

---

---

## ФІНАНСИ. ПОДАТКИ. КРЕДИТ



**Т. І. Є Ф И М Е Н К О,**  
*професор, доктор економічних наук,  
академік НАН України,  
заслужений економіст України,  
президент ДННУ “Академія фінансового управління”,  
бульв. Дружби Народів, 38, 01014, Київ, Україна*

**T E T I A N A I E F Y M E N K O,**  
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,  
Academician of the NAS of Ukraine,  
Honored Economist of Ukraine,  
President of the SESI “Academy of Financial Management”,  
38, Druzhby Narodiv Blvd., Kyiv, 01014, Ukraine*

УДК 336.13:338.2

### **СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

*Проаналізовано інституційні, макроекономічні, політичні, організаційні, інформаційні ризики, що можуть перешкоджати успішному здійсненню заходів, спрямованих на забезпечення послідовності та передбачуваності бюджетно-податкової політики, на запобігання дефолтним ситуаціям тощо. Запропоновано шляхи вдосконалення вітчизняних програмних документів у контексті їх більш чіткої та послідовної орієнтації на сталий розвиток економіки і захист національних інтересів.*

**Ключові слова:** економічна безпека; система управління державними фінансами; ризики нестабільності; сталий розвиток; політичний консенсус; бюджетно-податкове регулювання.

Бібл. 8; рис. 5.

UDC 336.13:338.2

### **SYSTEM OF PUBLIC FINANCE MANAGEMENT IN UKRAINE: PROBLEMS OF ECONOMIC SECURITY**

*The author analyses institutional, macroeconomic, political, organizational and information risks that can hinder the successful implementation of measures aimed at ensuring the consistency and predictability of fiscal policy, preventing the default situations, etc. The ways to improve domestic policy documents in the context of their clearer and more consistent orientation to sustainable development of the economy and protection of the national interests are proposed.*

© Єфименко Тетяна Іванівна (Iefymenko Tetiana), 2018; e-mail: efimenko@afu.kiev.ua; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9163-3959>.

**Keywords:** economic security; public finance management system; instability risks; sustainable development; political consensus; fiscal-tax regulation.

References 8; Figures 5.

Прояви тенденцій дестабілізації та стагнації підприємницької діяльності, властиві відкритим моделям сировинної економіки, спостерігалися в Україні протягом усього історичного періоду її незалежності. Найвагоміші кризові явища наприкінці ХХ і в перших двох декадах ХХІ ст. супроводжувалися зниженням цін на світових товарних ринках, а отже – виникненням незабезпеченого попиту на валюту на внутрішньому ринку. У посткризових періодах ризики поглиблення диспропорцій у національному економічному просторі час від часу посилювалися.

Наслідком стали прояви *стагфляції*. Подібні явища спостерігалися також у середині 1970-х – на початку 1980-х років, коли особливості збоїв у світовій економіці принципово змінили точку зору багатьох західних економістів, згідно з якою негативні тенденції у виробництві завжди мали супроводжуватися зниженням цін [1]. Очевидним стало те, що в міру включення вітчизняної соціально-економічної системи (СЕС) у світогосподарський простір необхідні заходи, які дозволяють створювати синергію взаємодії власних національно-державних інтересів розвитку економіки з перевагами міжнародного поділу і кооперації праці.

Світова практика показує, що прогнозування суспільних трансформацій та досягнення інноваційних результатів у системі управління державними фінансами (СУДФ) ускладнені через нестачу універсальних засобів запобігання ринковим дисбалансам, а також невизначеність сукупних зовнішніх і внутрішніх ризиків розвитку СЕС. Істотне скорочення доходів держави у поєднанні з посиленням монетарних підойм регулювання економіки з боку незалежного НБУ спричинило згортання бюджетного фінансування народного господарства. Так, у 2005, 2008–2009, 2014–2015 рр. відбувалися стрибки інфляції, послаблення позицій національної валюти, спади темпів зростання економіки, що супроводжувалося зміною чергових політичних циклів. Зміцнення стійкості сектору загального державного управління здійснювалося за допомогою програм фіскальної консолідації, коли урядами запроваджувалися переважно заходи, спрямовані на стабілізацію розвитку соціальної сфери, а можливості активного використання дійових фіскальних інструментів для розвитку реального сектору економіки та підтримання економічного піднесення значно зменшувалися. Водночас загострювалися проблеми нарощування бюджетного дефіциту, девальваційно-інфляційного ефекту відставання темпів зростання витрат бюджету від його дохідної частини, збільшення витрат на обслуговування державного й гарантованого державою боргу (зокрема, у зв'язку з необхідністю забезпечення відносно високого рівня дохідності урядових запозичень).

