
ФІНАНСИ. ПОДАТКИ. КРЕДИТ

УДК 306.1

Т. І. Є Ф И М Е Н К О,
*професор, доктор економічних наук,
член-кореспондент НАН України,
Президент ДННУ “Академія фінансового управління”
(Київ)*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

Обгрунтовано шляхи реформування системи управління державними фінансами з урахуванням зовнішніх і внутрішніх загроз, ризиків дестабілізації. Запропоновано стратегічні напрями подальшого вдосконалення фіскальної дисципліни, розподілу бюджетних ресурсів і забезпечення надання публічних послуг.

Ключові слова: управління державними фінансами, реформування, процес прийняття рішень, механізми управління, структура організації, економічна криза, функції, інститути.

Т. І. І Е Ф У М Е Н К О,
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Corresponding Member of the NAS of Ukraine,
President of the SESI “Academy of Financial Management”
(Kyiv)*

CONCEPTUAL FRAMEWORK OF FURTHER DEVELOPMENT OF PUBLIC FINANCE MANAGEMENT SYSTEM

Ways to reform public finance management system, taking into account external and internal threats and destabilization risks, have been substantiated. Strategic directions of further improvement of fiscal discipline, budget allocation and ensuring the provision of public services have been proposed.

Keywords: public finance management, reforming, decision-making process, governance arrangements, organizational structure, economic crisis, functions, institutions.

Динамічне оновлення інституційних регуляторних складових системи управління державними фінансами (СУДФ) зумовлене макроекономічними і грошовими дисбалансами, посиленням невизначеності, ускладненням ринкових просторів у світовому й національному вимірах. Територіальні підйоми керованості потребують координації з тенденціями глобальних змін у конфігурації світової фінансової архітектури (СФА) та явищами нової реальності (насамперед, у геоекономічному та геоекономічному контекстах) *. Необхідне

© Єфименко Тетяна Іванівна (Iefymenko Tetiana), 2017; e-mail: efimenko@afu.kiev.ua.

* Trade and Development Report. 2015. Making the international financial architecture work for development / UNCTAD. – New York ; Geneva, 2015. – 187 p.

глибоке наукове переосмислення того факту, що дестабілізація міжнародних фінансів, "розмивання" бар'єрів між фондовими і товарними ринками та інші наслідки фінансіалізації, іноді в непередбачуваний спосіб, зміцнюють ризик-складові урядових відтворювальних механізмів фінансового управління. Унормування фіскальних правил, оподаткування, витрачання бюджетних коштів, боргового навантаження на сектор державних фінансів має відбуватись у напрямі послідовної гармонізації вітчизняних законодавчих положень відповідно до інтернаціональних. Тому найважливіші всеосяжні реформістські перетворення в діяльності фінансових інститутів, крім адміністративних і просторово-часових аспектів впливу на виконання державою конституційних зобов'язань, слід орієнтувати на зміни в їх поведінці з урахуванням принципів транспарентності, стимулювання та саморегульованості тощо.

Увагу авторів численних теоретичних і практичних наукових праць сконцентровано на розробленні напрямів послаблення негативних явищ фінансово-економічних збоїв [1]. Уряди багатьох країн, під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів порушення ринкової рівноваги, перебувають у постійному пошуку ефективних способів підтримки фінансового сектору, а також подолання рецесії. Насправді глобальний стабілізаційний тренд виявився асиметричним, хоча представники різних держав беруть активну участь у розробленні єдиних шляхів нейтралізації причин дисбалансів. Це спричинило активніше поширення сучасної практики управління, яке базується на партнерських засадах, тобто позитивні результати антикризових заходів істотною мірою залежать від ступеня розвинутої взаємодії приватного сектору з органами влади. При цьому критеріальними орієнтирами слугують рівні права власності, справедливий розподіл ризиків, сукупність факторів заінтересованості можновладців і підприємців, а також упорядкування та належне коригування правил формального й неформального характеру, які регулюють їхню взаємодію.

Співпраця уряду, бізнес-структур і громадянського суспільства стає результатом, коли менеджмент формує середовище вигідного співтовариства з метою спільного подолання викликів, які виникають перед країнами на різних етапах економічного циклу. Партнерство держави, приватного сектору і громадськості потребує посилення на всіх управлінських рівнях для досягнення цілей сталого розвитку (включаючи стабільні темпи зростання економіки, стримування інфляції та забезпечення повної зайнятості).

Під цим кутом зору проводять дослідження відомі сучасні вітчизняні та зарубіжні вчені, представники різних шкіл економічної та фінансової наук, і в першу чергу – неоінституціонального напрямку. Особливим аспектом їхніх досліджень є аналіз деформацій інститутів як ризик-факторів щодо процесів управління змінами у сфері державних фінансів і шляхів їх подолання. До подібних загроз у працях українських науковців віднесено, насамперед, тінізацію економіки, рейдерство, непродуктивний відплив капіталу, наявність ознак тіньової парадержави. Звернемо увагу на публікації, де ці процеси розглядаються в тісному зв'язку з питаннями економічного й фінансового управ-

ління, таких відомих українських науковців, як О.Г. Білорус [2], В.М. Геєць [3], А.А. Гриценко [4] та інші. За висновками Дж. Малгана [5], коли в суспільстві розквітає корупція, зміцнення прозорості позитивно впливає на підвищення якості державного управління. Цей відомий громадський діяч і вчений наводить дані румунського відділення “Transparency International” про поширену практику хабарництва при наданні державних послуг у разі недостатньої інституційної спроможності впоратися з таким ганебним явищем [5]. Він поділяє думку інших дослідників про те, що феномен “логіки належної поведінки” людей визначається соціальними сигналами не менше, ніж матеріальними стимулами [6].

