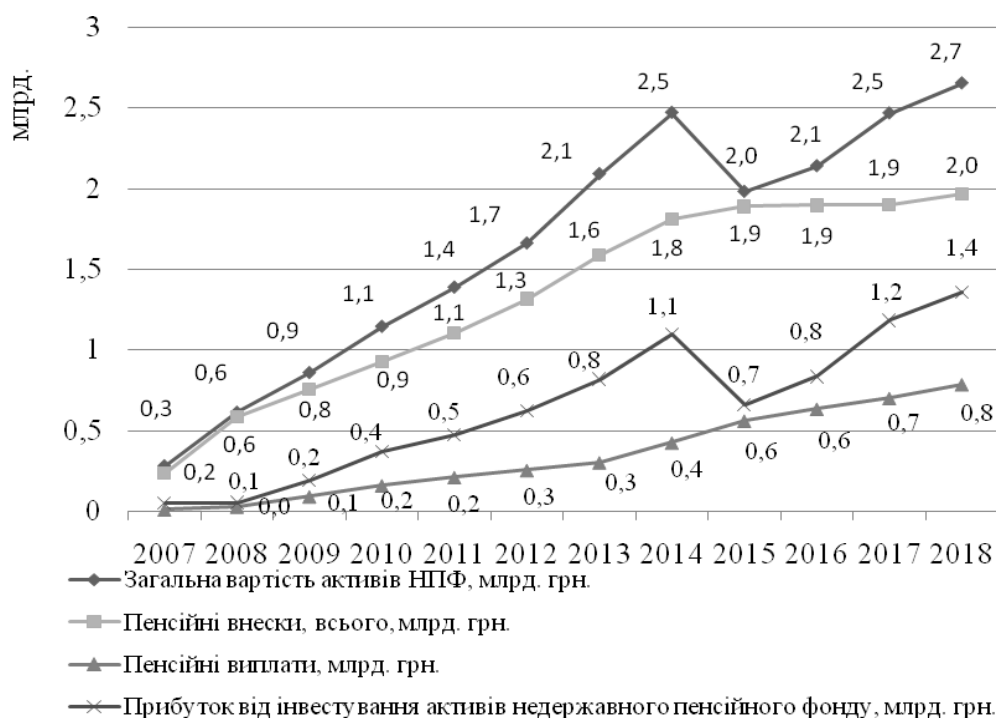


Рис.12. Динаміка загальної вартості пенсійних активів, обсягів пенсійних внесків, пенсійних виплат та прибутку від інвестування пенсійних активів НПФ.

Джерело: побудовано за даними [3].

Дані рисунку 12 засвідчують, що впродовж 2006-2007 років відбувалась акумуляція пенсійних внесків, з 2008 по 2018 роки пенсійні активи формувались як за рахунок пенсійних внесків, так і за рахунок інвестиційного доходу, отриманого від інвестування пенсійних внесків. При цьому 2015-2016 роки випадають із загальної тенденції, оскільки впродовж даного періоду фонди отримали інвестиційні збитки. Однією з причин «інвестиційного провалу» НПФ стала ліквідація значної кількості банків (46 банків у 2015 році, або 28% від загальної кількості банків, та 21 банк у 2016 році, або 18% [7], що призвело до невиконання деякими банками

зобов'язань щодо повернення коштів, розміщених фондами на вкладних (депозитних) банківських рахунках, та виплати відсотків. Це підтверджує скорочення обсягів грошових коштів, розміщених НПФ на вкладних (депозитних) банківських рахунках у 2015 році на 173,2 млн. грн. та актуалізує питання гарантування вкладів НПФ.

Структура інвестиційного портфеля НПФ представлена на рисунку 13.