Тенденції рецесії стали причиною хронічного негативного впливу ряду факторів на рівень економічної безпеки вітчизняної СЕС у рамках багатьох матеріальних і морально-психологічних умов суспільного відтворення. Насамперед, за оцінкою багатьох експертів, йдеться про демографічну ситуацію. Її негативна динаміка в перспективі загрожує стрімкою депопуляцією населення, істотним погіршенням якісних і кількісних характеристик людського капіталу тощо [2, с. 328-329]. Зниження реальної заробітної плати, скорочення кількості робочих місць, послаблення соціального захисту, обмеження можливостей здобуття якісної освіти та належного медичного обслуговування, збідніння громадян призводять до регресу в рівні життя народних мас.

Як зазначають вітчизняні вчені [3; 4; 5; 6], проведення економічних реформ в Україні базувалося на ідеології фундаментальних перетворень державного управління та приватизації державних підприємств і було спрямоване на розвиток ринкових відносин. Але вади недолугої протидії зовнішнім і внутрішнім ризикам дестабілізації, уразливість цільової координації впливу гілок влади на баланс цінностей та законодавчих норм зумовили економічний спад. Також різко знизилася ділова активність, яка не була затребувана зовнішньоекономічним контуром відтворення з урахуванням необхідності його забезпечення та обслуговування.

Сьогодні трудовозайняті працівники отримують зарплату, багаторазово занижену порівняно з тією, що склалася в економічно розвинутих країнах. Скорочення грошової маси щодо ВВП спричинило відчутну нестачу фінансових ресурсів для забезпечення функціонування реального сектору економіки. При цьому за дефіциту грошей для суспільного відтворення використовувані в національному обороті іноземні валюти не виконують компенсаторних функцій, оскільки обертуються, здебільшого, у спекулятивно-посередницьких операціях, на які відволікається велика частина і без того дефіцитного грошового ресурсу.

Фактори невизначеності підвищують роль протидії загрозам порушення рівноваги різних сфер СЕС, насамперед, у контексті захисту фінансового суверенітету країни з боку владних структур. Тому, на нашу думку, забезпечення економічної безпеки слід розглядати, у першу чергу, як стан, тобто як ступінь захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від впливу ймовірних деструктивних сценаріїв реалізації внутрішніх і зовнішніх ризиків. В умовах ринкової економіки СУДФ повинна орієнтуватися на стабільність як фінансової системи в цілому, так і її окремих елементів, підтримуючи безпечний стан країни, її громадян і суспільства. Процесам дестабілізації слід протиставити діяльність з усунення загроз безпеці, тісно пов'язану з усіма аспектами життя людства (включаючи його самозбереження і самовиживання). Отже, головним питанням є розвиток, відносно якого вторинні функції безпеки забезпечують захист еволюційних процесів оновлення і зростання від загроз порушення стійкості.

Як відомо, кожен фінансово-економічну систему можна ідентифікувати з окремими унікальними інституційними регулюючими механізмами, спрямованими на розподіл обмеженого обсягу всіх видів ресурсів. Протягом неочікуваних спадів або локальних піднесеннь стійкість таких систем зазнає впливу керівних рішень, які ґрунтуються на комплексних наукових дослідженнях соціально-економічної та фінансової безпеки, антикризового регулювання тощо. Вибір управлінських підходів у контексті просторово-часових відмінностей у політиках національних господарств і природних умовах істотно впливає на результати діяльності влади й бізнесу [7, р. 3, 15].