Необхідність реалізації фіскальних заходів серед практичних підойм антикризового регулювання економіки обґрунтовано у працях Дж.М. Кейнса [7], де він узагальнив теоретичні засади інституційних переваг дискреційної податково-бюджетної політики в межах короткострокового періоду. Результативність таких впливових інструментів державного регулювання було підтверджено у 1930-х роках, у період виходу США та інших країн з Великої депресії.

Як уже наголошувалося, важлива роль в аргументації необхідності реформування СУДФ належить неінституціоналізму в сукупності його теорій контрактів, прав власності та ін. У теорії трансакційних витрат (transaction cost economics – TCE) взаємовідносини контрагентів незалежно від форм власності тлумачаться як контрактні в межах своєрідних договорів. Відомий вчений О. Вільямсон [8] довів, що проблеми господарської організації істотно спростилися б або, найімовірніше, взагалі зникли б за умов мінімізації трансакцій, пов’язаних з пошуком, опрацюванням і оцінюванням інформації та специфічним захистом контрактів. Їх обсяг, подібно до залежності виробничих витрат від фізичних технологій, здебільшого, визначається комбінаціями чинних норм і правил (включаючи поєднання у просторово-часових координатах опортуністичної поведінки та проявів обмеженої раціональності). Крім того, рівень складності контрактів переважно корелює з об’єктивною оцінкою потенціальної готовності сторін до несподіваних змін з урахуванням фактора невизначеності. На відміну від фізичних, труднощі з впровадженням інституційних технологій зумовлені політичним вибором конкретної держави. Наприклад, у транзитивних господарських системах істотним для вільного руху інвестиційних ресурсів, залучених іззовні на тій чи іншій стадії розвитку, є прийняття концептуальних засад ступеня централізації державного управління у взаємодії з підоймами ринкового регулювання. У досягненні максимальних взаємних вигід і запобіганні конфліктам у TCE важлива роль відводиться адекватним механізмам регулювання у складі структур управління (governance structures). Зокрема, це стосується ресурсів загального користування і виявлення меж компанії, що відображено у працях О. Вільямсона [8], Е. Остром [9] та інших. Перерозподіл фінансових ресурсів з боку влади відбувається відповідно до встановлених повноважень з використанням механізмів узгодження економічних інтересів держави і громадян. Невиконання таких умов спричиняє виникнення криз неплатежів, у зв’язку з чим обсяг трансакцій зменшується через недовіру економічних

агентів до фінансових посередників. Регулятивні новації повинні враховувати інтереси основних драйверів змін — домогосподарств, підприємців та інститутів громадянського суспільства.

Миттєвий обмін інформацією незалежно від географічного положення учасників контрактних відносин уможливорює оптимізацію витрат шляхом укладання угод як у віртуальному, так і в реальному режимах. Отже, поведінка сторін договорів визначається ступенем інформаційної противаги впливу на них непередбачуваної турбулентності. У свою чергу, компенсаторами негативних наслідків ускладнення національного та глобального економічних просторів слугують фактори широкої обізнаності в різних організаційних формах. Наприклад, поширення набули нові групи економічних агентів — у вигляді різних партнерств, а також інтернет-посередників *. За К. Ерроу, поняттєво-термінологічна сутність інформації є прямою протилежністю квінтесенції невизначеності внутрішнього та зовнішнього ринкового середовища [10]. Прогресивне реформування інтеграційної функції операцій вільного обміну відбувається шляхом віртуалізації господарської діяльності в межах міжнародного електронного простору.

У транзитивних державах, з урахуванням багатьох аспектів наявних управлінських ризиків економічної та політичної незбалансованості, інституційний ресурс державних фінансів стає основою для багатьох напрямів антикризового управління (на мегарівні, у секторальному вимірі, у регіональному самоврядуванні тощо). Реагування багатьох соціально-економічних систем (СЕС) європейських країн на дестабілізацію супроводжується визначенням найефективніших сфер застосування капіталу як у суспільних, так і у приватних інтересах, підтриманням ліквідності банків, збільшенням державних видатків на інвестиційні проекти та субсидії, розробленням і запровадженням компенсаційних механізмів зниження податкового навантаження. Але, незважаючи на потужні ресурсні та регуляторні складові, перерозподільні інструменти фінансового сектору не змогли стримати наслідки кризових ситуацій у вигляді руйнівних проявів диспропорцій і порушень ринкової рівноваги. Тому серед засобів раннього запобігання економічним і фінансовим коливанням інформаційне забезпечення, транспарентність і відповідальність набувають особливої ваги.

Протягом останніх років у державах — членах ЄС значна увага приділяється питанням моніторингу урядових позик, проводиться активна бюджетно-податкова політика, спрямована на забезпечення позитивної динаміки фіскальної консолідації. З 2011 р. спостерігалися від'ємні тренди показників дефіциту операцій сектору загального державного управління (СЗДУ), а з 2014 р. за рахунок зменшення розривів між видатковою та дохідною частинами вдалося досягти індикаторів, рекомендованих у ЄС (табл. 1).

Тим часом до 2014 р. (включно) показники державних запозичень продовжували збільшуватись. Але, за підсумками 2015 р., коливання відповід-

* Information Economy Report 2015. Unlocking the Potential of E-commerce for Developing Countries / UNCTAD. — 2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2015_en.pdf.

ного індикатора боргу СЗДУ стались у протилежному напрямі – з 86,7 до 85% ВВП. Проте його величина перевищувала рівень докризового 2006 р. на 24,9 процентного пункта. Варто зазначити, що імплементація запобіжних механізмів нейтралізації трендів зростання обсягів державних боргових зобов'язань є складовою заходів щодо зміцнення фінансової стійкості ЄС, обов'язкових для країн ЄС. Недотримання ними вказаних кількісних індикаторів може призвести аж до штрафних санкцій з боку наднаціональних європейських структур.