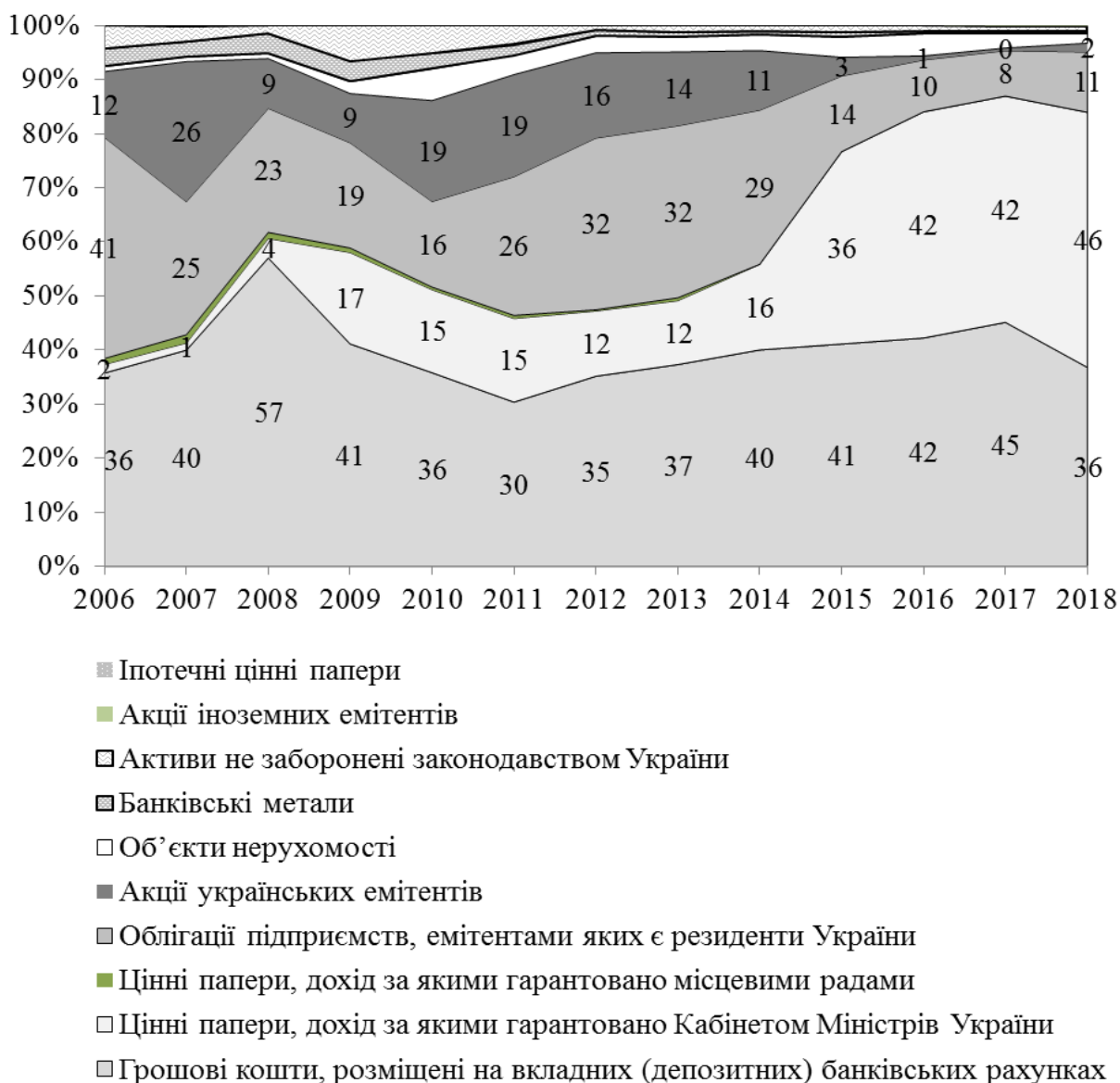


Рис. 13. Структура інвестиційного портфеля НПФ, %

Джерело: побудовано за даними [3].

Як свідчать дані цього рисунку, основними напрямками інвестування пенсійних накопичень є:

- 1) розміщення коштів на депозитних рахунках банків;
- 2) придбання цінних паперів, дохід за якими гарантовано Кабінетом Міністрів України;
- 3) купівля облігацій підприємств, емітентами яких є резиденти України;
- 4) вкладення коштів в акції українських емітентів.