У зв'язку з черговою річницею укладання та імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (Association Agreement – AA) \* в оприлюдненому звіті Єврокомісії \*\* визначено певні позитивні результати такого співробітництва. Зокрема, наголошено на прогресивному просуванні нашої країни у сферах державного

\* 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]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011).

\*\* Association Implementation Report on Ukraine. – Brussels, 7.11.2018 SWD(2018) 462 final / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/aZnrBQ70ZJtiXaRXV69qTtPI-d-gbCzZxpriQU6EY/mtime:1541749617/sites/eeas/files/2018\\_association\\_implementation\\_report\\_on\\_ukraine.pdf](https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/aZnrBQ70ZJtiXaRXV69qTtPI-d-gbCzZxpriQU6EY/mtime:1541749617/sites/eeas/files/2018_association_implementation_report_on_ukraine.pdf).

управління, децентралізації, організації бюджетних закупівель, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення та захисту навколишнього середовища. З урахуванням, як і раніше, високого ступеня залежності від міжнародної фінансової допомоги, з метою зміцнення рівноважного стану економіки вказано на необхідність більш інтенсивного розвитку національного господарства, продовження структурних реформ тощо. Вкотре звернуто увагу на потребу в посиленні комплаєнсу щодо законодавства, яке регулює боротьбу з корупцією, в поліпшенні діяльності судової системи, забезпеченні її політичної незалежності тощо. Підкреслено, що невід'ємними частинами заходів, націлених на подолання інституційних загроз, постають підвищення фінансової прозорості, розширення аудиту, покращення умов ведення бізнесу, залучення інвестицій тощо. Висловлено занепокоєння з приводу затримки з прийняттям плану реформ для Державної фіскальної служби України. Констатується відсутність політичного консенсусу щодо створення професійного, політично нейтрального нового органу з розслідування економічних злочинів. На думку авторів документа, Україна відстає від графіка виконання зобов'язань відповідно до АА, пов'язаних із спрощенням формальностей у торгівлі товарами, а також гармонізації митного законодавства з правилами ЄС. Подальше здійснення реформ багато в чому залежить від підтримки українськими політичними елітами європейських пріоритетів, додержання партійними лідерами задекларованих зобов'язань, а також спрямування зусиль міністерств, органів виконавчої влади та незалежних регуляторів на досягнення цілей сталого євроінтеграційного розвитку держави.

Водночас оприлюднено аналогічні звіти Європарламенту \* щодо перспектив імплементації ухвалених європейським співтовариством угод про асоціацію з ЄС Молдови та Грузії. Ключовими для всіх країн визнано напрями продовження змін у сферах державного управління і фіскального реформування з метою вдосконалення систем охорони здоров'я, пенсійного забезпечення та освіти громадян. Крім того, рекомендовано підтримувати найкращі практики, що гарантують сприятливі умови для розвитку громадянського суспільства і посилення його позитивної ролі у сталому піднесенні СЕС.

Тенденції фінансіалізації у світі визнано такими, що впливають на рівень національної безпеки і стійкість державних економічних систем. Аналітиками МВФ розглядаються негативні перспективи щодо цього через погіршення окремих факторів уразливості – йдеться про швидке підвищення процентних ставок і зниження цін на сировинні товари \*\*, а також про істотне зміцнення курсу долара США. Водночас вказується, що високими залишаються боргові ризики й загрози матеріалізації умовних зобов'язань через державні гарантії по корпоративних позиках у країнах, що розвиваються, і країнах з ринками, що формуються. Позбавлення від тягаря запозичень можливе лише шляхом економічного піднесення, зростання продуктивності та інвестицій. Подібну кардинальну лінію еко-

\* Report on the implementation of the EU Association Agreement with Moldova (2017/2281(INI)) / Committee on Foreign Affairs. Rapporteur: Petras Auštrevičius [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2018-0322+0+DOC+WORD+V0//EN>; Report on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia (2017/2282(INI)) / Committee on Foreign Affairs. Rapporteur: Andrejs Mamikins [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2018-0320+0+DOC+WORD+V0//EN>.