Таблиця 1

**Динаміка показників операцій
СЗДУ в ЄС-28 ***

(% ВВП)

Показники	Р о к и									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Видатки.....	45,2	44,60	46,30	50,10	49,90	48,60	49,00	48,70	48,20	47,30
Доходи.....	43,6	43,70	43,80	43,50	43,50	44,00	44,70	45,40	45,20	44,90
Дефіцит/ фінансування.....	-1,6	-0,90	-2,40	-6,60	-6,40	-4,60	-4,30	-3,30	-3,00	-2,40
Державний борг..	60,1	57,5	60,7	72,8	78,4	81,1	83,8	85,7	86,7	85,0

* Складено за: Key Tables of European Statistics / Central Statistics Office [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00023>; General government gross debt % of GDP / Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde410&plugin=1>.

Сьогодні одним з результатів послідовної еволюції СУДФ у глобальному та національному масштабах можна вважати формування на міждисциплінарному рівні інноваційної суспільної практики фінансового управління. В умовах загрози циклічної дестабілізації економічного середовища посилюється потреба в розробленні та актуалізації нових інструментів ризик-менеджменту. На це звертають увагу в тематичному оглядовому документі 2015 р. (далі – Огляд), підготовленому за підтримки Міжнародного консорціуму з питань урядового фінансового управління (ICGFM), з використанням даних опитувань фахового співтовариства та думки авторитетних експертів таких дослідних організацій – “Грант Торнтон” (“Grant Thornton”), Центр фінансів і політики Массачусетського технологічного інституту (MIT CFP) *.

Результативність змін у СУДФ певною мірою залежить від швидкості модернізації наявних інститутів і заснування нових. Вкрай важливим є створення оновлених формальних і неформальних норм. Перші з них передбачають контрактацію за законодавчими, юридичними, економічними (регламентація прав власності за обставинами конкретних угод) і політичними (впорядкування технологій контролю та прийняття рішень, ієрархічної структури суспільства) умовами, а другі є стійкішими в часі, але їх неможливо визначити так само точно, як формальні. Реформи економічних відносин су-

* Innovation in Public Financial Management: In an increasingly complex and uncertain global environment: Global financial management leaders survey 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.grantthornton.global/globalassets/1.-member-firms/global/insights/article-pdfs/2015/ca1511-04-icgfm-report-final-online_kkupdate1.pdf.

проводжуються змінами в їх адміністративній та ринковій адаптації. Необхідність мінімізації трансакційних видатків веде до посилення потенціалу координації автономних механізмів пристосування кожного з учасників контрактів. В умовах перехідної економіки рівність сторін — учасників бюджетно-податкових процесів спотворюється внаслідок обмеження норм і правил, притаманних різноманітним елементам фіскальних систем. Тільки в разі їх узгодження примусові заходи щодо адміністрування доходів і кошторисних видатків адекватно сприйматимуться контрагентами. Кожний з них може відмовитися від початкових намірів, переконавшись, що змінені умови договору перестають бути вигідними. Отже, так звана "опортуністична" поведінка породжує ризики несплати податків і несправедливого розподілу коштів, передбачених для фінансування суспільних послуг. При реформуванні СУДФ уряди, завдяки партнерству з бізнесом і громадськістю, уникатимуть ускладнень, пов'язаних із загрозами дестабілізації та соціальними дилемами.

Метою статті є розвиток теоретичного обґрунтування, методологічних підходів і практичних напрямів актуальних змін у СУДФ, орієнтованих на зміцнення рівноваги господарських систем, інституційної спроможності норм і правил фіскальної поведінки, зрілості відповідних економічних агентів. Концептуальні інновації СУДФ варто формувати в контексті державних стратегічних і тактичних програм, узгоджених з обраними політичними та економічними перспективами, з повним уявленням про імовірні сценарії, а також про причинно-наслідкові зв'язки. Предметом дослідження є динаміка кількісних та якісних ознак підвищення результативності регулятивного середовища урядування. В умовах ресурсних обмежень реформування контрактних правил, відносин власності, механізмів економічної політики варто супроводжувати системним моніторингом і оцінюванням впливу трансакційних видатків на раціональну поведінку суб'єктів підприємництва і владних повноважень. Цілі вивчення та аналізу застосування управлінських інструментів [5] мають досягатися паралельно з розробленням заходів щодо позитивного впливу на ділову активність бізнесу, відображених у нормативних актах: законах, директивах, розпорядженнях, указах. Тому нового змісту набуває зміцнення основ інституційних складових довіри та прозорості.

Інтернаціоналізація поділу праці, виробництва і технологій зумовлює трансформації організаційно-управлінських засад діяльності економічних агентів, а також швидке поширення глобальних ланцюгів створення доданої вартості. Залежно від трендів зростаючої конкуренції змінюються конфігурації поєднань факторів виробництва і шляхи руху готової продукції.

Успіх структурних змін залежить від урівноваженості інтересів сторін публічних контрактів у тих чи інших правилах регулювання податково-бюджетних субсидій, пільг і санкцій, державних витрат на здійснення бюджетних програм. Під час нестабільності та депресії підприємницьке середовище зазнає впливу спотворюючих ефектів різноманітних дисбалансів і розривів. За Дж.М. Кейнсом [7], на цих стадіях урядам слід збільшувати бюджетне інвестування та витрати, надавати бізнесу певні преференції,

стимулювати попит на капіталовкладення, товари й послуги, а також підтримання зайнятості. Ризики обмежень при формуванні доходів секторів народного господарства, залежних від державних виплат, можуть спричинити скорочення внутрішнього попиту з відповідними наслідками для доходів держави. Щоб пом'якшити негативний ефект майбутнього спаду, на циклічних етапах зростання економіки державне регулювання має спрямовуватися на певне скорочення інвестицій і робочих місць, на помірне стримування економічної активності.