При цьому спостерігається тенденція щодо зменшення частки інвестицій в акції та облігації українських підприємств (з 26% інвестицій в акції у 2007 році до 2% у 2018 році, та з 32% інвестицій в облігації у 2012-2013 роках до 11% у 2018 році), стабільно висока частка коштів на депозитних рахунках банків (від 30% до 45%, за виключенням 2008 року, коли така частка сягнула 57%), а також нарощення інвестиційних вкладень у цінні папери, дохід за якими гарантовано Кабінетом Міністрів України (з 1% у 2007 році до 46% у 2018 році). Отже, очевидним є переорієнтація НПФ на інвестування коштів в інструменти з фіксованою дохідністю, однак така інвестиційна тактика не убезпечує вкладників фондів від знецінення пенсійних накопичень в умовах високого рівня інфляції.

Якщо порівняти структури інвестиційних портфелів НПФ в Україні та в інших країнах світу (рис. 14), то стає очевидним, що інвестиційний портфель вітчизняних НПФ є дуже консервативним. Така різниця у напрямках інвестування пенсійних активів пояснюється тим, що у країнах з розвиненими фінансовими ринками високий інвестиційний дохід можна отримати переважно за рахунок інвестування в акції підприємств, тоді як дохідність банківських депозитів у таких країнах є низькою.

Слід ураховувати, що з отриманого інвестиційного доходу НПФ повинні оплачувати витрати на оплату послуг з адміністрування НПФ,

управління активами, зберігання активів, проведення аудиторських перевірок та надання інших послуг фондам (табл.1).