\*\* IMF Fiscal Monitor: Achieving More with Less. – April 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/04/06/fiscal-monitor-april-2017>.

номічної стратегії можна спостерігати у проекті бюджету Європейського Союзу на 2019 р. \*. Для реалізації цілей сталого розвитку країн ЄС серед проголошених пріоритетів вказано фіскальні, інвестиційні складові загальної політики, покликаної підтримувати суспільні цінності ЄС. Зазначено, що створений у 2015 р. Фонд стратегічних інвестицій (European Fund for Strategic Investments – EFSI) успішно виконує 90% початкових настанов, направляючи кошти в обсягу понад 300 млрд. євро в інновації та інфраструктуру.

Крім того, у бюджеті ЄС належним чином функціонує механізм державних гарантій, що дозволяє розвивати бізнес сотням тисяч малих і середніх підприємств. Також задекларовано наміри продовжувати практику бюджетної підтримки суб'єктів підприємництва з метою підвищення їх конкурентоспроможності, збільшення кількості робочих місць з окремими цільовими індикаторами скорочення молодіжного безробіття. Не менш важливими визнано цільові програми фінансування проектів у сферах, пов'язаних з екологією, міграцією населення, обороною та економічною безпекою.

У перспективі буде продовжено цільову орієнтацію процесів міждержавного інвестування на зростання сталості європейської економіки. Насамперед, йдеться про підтримання новітньої високопродуктивної інфраструктури інформаційних технологій і розвитку прикладних наукових досліджень, спрямованих на впровадження інновацій у промисловості та державному секторі. Особливу увагу приділено продовженню послідовної реалізації принципів транспарентності, ефективного контролю та підзвітності, пов'язаних з ефективнішим використанням державних коштів, а також зміцненням платіжної дисципліни. Водночас на сьогодні внаслідок відсутності згоди стейкхолдерів щодо структури бюджету, його стратегічних пріоритетів тощо прийнято рішення про розробку нового варіанта проекту бюджету ЄС на 2019 р. \*\*.

Параметри раціонального розподілу й використання ресурсів з урахуванням обмежених виробничих можливостей формують поточні кон'юнктурні оцінки національних економік. Інноваційні фактори суспільного виробництва в межах інтернаціональних виробничо-збутових ланцюгів вимагають від регуляторних структур забезпечення єдиних правил доступу економічних агентів до ресурсів, дотримання високих стандартів прав людини, норм екологічної безпеки та соціальної відповідальності, а також розроблення заходів протидії несправедливому розшаруванню виробників і споживачів за рівнем доходів.

Запровадження управлінської практики на засадах удосконалення ланцюгів бізнес-процесів слід диференціювати через структуроване цілепокладання. Влада повинна, з одного боку, використовувати ефективні інструменти регулювання максимально прибуткової діяльності суб'єктів комерційної діяльності, а з другого – бути гарантом цілісності держави як інституту, законності політичних рішень, належного рівня реалізації конституційних гарантій громадян, стабільного й безперервного надання публічних послуг, коли досягнення конкурентних переваг вимірюється не тільки розрахунковою ефективністю, але й якістю людського капіталу та соціальними факторами. З метою протидії проявам криз і рецесій ри-

\* Draft General Budget of the European Union for the financial year 2019 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-600-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

\*\* EU budget for 2019: Conciliation ends without agreement [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/11/19/eu-budget-for-2019-conciliation-ends-without-agreement/>.

зик-менеджмент потрібно орієнтувати на запобігання загрозам і створення резервних можливостей для пом'якшення наслідків дестабілізаційних явищ \*.

На сьогодні проблемними постають застосовувані підходи до оцінки впливу так званої “нової реальності” на управління змінами у сфері державних фінансів України. Необхідно адекватно реагувати на сучасні тенденції геополітичного характеру, коли властивості гібридного характеру імплементовані і в різні форми протистояння, і в моделі інтеграції управлінських механізмів [8]. Усе це зумовлює необхідність глибокого аналізу результативності прийнятих в Україні програмних документів, спрямованих на узгодження новацій у галузі державного управління з нововведеннями в СУДФ, їх орієнтацією на інклюзивний соціально-економічний розвиток як окремих регіонів, так і всієї держави \*\*.