Стрімке розширення єврозони, запровадження наднаціональної координації норм і правил в ЄС сприяли розбудові в міжнародному фінансовому середовищі фіскальних і монетарних механізмів регулювання відносин контрагентів. Адже в разі їх недосконалості можуть погіршуватись умови ресурсного забезпечення для самодостатніх секторів економіки, що, у свою чергу, призводитиме до збільшення запозичень, а також до реалізації ймовірних песимістичних сценаріїв глобальних і територіальних дисбалансів. Тому увага багатьох дослідників і фахівців [11; 12] зосереджується на необхідності покращення моніторингу стратегічних програм і національних фінансових архітектур на базі принципів адекватності та транспарентності (насамперед, у КНР, Таїланді, США тощо). За даними Огляду, на думку представників світового співтовариства (93% опитуваних), найважливішим пріоритетом у реформах СУДФ має бути постійний моніторинг їх результативності. Майже 2/3 респондентів переконані у формальному характері програмних документів з удосконалення управління змінами в їхніх країнах. Запровадженню принципу відкритості щодо операцій у публічному секторі сприятимуть недержавні проекти (наприклад, "Open Government Data", який підтримується ОЕСР*). Зокрема, передбачено своєчасне оприлюднення та широку доступність повної актуальної інформації в режимі on-line про рух бюджетних коштів (включаючи блоки первинних документів), крім тієї, що має законодавчі обмеження в аспекті її безпеки та конфіденційності. При цьому дані для стейкхолдерів не підлягають ліцензуванню, але відповідають нормам авторського права, товарних знаків, патентів і торгових секретів. Формати користування інформацією не пов'язані із залученням виняткових засобів, а відвідування веб-сайтів та інших джерел відбувається без реєстрації та ідентифікації заінтересованих осіб.

Інноваційні інститути ЄС спрямовано на уникнення дисбалансів, скорочення трансакційних витрат шляхом виконання міжнародних вимог щодо поширення в рамках СЕС належних управлінських інструментів. Ускладнення функціонування фінансового сектору супроводжується модернізацією окремих підсистем СФА. Прикладом фундаментальних реформ слугує ухвалення антикризового закону Френка – Додда у США**, який передбачає за-

* Open Government Data [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm>.

** Remarks by the President on 21st century financial regulatory reform. – 2009. – 17 June [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-of-the-President-on-Regulatory-Reform.

провадження засад ризик-менеджменту в державі та посередницькому секторі. З посиленням конкуренції суверенних позичальників з приватними структурами за доступ до ресурсів міжнародних фінансових ринків зростають ризики загострення конфліктів між ними. Тому урядові підйоми сталого піднесення (включаючи їх монетарні складові) з метою обмеження диспропорцій у податково-бюджетній та грошово-кредитній сферах повинні кореспондувати з реалізацією програм із запобігання банкрутству великих інвестиційних і посередницьких компаній, а також погіршенню платіжних балансів, із зміцнення контролю за потоками капіталу, з підвищення ефективності та прозорості фінансового сектору. За таких умов цінове регулювання, надання гарантій, податкових пільг і бюджетних субсидій, застосування квазіфіскальних операцій далеко не завжди посилюватимуть загрози надмірного накопичення суверенних боргів.

Значні обсяги фінансової підтримки державного сектору розвинутих країн направляються на вирішення проблем локалізації токсичних активів і витрачання бюджетних ресурсів на їх обслуговування, а також на рекапіталізацію банківської сфери. Тому вкрай важливо підвищувати ступінь гармонізації національних стратегічних програм з підтримання збалансованості бюджетів усіх рівнів, із збільшення валютних резервів та інших активів. За даними досліджень фахівців МВФ [13], у першому десятиріччі XXI ст. істотно зростає кількість країн із середньостроковим бюджетуванням і запровадженими фіскальними правилами.

Емпіричний аналіз на підставі даних МВФ свідчить, що у країнах з розвинутою економікою приріст інвестиційних витрат на 1 процентний пункт ВВП підвищує обсяг виробництва приблизно на 0,4% у тому самому році та на 1,5% — через чотири роки після зростання *. Для повного використання потенціалу бюджетних капіталовкладень вирішальне значення мають ретельний аналіз витрат і вигід; застосування виважених механізмів оцінювання проектів, їх відбору та контролю; вдосконалення правил державних закупівель та антикорупційного законодавства. В умовах невизначеності високі ризики діяльності фінансових установ серйозно ускладнюють процеси багаторічного програмного вкладення коштів. Вимоги дотримання норм збалансованості активів з власною ресурсною базою (Базель III) орієнтують на розвиток проектного фінансування у банках переважно в державах з порівняно високим ступенем стабільності.

Інвестиційні витрати на розбудову інфраструктури у короткостроковій перспективі підтримують позитивну динаміку випуску товарів і послуг, збільшуючи сукупний попит, а в довгостроковій — відповідно, створюючи умови для розширення сукупної пропозиції. Вагомим аргументом на користь зростання інвестицій є законодавче регулювання інтересів бізнесу і державного управління за допомогою дійових механізмів публічно-приватного партнерства (ППП), на базі обґрунтованої економічної політики підтрим-

* World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties / International Monetary Fund. — 2014. — October [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02>.

ки національних проектів розвитку, з використанням різноманітних емісійних механізмів (включаючи інфраструктурні облігації), а також похідних фінансових інструментів зі справедливим розподілом ризиків. Співпраця уряду із зовнішніми контрагентами, інвесторами та донорськими організаціями дасть можливість підвищити їх заінтересованість щодо участі в інвестиційних процесах.