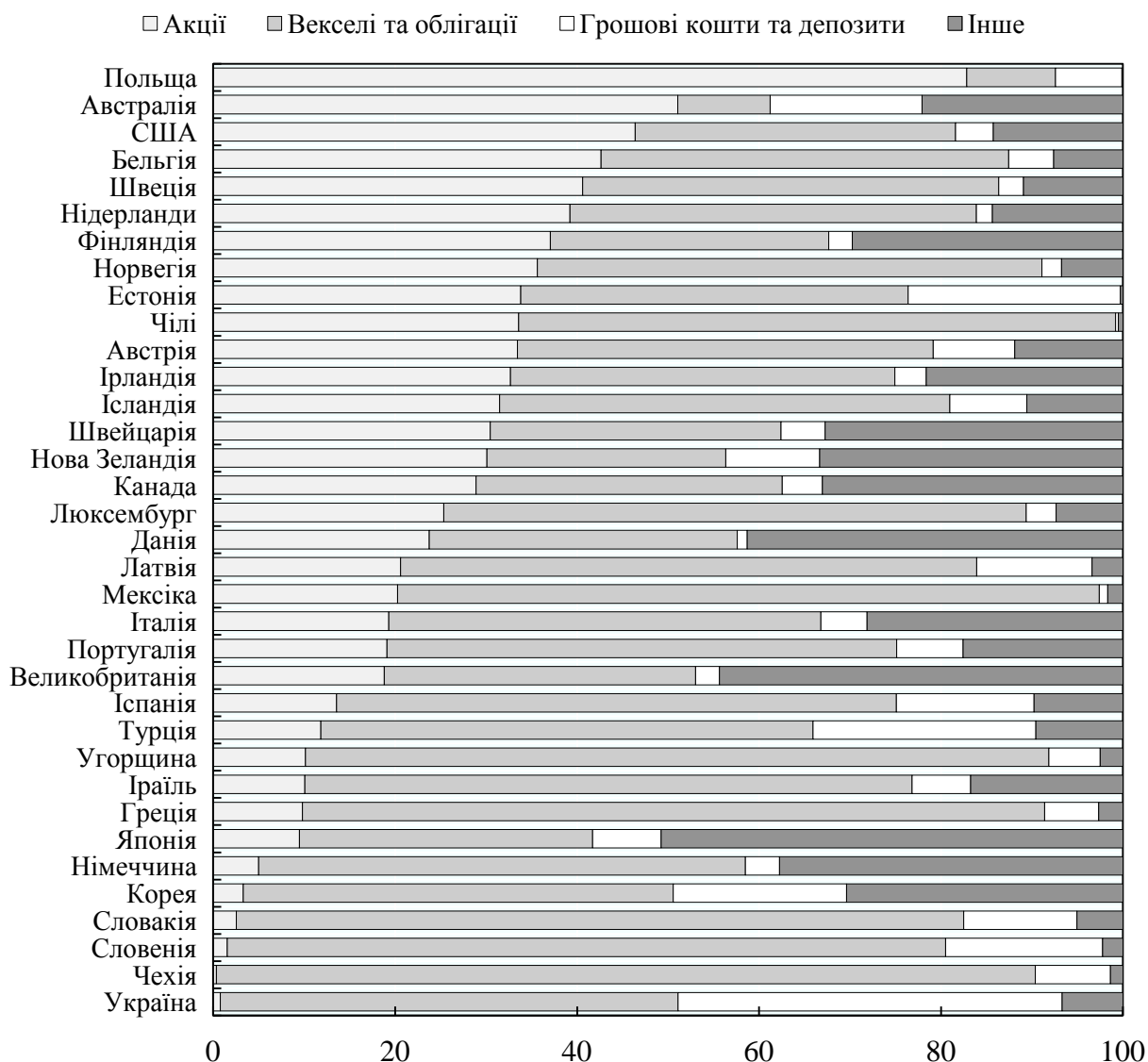


Рис. 14. Структури інвестиційних портфелів недержавних пенсійних фондів в окремих країнах світу за 2018 рік, %.

Джерело: побудовано за даними [12].

При цьому найбільше витрат припадає на оплату послуг з управління активами НПФ – біля 60-70% та на адміністрування фондів – від 20% до 30%. Якщо співставити витрати НПФ з обсягами пенсійних активів фондів (рис.15), то проявляється тенденція зростання їх співвідношення з 4,4% у 2006 році до 11,9% у 2018 році.

Динаміка структури витрат НПФ упродовж 2012-2018 років, млн. грн.

Витрати	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Витрати на оплату послуг з адміністрування НПФ	22,3	29,3	40,4	54,8	63,6	73,4	92,6
Винагорода за надання послуг з управління активами НПФ	74,9	94,5	116,3	137,9	150,7	160,6	187,8
Оплата послуг зберігача	5,8	7,2	9	11,3	12,8	15,1	18,4
Оплата послуг з проведення планових аудиторських перевірок НПФ	0	1,1	1,4	2,1	3,2	4,3	5,3
Оплата послуг, пов'язаних із здійсненням операцій з пенсійними активами, які надаються третіми особами	2	2,1	2,4	3	3,2	3,5	4,1
Оплата інших послуг, надання яких передбачено чинним законодавством з недержавного пенсійного забезпечення	1,6	1,1	1,4	6,1	12,2	14,6	19,0
Загальна сума витрат, що відшкодовані за рахунок пенсійних активів	106,6	135,3	171	215,2	245,7	271,5	327,2

Джерело: побудовано за даними [3].