З огляду на сказане, **мета статті** полягає в обґрунтуванні напрямів зміцнення економічної безпеки України в контексті подальшого вдосконалення СУДФ з урахуванням її гармонізації з найкращими світовими практиками та регіональними особливостями.

Відповідно до стратегічних цілей сталого розвитку, слід підтримувати достатній рівень соціально-політичної та оборонної сфер, забезпечувати впровадження інновацій, неуразливість і незалежність інтересів нації щодо можливих зовнішніх і внутрішніх загроз. Одночасно треба сприяти підвищенню стійкості економічних агентів та ефективності їх діяльності шляхом фінансового регулювання окремих галузей, сфер діяльності, територій тощо.

В ухваленій у 2017 р. Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки (далі – Стратегія) задекларовано досягнення таких ключових результатів:

- “скорочення дефіциту операцій сектору загальнодержавного управління (ЗДУ) і зниження темпів приросту державного боргу у середньостроковій перспективі та їх утримання на прийнятному рівні;

- забезпечення послідовності та передбачуваності бюджетної та податкової політики;

- підвищення якості надання державних послуг та ефективності державних інвестицій під час забезпечення більш раціонального використання ресурсів” \*\*\*.

Управління змінами у фіскальному просторі спрямовано на відновлення рівноваги в економіці, уникнення загроз дефолту, перетворення в соціальній сфері. У Стратегії визначено можливості побудови партнерських відносин влади й бізнесу, окреслено шляхи вдосконалення національного законодавства, норм і фіскальних правил, які регламентують діяльність розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів з формування дохідної та видаткової частин бюджету.

Унормування заходів “фінансової стабілізації” супроводжується встановленням ризиків, які можуть перешкоджати виконанню завдань. На рисунку 1 відображено їх імовірний розподіл у межах складових Стратегії.

Найнебезпечнішим (оскільки стосується майже кожного третього ризику) видається фактор, пов'язаний із запізненням у розвитку здатності державних економічних агентів до змін порівняно з темпами інституційних реформ. Серед причин

\* Fiscal Monitor : Acting Now, Acting Together. – April 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/Acting-Now-Acting-Together>.

\*\* Стратегія СУДФ. План заходів СУДФ 2017–2020 : Розпорядження КМУ від 18 квітня 2018 р. № 315-р. Постанова КМУ від 31 травня 2017 р. – № 411.

\*\*\* Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : Розпорядження КМУ від 08.02.2017 р. № 142-р.



**Рис. 1. Розподіл ризиків, які перешкоджають виконанню завдань Стратегії**

такого відставання – обмеженість кадрового потенціалу та матеріальних ресурсів, яка, ймовірно, заважатиме повноцінному управлінню фінансовими ризиками, державними інвестиціями; організації бухгалтерського обліку, фінансового контролю та аудиту на рівні міжнародних стандартів; аналітичному процесу в управлінні ліквідністю тощо. Розробники Стратегії бачать дилему щодо необхідності формування урядової політики в напрямках стратегічного планування, з одного боку, та повноцінного використання програмно-цільового методу – з другого. Ймовірні перешкоди в гармонізації цих положень, здебільшого, стосуються проблемного характеру дотримання принципу синхронності у функціонуванні складових названих сфер державного регулювання за певних кон’юнктурних обставин (наприклад, таких, що пов’язані з наявністю гібридних конфліктів). Крім того, відзначається недостатня спроможність міністерств і відомств у сфері публічних закупівель, а також у балансуванні державних доходів і видатків за галузями в найближчому майбутньому. Не менш дискусійною здається неможливість реалізувати проекти міжнародної технічної допомоги з імплементації найкращих практик для налагодження роботи підрозділів внутрішнього аудиту та підвищення кваліфікації державних службовців.