Останнім часом посилюється взаємозалежність трансформаційних змін і особливостей у розвитку окремих країн з глобальними тенденціями, властивими людству в цілому як у соціально-економічному, так і в політичному вимірах. Цілком очевидно, що універсальних рецептів запобігання ринковому дисбалансу не існує. Просторово-часові межі реформ СУДФ поширюються на фоні імплементації найкращої світової практики застосування нових технологій менеджменту в державному секторі економіки. Зокрема, на підтримання темпів, якості та швидкості імплементації інновацій у національних СУДФ впливають координаційні зусилля світової громадськості. Але трансформаційні процеси в суспільстві можуть бути прискорені або пригальмовані в разі недостатньої уваги до регіональних еволюційних особливостей і специфіки процесів самовідтворення. Адекватної оцінки загроз і відповідних ефективних антикризових заходів вимагають відмінності у грошово-кредитній, фіскальній і соціальній політиках, а також у стабілізаційних секторальних ресурсних потенціалах з урахуванням територіальних проявів невизначеності.

Слід звернути увагу на зростання суспільних очікувань щодо адекватності отриманого обсягу державних послуг сплаченим податкам. З огляду на поступове розширення секторів економіки, які стосуються освіти та охорони здоров'я *, взаємозв'язок ідентифікації та унормування суспільних потреб з необхідним обсягом ресурсів для їх задоволення слугує основою для механізмів перерозподілу коштів. Керованість надходжень до бюджетів усіх рівнів повинна супроводжуватись усвідомленням наявних цільових якісних і кількісних показників сталого розвитку, гармонізованих із затвердженими в кожній бюджетній програмі лімітами витрат для виконання відповідних завдань.

Критерії прозорості вимагатимуть використання популярних у світі сучасних технологій фінансування: зокрема, бюджетування, орієнтованого на пріоритети і продуктивність (Priorities and Performance Based Budgeting – PP-BB), а також на прогнозовану середньострокову структуру витрат (Medium Term Expenditure Framework – MTEF). Їх поширення дозволить упорядкувати правила фіскальної оперативної діяльності та бюджетної підтримки суб'єктів господарювання. Підвищення цільової спрямованості та якості державних послуг істотно знизить мотивацію учасників тіньового сектору економіки і, як результат, допоможе в реалізації заходів щодо зменшення приховування доходів від оподаткування, поживлення ділової та інвестиційної активності, поступального розвитку вітчизняного фінансового ринку та міжнародних фінан-

* OECD Factbook 2006: Economic, Environmental and Social Statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook-2006_factbook-2006-en.

сових операцій. Участь громадських організацій у підготовці, затвердженні та контролі бюджетних доходів і призначень сприятиме запровадженню реальних партнерських механізмів взаємодії влади, бізнесу та користувачів суспільних послуг, якіснішому врахуванню органами державного управління пропозицій та рекомендацій фахівців. Це, у свою чергу, позитивно вплине на ступінь керованості з боку органів законодавчої влади формуванням, розподілом і використанням грошових ресурсів СЗДУ.

Відкритість державного фінансового регулювання стає найважливішим фактором:

- демократизації у прийнятті управлінських рішень, урахування інтересів різних верств населення, регіонів, бізнесу, міжнародних організацій при проведенні державної податково-бюджетної політики;

- розширення довіри з боку громадянського суспільства до державної влади в питаннях проведення бюджетної політики, залучення до управління відповідними процесами органів не тільки виконавчої, але й законодавчої та судової влади, громадських організацій, інститутів громадянського суспільства, широких верств населення;

- зменшення корупції у прийнятті рішень з питань бюджету, обмеження ручного управління операціями у фіскальній сфері з боку органів державного управління, а також впливу олігархічних груп на формування і виконання бюджетів загального уряду.

Протидія спотворенню економічної інформації перебуває в центрі уваги інститутів глобального громадянського суспільства, які функціонують на добровільних засадах у формі досить впливових міжнародних організацій і спрямовані на формування інтегрованого управлінського мислення, інституціоналізації вітчизняних і міждержавних партнерських відносин (насамперед, у фінансовому секторі). Особливо успішною є діяльність інтернаціональних суспільних структур, які розробляють і запроваджують міжнародні стандарти фінансової звітності, коли зобов'язання щодо розкриття інформаційних джерел (нерідко конфіденційного характеру) беруть на себе економічні агенти, що належать до сфер і державного, і корпоративного управління [14].

Міжнародне співтовариство дійшло висновку, що ефективність СУДФ в умовах глобальної економічної невизначеності підвищуватиметься шляхом реалізації таких чотирьох цільових напрямів управління змінами: 1) послідовні інституційні реформи; 2) тісна взаємодія влади, бізнесу і громадянського суспільства у питаннях середньо- і довгострокового планування розвитку та реалізації інфраструктурних проектів з урахуванням принципів ППП; 3) абсолютна прозорість усіх складових державних фінансів з послабленням ролі дискреційного регулювання і поступовим удосконаленням автоматичних стабілізаторів; 4) протидія ймовірній асиметрії інформації у просторово-часових координатах про внутрішні та зовнішні дестабілізаційні фактори та їх вплив *. Стейкхолдери, які приділяють увагу запровадженню

* Innovation in Public Financial Management: In an increasingly complex and uncertain global environment: Global financial management leaders survey 2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.grantthornton.global/globalassets/1.-member-firms/global/insights/article-pdfs/2015/ca1511-04-icgfm-report-final-online_kkupdate1.pdf.