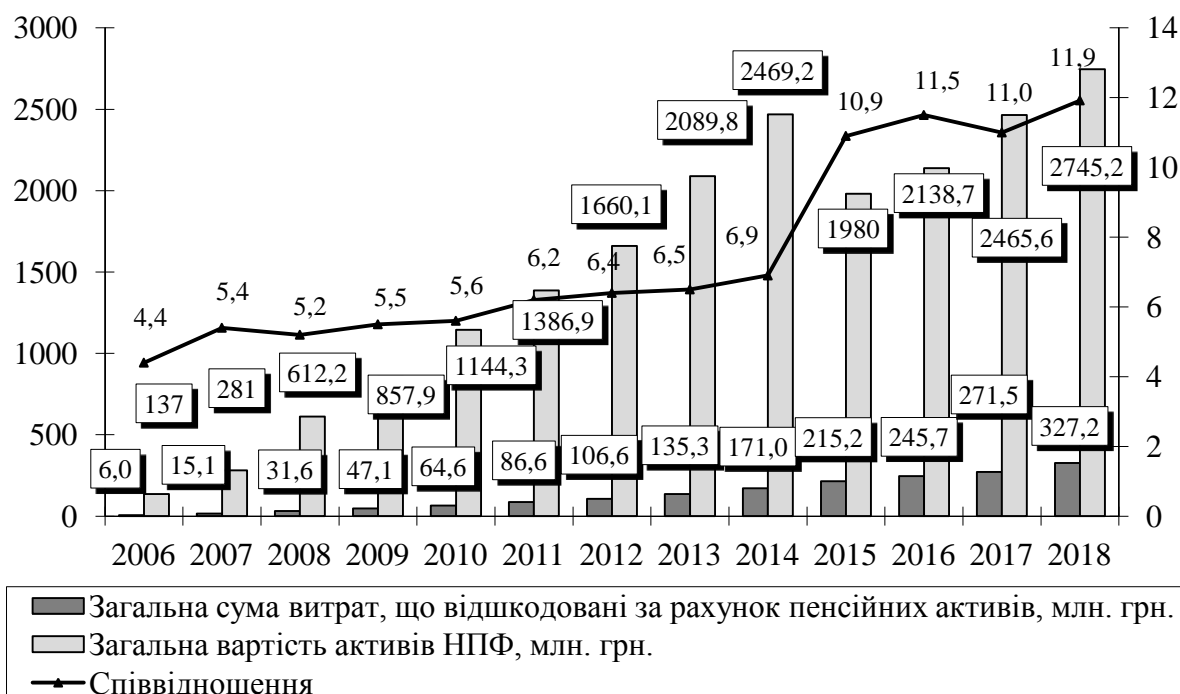


Рис.15. Співвідношення витрат та загального обсягу пенсійних активів НПФ упродовж 2006-2018 років

Джерело: побудовано за даними [3].

Вважаємо, що оцінити рівень розвитку вітчизняних НПФ можна лише на основі співставлення їх показників з показниками фондів інших країн світу. Так, на рисунку 16 представлено співвідношення обсягів активів приватних пенсійних фондів та ВВП в інших країнах світу за 2018 рік.