ефективних інструментів СУДФ, наголошують на необхідності посилення підзвітності урядових структур усіх рівнів, поліпшення операційної прозорості, підвищення бюджетної продуктивності. Згідно з Оглядом, за оцінками 1/5 усіх респондентів, у контексті застосування політичних механізмів реалізації реформ СУДФ проявляються фактори непорозуміння між владою, бізнесом і громадськістю. Це спричиняє певну апатію, пасивність з боку суспільства щодо усвідомлення невідкладності проведення змін. Водночас висловлюється загальна думка, згідно з якою основними бенефіціарами процесів підвищення підзвітності та прозорості є саме громадяни, а не уряди. Тому констатується, що в державному управлінні цілеспрямованість і політична воля в реформуванні є не менш важливими, ніж забезпечення стабільного економічного розвитку. Як наголошує фахівець з Нової Зеландії [5], в умовах активного громадського волевиявлення та інституційної спроможності в управлінні змінами навіть роль зовнішніх ресурсів можна вважати другорядною. Розв'язання проблем управління змінами передбачає, крім нових інструкцій і законів, фахову та поведінкову трансформацію державних службовців на всіх владних рівнях.

Названі обставини справляють потужний вплив на українську владу та суспільство. У прийнятій урядом Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2021 роки (далі – Стратегія) передбачено оновлення СУДФ у напрямках продуктивного ресурсного забезпечення надання державних послуг, а також запровадження європейських механізмів акумулювання й розподілу коштів згідно з цілями сталого розвитку суспільства у середньо- та довгостроковій перспективах.

Протягом останніх років операції з виконання державного бюджету України ускладнилися внаслідок загострення ризиків мобілізації доходів, здійснення видатків, кредитування, а також фінансування (залучення ресурсів з метою покриття видатків, не компенсованих доходами, і витрат на погашення державних боргових зобов'язань). Відставання із вжиттям дійових заходів щодо їх обмеження спричинило поглиблення фіскальних дисбалансів. Намагання уникнути масштабних реформ і вдатися до косметичного відновлення не привели до очікуваного вирішення проблем у фіскальній сфері. Негативні впливи бюджетного коригування на стан державних фінансів, а також на економічний і соціальний розвиток країни залишаються значними.

Структурні проблеми національної економіки та державних фінансів призвели до формування й накопичення макроекономічних і фіскальних дисбалансів, які у 2014–2016 рр. набрали загрозливих масштабів. У цьому періоді розрив між фактичним і потенціальним ВВП перевищив мінус 8% [15], що, у свою чергу, зумовило різке скорочення сукупного попиту і стало однією з причин формування фіскальних дисбалансів. Зокрема, протягом цих трьох років державний прямий та гарантований борг зріс відносно ВВП удвічі, а у 2016 р. сягнув 1,8 трлн. грн. (75,9% ВВП) *, істотно перевищивши і затверджені Бю-

* Розраховано за даними Міністерства фінансів України станом на 01.10.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/news/borg/statistichna-informacijashodo-borgu>.

джетним кодексом України параметри, і прийняті в міжнародній практиці критерії фінансової стабільності.

У середньостроковій перспективі в Україні відновлення і зростання народного господарства відбуватимуться завдяки проведенню всеосяжних структурних перетворень і дерегуляції. Передбачено залучення вітчизняних та іноземних інвестицій, зміцнення управлінського потенціалу та організаційних структур державних підприємств. У результаті оздоровлення банківської системи буде розширено її можливості, пов'язані з посередницькими функціями та підтримкою економічної діяльності. У сфері державних фінансів визначено необхідність продовження політики бюджетної консолідації, з наступною гармонізацією податкової системи згідно з наднаціональними правилами і найкращою практикою ЄС щодо сплати та адміністрування обов'язкових платежів і зборів. Продуктивність витрат зростатиме одночасно з реформуванням сфери надання державних послуг і пенсійного забезпечення, запровадженням цільового проектного та програмного бюджетування на 3–5 років. Намічено досягнення і збереження економічно доцільного рівня боргу з використанням зовнішніх джерел фінансування. Виважену монетарну та валютно-курсову політику націлено на зниження інфляції до рівня, нижчого від 10%, а також на підтримання режиму гнучкого обмінного курсу.

У 2016 р., після спаду в попередні періоди, для національної СЕС характерними є ознаки економічного та інвестиційного поживлення, яке супроводжується деескалацією конфлікту на Сході. Так, за підсумками 2016 р., реальний ВВП збільшився на 2,2%; при цьому локомотивами поживлення економічної активності виступають фактори інвестиційного та приватного споживчого попиту (зростання на 17 і на 2,6%)*.

Запланована політика зміцнення державних фінансів сприятиме поступовому скороченню суверенних боргових зобов'язань і дефіциту загального уряду. Послаблюватиметься навантаження на бюджет: із 2017 р. очікується припинення прямої державної підтримки НАК "Нафтогаз України", але зберігаються ризики, зумовлені збільшенням витрат на рекапіталізацію банків. Відповідно до Меморандуму між Урядом України та МВФ** про економічну і фінансову політику стабільності, на майбутнє виконання основних завдань сталого розвитку в середньостроковій перспективі буде пов'язане з потужною перебудовою економіки, бюджетною стійкістю, фундаментальними реформами антикорупційного характеру, покращенням економічного урядування та бізнес-клімату з метою відновлення довіри та мобілізації підтримки з боку інвесторів і міжнародного співтовариства. Посилення економічної активності становитиме основу для стабільних фінансових надходжень. Реа-

* За даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_u/nac_r.htm.

** Ukraine: second review under the extended fund facility and requests for waivers of non-observance of performance criteria, rephrasing of access and financing assurances review — press release; staff report; and statement by the executive director for Ukraine (IMF Country Report No. 16/319) / International Monetary Fund. — 2016. — September 14 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16319.pdf>.

лізація положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС вимагатиме ретельного підходу до гармонізації вітчизняного бюджетного і податкового законодавства з європейським. Крім того, доведеться у повному обсягу запровадити міжнародні стандарти бухгалтерського обліку, фінансової та статистичної звітності.

Згідно з оприлюдненими планами дій уряду, де головними цілями визначено зростання рівня життя громадян і підвищення його якості в результаті сталого економічного розвитку, вдосконалення інституційного середовища управління державними фінансами в Україні матиме синергетичний ефект завдяки заходам щодо ефективного урядування, спрямованим на децентралізацію, а також на контроль суспільства над державними коштами. Все це вимагатиме уваги до прозорості операцій у бюджетній сфері. На виконання Стратегії буде ухвалено відповідні заходи. На наш погляд, їх результативність залежатиме від дієздатності органів влади у встановленні партнерських відносин з громадськістю та представниками широких верств населення у процесі розроблення бюджетних документів, а також впливу на їх реалізацію.

Ризики виникнення кризових ситуацій іззовні та в межах національної СЕС вимагатимуть, крім стратегічних, гнучких тактичних дій, спрямованих на адекватну модернізацію правил виконання фінансових операцій, а також на забезпечення їх прозорості. Для цього економічну ефективність СУДФ можна визначити шляхом кількісного оцінювання співвідношення досягнутих результатів і витрат, а соціальну – відповідно, через порівняння кінцевих і прямих результатів, за ступенем досягнення суспільно прийнятних цілей. Проведенню продуктивної бюджетно-податкової політики сприятиме моніторинг просторових фіскальних індикаторів, який забезпечуватиме інклюзивний характер керування процесів стабілізації з боку уряду. При цьому беззаперечним стає дотримання критеріальних величин показників стабільності (включаючи аспект регіонального вирівнювання). Залучаючи адекватні фінансові (у тому числі бюджетні) ресурси на певні строки, необхідно враховувати обмеження відповідно до параметрів фінансової безпеки. Фінансові та кредитно-грошові характеристики входять до сукупності показників соціально-економічного розвитку поряд з динамікою, структурою та ефективністю економіки в цілому та її найважливіших секторів. Мається на увазі таке:

- оцінка руху цін, стану фондового ринку та ін.;
- зовнішньоекономічні характеристики, загальні оцінки динаміки корпоративних фінансів;
- соціально-економічні параметри (рівень життя, соціальний захист населення та ін.);
- параметри національної безпеки країни.

Індикативні регулятори покликані відігравати певну стимулюючу роль завдяки створенню умов для поліпшення кінцевих результатів діяльності як державних суб'єктів господарювання, так і корпоративних. Оскільки такі регу-

лятори є елементом зворотного зв'язку, то їх треба співвідносити з основними критеріями, завданнями і напрямками стабілізації економіки.

До переліку категорій, що характеризуватимуть ефективність СУДФ, доцільно включити також поняття "справедливість", "політична здійсненність", "придатність для адміністрування" (табл. 2). Успішно втілити ідеологічну складову можна лише за умови дотримання принципів прозорості державних фінансів. Протягом останнього десятиріччя Міжнародна громадська організація бюджетного партнерства (The International Budget Partnership) подала п'ять аналітичних документів, які містять широкий огляд кількісних і якісних показників прозорості та відкритості бюджетів різних країн*.

Таблиця 2

Нефінансові категорії ефективності СУДФ *

Терміни	Поняттєво-термінологічна сутність
"Справедливість"	Результативні співвідношення надання населенню послуг, гарантованих Конституцією, з ресурсним забезпеченням з боку державних фінансів у межах різних груп їх отримувачів
"Політична здійсненність"	Відповідність цілей, задекларованих УДФ, пріоритетам і завданням уряду, оцінкам громадськості та впливових стейкхолдерів
"Придатність для адміністрування"	Ймовірність реалізації сценаріїв стратегій УДФ за наявних політичних, соціальних та адміністративних умов, а також кадрових, фінансових і матеріальних ресурсів

* Складено автором.

Висновки

На відміну від розвинутих економік, у країнах з ринками, що формуються, національний фінансовий сектор, як правило, потребує досконалішого менеджменту. Адже, крім імплементації наднаціональних правил координаційного регулювання і запровадження норм, які обмежують спекулятивні угоди і сприяють підвищенню ефективності реального сектору економіки, величезне значення має ефективне управління інституційною модернізацією в цій сфері.

Реформування СУДФ вимагатиме істотних змін, пов'язаних з удосконаленням єдиних міжнародних правил оцінки, класифікації, аналізу, моніторингу. З огляду на це, особливо актуальними є рішення щодо консолідації фінансових ресурсів країни, а також щодо проблем визначення меж сектору державних фінансів за міжнародними стандартами. Крім того, варто забезпечити комплексне регулювання участі держави у фінансово-інвестиційних процесах (зокрема, запровадити міжнародні стандарти щодо методів визнання обліку та аналізу результативності урядових грошово-кредитних операцій). У багатьох країнах, які розвиваються, внутрішні та зовнішні зацікавлені кола вимагають у відповідь на посилення податкового навантаження підвищення транспарентності бюджетних процесів, а також розширення обсягу

* Open Budget Survey 2015. Open Budgets. Transform Lives [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf>.

та покращення якості державних послуг. Результативність управління змінами повинна відображатися за допомогою показників продуктивності процесів первинного перерозподілу підсумкової діяльності економічних агентів, а також подальшого руху всіх видів ресурсів, причетних до функціонування інших сегментів фіскального простору.

Важливими складовими СУДФ виступають зовнішній аудит і підзвітність. Тому вкрай актуальним є запровадження інтернаціональних стандартів Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) та методик ЄС, які визначають керівні принципи фінансового аудиту продуктивності державних і місцевих бюджетів, позабюджетних фондів і використання державного майна.