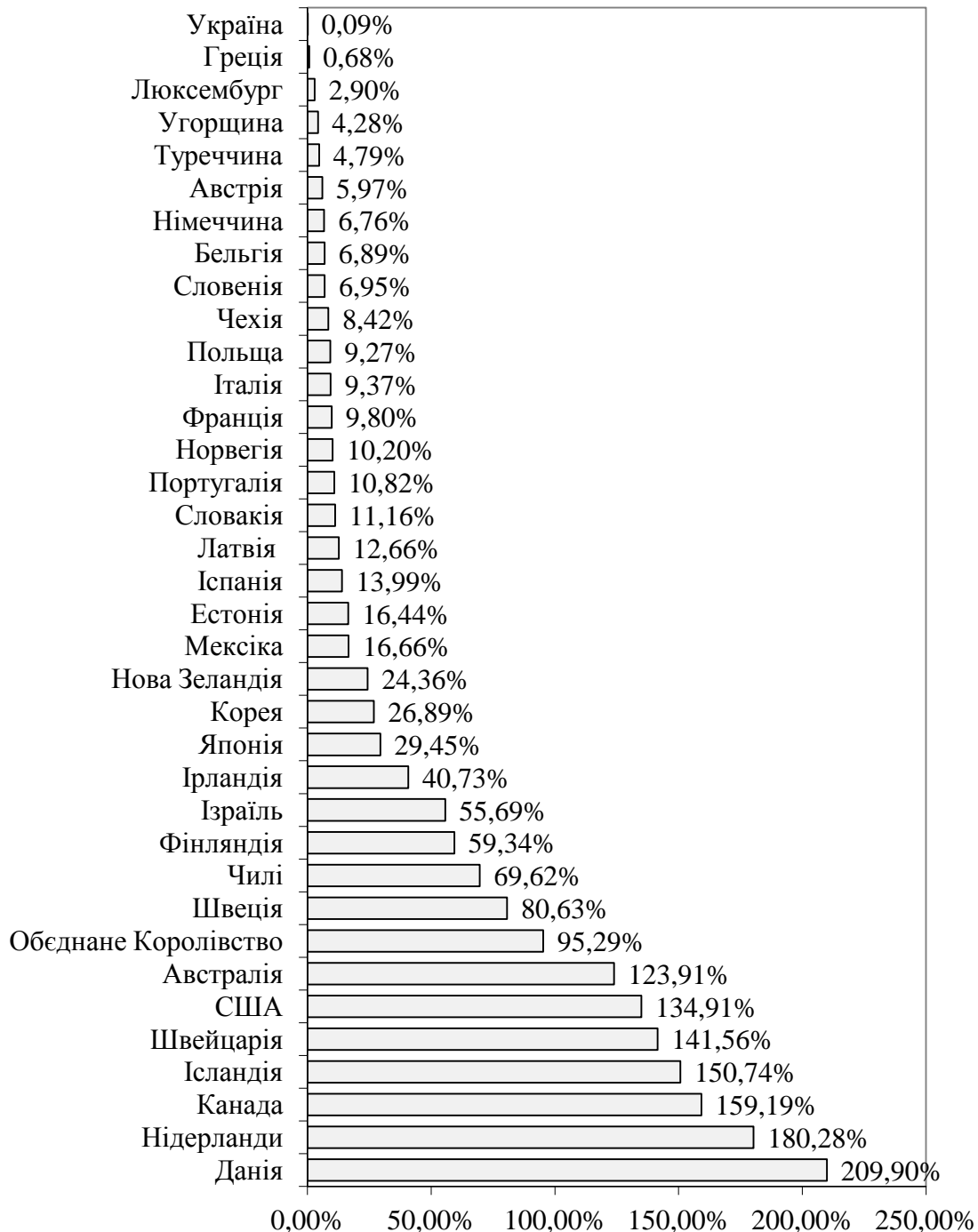


Рис.16. Співвідношення обсягів активів НПФ та ВВП в окремих країнах світу за 2018 рік, %.

Джерело: побудовано за даними [12].

Як свідчать дані цього рисунку, в окремих країнах світу обсяги активів приватних пенсійних фондів перевищують 100% ВВП – це такі країни, як Данія (209%), Нідерланди (180,28%), Канада (159,19%), Ісландія (150,74%), Швейцарія (141,56%), США (134,91%), Австралія (123,91%). Водночас, в деяких розвинених країнах Західної Європи співвідношення обсягів активів приватних пенсійних фондів та ВВП є не дуже високим – це в Франції (9,8%), Італії (9,37%), Бельгії (6,89%), Німеччині (6,76%), Австрії (5,97%), Люксембурзі (2,9%). Цей факт говорить про те, що кожна країна має власну модель пенсійної системи, яка обумовлює межі розвитку НПФ. Проте, незалежно від причин, рівень розвитку НПФ в Україні, порівняно з іншими країнами світу, є незначним – лише 0,09% ВВП. Це свідчить про необхідність розробки заходів щодо активізації розвитку НПФ в Україні.

Отже, динаміка фінансових показників діяльності НПФ засвідчує розвиток цих фондів в пенсійній системі України. При цьому основними тенденціями розвитку НПФ в Україні є наступні:

- скорочення кількості зареєстрованих НПФ на фонді зростання загальної вартості активів фондів, що свідчить про поступову консолідацію ринку НПФ та збільшення концентрації пенсійних активів фондів;

- функціонування НПФ переважно відкритого типу;

- чисельності вкладників-фізичних осіб зросла до 56,5 тис. осіб у 2018 році проте становить менше 1% працюючих громадян;

- чисельність вкладників-юридичних осіб протягом всіх років функціонування НПФ лишається стабільною – близько 2 тис. осіб. При цьому переважну більшість надходжень пенсійних внесків (91-96%) НПФ отримують саме від юридичних осіб;