Створення прозоріших і підзвітних бюджетних систем відіграватиме вирішальну роль для успішної реалізації глобальних ініціатив, спрямованих на посилення економічної безпеки і зниження рівня бідності, у зв'язку з імовірними техногенними катастрофами і змінами клімату. Незалежно від ступеня відкритості СЕС різних країн вони поступово стають частиною глобального ділового простору, що, безумовно, вимагає іншої фахової підготовки й поведінки суб'єктів менеджменту щодо використання фінансової звітності в управлінській діяльності.

Список використаної літератури

1. *Frait J., Komarkova Z.* Financial Stability, Systemic Risk and Macroprudential Policy / CNB Financial Stability Report 2010/2011. – 2011. – P. 96–111.
2. *Білорус О.Г.* Економічна глобалістика. Світ-система глобалізму : моногр. – К. : Ун-т “Україна”, 2016. – 536 с.
3. *Гесць В.М.* Економіка України: ключові проблеми і перспективи // Економіка і прогнозування. – 2016. – № 1. – С. 7–22.
4. *Гриценко А.А.* Институциональная политическая экономия: предмет, методология, содержание. – Saarbrücken (Германия) : LAP LAMBERT Academic Publishing, 2014. – 516 с.
5. *Mulgan G.* The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good. – New York : Oxford University Press, 2010. – 320 p.
6. *March J., Olsen J.P.* Democratic Governance. – New York : The Free Press, 1995.
7. *Keynes J.M.* The General Theory of Employment, Interest and Money. – Harcourt : Brace&World, 1965. – 403 p.
8. *Williamson O.E.* The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. – New York : The Free Press, 1985. – 450 p.
9. *Ostrom E.* A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997 / American Political Science Review. – 1998. – Vol. 92. – № 1. – P. 1–22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wwz.unibas.ch/fileadmin/wwz/redaktion/wipo/Vorlesungen/2012/PolEcon/Ostrom98.pdf>.
10. *Arrow K.J.* The Economics of Information / Collected papers of Kenneth J. Arrow. – Cambridge, MA : The Belknap Press of Harvard University Press. – 1984. – Vol. 4. – P. 136–152.

11. Eichengreen M. Reforming the International Financial Architecture. — 2011. — May [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://eml.berkeley.edu/~eichengr/Reforming_Intl_Arch_2011_Ed.pdf.

12. Selected Works of Joseph E. Stiglitz. Vol. II: Information and Capital Markets. — Oxford, New York : Oxford University Press, 2013. — 823 p.

13. Public Financial Management and Its Emerging Architecture ; [ed. by M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare]. — Washington, DC : IMF, 2012. — 464 p.

14. Єфименко Т.І., Жук В.М., Ловінська Л.Г. Інформація в антикризовому управлінні: глобальний аспект стандартизації обліку та фінансової звітності. — К. : ДННУ "Академія фінансового управління", 2015. — 400 с.

15. Богдан І.В. Проциклічна чи антициклічна фіскальна політика: методи діагностики // Економіка України. — 2016. — № 11. — С. 45–57.

References

1. Frait J., Komarkova Z. Financial Stability, Systemic Risk and Macprudential Policy, in: CNB Financial Stability Report 2010/2011. 2011, pp. 96–111.

2. Bilorus O.G. *Ekonomichna Globalistyka. Svit-Systema Globalizmu* [Economic Globalistics. World-System of Globalism]. Kyiv, University "Ukraina", 2016 [in Ukrainian].

3. Heyets V.M. *Ekonomika Ukrainy: klyuchovi problemy i perspektyvy* [Ukraine's economy: key problems and prospects]. *Ekonomika i Prognozuvannya – Economy and Forecasting*, 2016, No. 1, pp.7–22 [in Ukrainian].

4. Gritsenko A.A. *Institutsional'naya Politicheskaya Ekonomiya: Predmet, Metodolohiya, Soderzhaniye* [Institutional Political Economics: Subject, Methodology, Content]. Saarbrücken, LAP LAMBERT Academic Publishing, 2014 [in Russian].

5. Mulgan G. *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. New York, Oxford University Press, 2010.

6. March J., Olsen J.P. *Democratic Governance*. New York, The Free Press, 1995.

7. Keynes J.M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Harcourt, Brace&World, 1965.

8. Williamson O.E. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, The Free Press, 1985.

9. Ostrom E. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997, in: *American Political Science Review*, 1998, Vol. 92, No. 1, pp. 1–22, available at: <https://wwz.unibas.ch/fileadmin/wwz/redaktion/wipo/Vorlesungen/2012/PolEcon/Ostrom98.pdf>.

10. Arrow K.J. The Economics of Information, in: *Collected Papers of Kenneth J. Arrow*. Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 1984, Vol. 4, pp. 136–152.

11. Eichengreen M. Reforming the International Financial Architecture. 2011, May, available at: http://eml.berkeley.edu/~eichengr/Reforming_Intl_Arch_2011_Ed.pdf.

12. Selected Works of Joseph E. Stiglitz. Vol. II: Information and Capital Markets. Oxford, New York, Oxford University Press, 2013.

13. Public Financial Management and Its Emerging Architecture. M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare (Eds.). Washington, DC, IMF, 2012.

14. Iefymenko T.I., Zhuk V.M., Lovins'ka L.G. *Informatsia v Antykryzovomu Upravlinni: Global'nyi Aspekt Standartyzatsii Obliku ta Finansovoi Zvitnosti* [Information in Crisis Management: Global Dimension of Standardization of Accounting and Financial Reporting]. Kyiv, SESI "Academy of Financial Management", 2015 [in Ukrainian].

15. Bogdan I.V. *Protsyklichna chy antytsyklichna fiskal'na polityka: metody diagnostyky* [Procyclic or anticyclic fiscal policy: methods of diagnostics]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2016, No. 11, pp. 45–57 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 22 листопада 2016 р.