- середній розмір пенсійного внеску на одного вкладника, сплаченого юридичними особами, становить 26,5-39,3 тис. грн., тоді як фізичними особами – від 200 до 790 грн.;

- чисельність учасників досягла 855,3 тис. осіб, що становить менше 5% населення України у віці 15-70 років;

- статево-вікова структура учасників НПФ свідчить про те, що значна кількість громадян (переважно чоловіки) стають учасниками НПФ незадовго до виходу на пенсію, через що не встигають скористатися всіма перевагами недержавного пенсійного забезпечення, натомість громадяни працездатного віку поступово втрачають інтерес до формування пенсійних накопичень;

- учасники НПФ отримують переважно одноразові пенсійні виплати, що пояснюється низьким рівнем пенсійних накопичень, недостатніх для виплати пенсій на визначений строк. При цьому розмір одноразової пенсійної виплати становив 7,1 тис. грн. у 2018 році;

- пенсійні виплати на визначений строк у розмірі в середньому 63,4 тис. грн. отримали переважно учасники корпоративного НПФ Національного банку України;

- пенсійні активи НПФ зросли до 2,7 млрд. грн. у 2018 році та формувались як за рахунок пенсійних внесків, так і за рахунок інвестиційного доходу, отриманого від інвестування пенсійних внесків. Проте співвідношення обсягів вартості пенсійних активів та ВВП є незначним – лише 0,09% ВВП;

- у 2015 році відбувся «інвестиційний провал» НПФ, коли вартість активів скоротилась на 0,5 млрд. грн. через ліквідацію значної кількості банків, на депозитних рахунках яких НПФ тримали до 50% пенсійних внесків;

- основними напрямками інвестування пенсійних накопичень є: розміщення коштів на депозитних рахунках банків (у 2018 р. – 36%) та придбання цінних паперів, дохід за якими гарантовано Кабінетом Міністрів України (у 2018 р. – 46 %). Це дозволяє охарактеризувати інвестиційну політику вітчизняних НПФ як занадто консервативну, порівняно з НПФ інших країн;

- найбільше витрат НПФ припадає на оплату послуг з управління активами – біля 60-70% та на адміністрування фондів – від 20% до 30 %;

при цьому загальний обсяг витрат зріс з 4,4% від загальної вартості активів НПФ у 2006 році до 11,9% у 2018 році;

- рівень розвитку НПФ в Україні лишається незначним порівняно з іншими країнами світу, що свідчить про необхідність розробки заходів щодо його активізації. Набутий за ці роки практичний досвід інститутів НПЗ переконливо свідчить, що в Україні, навіть в умовах кризових явищ, НПФ оперують відносно значними коштами, але відсутність розвинутого фондового ринку та ефективних фінансових інструментів звужує можливості їх практичної інвестиційної діяльності.

Наразі недержавні пенсійні фонди є новими фінансовими інституціями для переважної більшості населення України. Цим і пояснюється недовіра громадян до них. Сьогодні держава не стимулює довіру громадян до існування системи недержавного пенсійного забезпечення. Відсутня й загальнодержавна стратегія та не ведеться роз'яснювальна кампанія щодо необхідності самостійного забезпечення працюючим населенням свого майбутнього при виході на пенсію.

Використовуючи апробований досвід різних країн світу, для забезпечення гарантій збереження та відтворення пенсійних коштів можливо впроваджувати різні моделі концесій за участі НПФ на основі засад державно-приватного партнерства. Залучення фінансових ресурсів НПФ в розвиток інфраструктурних об'єктів України дасть можливість забезпечити більш динамічний підйом економіки, а також збільшить сумарний мультиплікативний довгостроковий ефект соціально-економічного розвитку територій [4, с. 47].

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що для забезпечення ефективної та стабільної діяльності недержавних пенсійних фондів, необхідно: підвищити вимоги до розкриття інформації про діяльність НПФ та запровадити на загальнодержавному рівні інформаційно-роз'яснювальну кампанію для населення щодо засад функціонування недержавного пенсійного забезпечення; сприяти покращенню розвитку

організованого і ліквідного фондового ринку; сформувати додаткові механізми для захисту пенсійних накопичень вкладників з метою захисту їх прав та інтересів; на законодавчому рівні запровадити зміни до інвестиційних обмежень для НПФ шляхом розширення повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг відносно встановлення та зміни нормативів інвестування, оскільки кількість об'єктів інвестування має бути збільшена з огляду на необхідність диверсифікації та хеджування інвестиційних ризиків; переглянути та удосконалити нормативно-правові акти щодо врегулювання діяльності недержавних пенсійних фондів у сфері інвестування.

Таким чином, реалізація окреслених вище напрямів сприятиме ефективному розвитку недержавних пенсійних фондів в Україні, що і є передумовою для активізації інвестиційних процесів та залучення довгострокових інвестицій в економіку країни.

Список використаних джерел:

1. Економічна активність населення за статтю, типом місцевості та віковими групами [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України : [веб-сайт]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 01.09.2019).
2. Звіти про діяльність Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.nssmc.gov.ua/reports> (дата звернення: 01.09.2019).
3. Інформація про стан і розвиток недержавного пенсійного забезпечення України [Електронний ресурс] // Нацкомфінпослуг : [веб-сайт]. – Режим доступу: <https://nfp.gov.ua/ua/Informatsiia-pro-stand-i-rozvytok-nederzhavnoho-pensiinoho-zabezpechennia-Ukrainy.html> (дата звернення: 01.09.2019).
4. Козак О. О. Інвестування пенсійних коштів недержавних пенсійних фондів у будівництво автосполучень в сучасних умовах / О. О. Козак // Економіка та держава. – 2011. – № 2. – С.45-47.
5. Камінський А. Б. Дослідження інформаційної прозорості недержавних пенсійних фондів України / А. Б. Камінський // Фінанси України. – 2011. – № 4. – С. 88-96.
6. Кількість підприємств, кількість зайнятих та найманих працівників на підприємствах за видами економічної діяльності (2010–2018) [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України : [веб-сайт]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 01.09.2019).

7. Основні показники діяльності банків [Електронний ресурс] // Національний банк України : [веб-сайт]. – Режим доступу: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=34661442#top (дата звернення: 01.09.2019).
8. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування [Електронний ресурс] : Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> (дата звернення: 01.09.2019).
9. Про недержавне пенсійне забезпечення [Електронний ресурс] : Закон України від 09.07.2003 № 1057-IV. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-15> (дата звернення: 01.09.2019).
10. Barr N. Reforming Pensions / N. Barr, P. Diamond // CESISO Working Paper no.2523. – 2009 (January). – 24 p.
11. Pension markets in focus 2015 [Electronic source] / The Organization for Economic Cooperation and Development. – Mode of access: World Wide Web: <http://www.oecd.org/pensions/PensionMarketsInFocus2015.pdf>.
12. The OECD Global Pension Statistics database [Electronic resource]. – Mode of access: World Wide Web: <http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/globalpensionstatistics.htm> (Last accessed: 01.09.2019). – Title from the screen.

Наукове видання

**МОДЕРНІЗАЦІЯ
ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРУ**

Монографія

за загальною редакцією д.е.н., професора І. О. Лютого,
д.е.н., професора В. Б. Тропіної

Літературний редактор	<i>Г. О. Щербань</i>
Технічний редактор	<i>К. П. Гузь</i>
Верстка	<i>К. П. Гузь</i>

Прийнято 19.11.2019. Здано до друку 14.12.2019 р.
Формат 60x84/16 Папір офіс. Гарнітура Times New Roman.
Друк - цифровий.
Ум.-друк. арк.19,50. Обл.-вид. арк. 14,87.
Наклад 100 прим. Зам. № 1950.038.019
Чернігівський національний технологічний університет
14027 м. Чернігів, вул. Шевченка, 95
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців,
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 4802 від 01.12.2014 р.