Вагомі ризики існують внаслідок імовірної реалізації сценаріїв, за яких відсутність скоординованого волевиявлення, а також консенсусу щодо єдиного курсу змін у суспільстві спричинять чергові скорочення політичних циклів. Подібні ситуації не дозволять чітко визначати сферу відповідальності кожного ЦОВВ і органів місцевого самоврядування у стратегічних питаннях реформування державного управління. Це, у свою чергу, обмежуватиме ступінь жорсткості невідворотних санкцій за корупційні порушення. Завдання запобігання негативним наслідкам, пов’язаним з ускладненням політичної кон’юнктури, постає при виконанні кожного з основних напрямів Стратегії \*:

- дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни у майбутній перспективі \*\*;
- підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики \*\*\*;
- забезпечення результативного виконання бюджету \*\*\*\*;
- підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами \*\*\*\*\*.

\* Там же.

\*\* Підрозділи Стратегії: “Податкова система”, “Макроекономічне та бюджетне прогнозування”, “Середньострокове бюджетне планування”.

\*\*\* Підрозділи Стратегії: “Стратегічне планування”, “Програмно-цільовий метод”, “Міжбюджетні відносини та фінансова децентралізація”.

\*\*\*\* Підрозділи Стратегії: “Управління державними інвестиціями”, “Незалежний зовнішній фінансовий контроль, аудит”.

\*\*\*\*\* Підрозділ Стратегії: “Прозорість бюджету та участь громадян у бюджетному процесі”.

Фактори макроекономічної нестабільності, інституційної неспроможності, політичної неузгодженості в суспільстві, безперечно, дуже ускладнюють законотворчий процес. Тому розробники Стратегії наголошують на необхідності уникнення непередбачуваних змін законодавства у сферах публічних закупівель, макроекономічного і бюджетного прогнозування, оподаткування тощо.

Управління фінансуванням макроекономічних структурних перетворень, проектів інвестицій у людський, інфраструктурний і технологічний капітали вимагає істотної інтенсифікації взаємного обміну інформацією. Як відомо, її операційний рух між економічними агентами супроводжується загрозами помилок у виборі, які найчастіше пов'язані з асиметрією, різним тлумаченням однакової інформації внаслідок факторів біхевіоризму, обмеженості технічних можливостей програмного забезпечення, створення або модернізації інформаційно-аналітичних систем для опрацювання даних тощо. Розроблення стратегічного плану розвитку ІТ-систем є одним з головних завдань Стратегії щодо підвищення прозорості та підзвітності СУДФ. Тому, на нашу думку, ризики, що можуть перешкоджати виконанню цих завдань, доцільно розглядати разом із загрозами інституційного та політичного характеру. Йдеться, наприклад, про автоматизацію ризикоорієнтованого відбору об'єктів контролю через труднощі у фінансуванні та налагодженні обміну інформацією між Державною аудиторською службою України та іншими державними органами. Взагалі за умов зовнішньої та внутрішньої невизначеності слід розробити єдині підходи до формування й оцінки фінансових і нефінансових показників.

Через три місяці після ухвалення Урядом України Стратегії окремим розпорядженням затверджено План заходів з реалізації цього стратегічного документа \* (далі – План), який характеризується ознаками системної алгоритмічності. Незважаючи на це, аналіз відповідності намірів Стратегії щодо тактики втілення чітко детермінованих дій тому, що пізніше було затверджено у Плані, а також результати його здійснення за півтора року вказують на не зовсім оптимістичний варіант реалізації ризиків невиконання, передбачених на початку 2017 р. За нашими оцінками, станом на III квартал 2018 р., більшість намічених завдань виконано. Водночас ті заходи, які кваліфіковано як здійснені не в повному обсягу, потребують актуалізації або уточнення, перенесення строків тощо. Певні зміни стосуватимуться завдань, які недостатньо чітко окреслені та формалізовані з точки зору створення критеріальної бази, а також специфікованих обставин для прийняття управлінських рішень. Багато проблемних питань пов'язані з недостатністю системності в оподаткуванні. Це, зокрема, стосується наміченого у Плані, але не відображеного у Стратегії заходу щодо розроблення та реалізації підходів до реформування податкових і митних органів.

Україна приєдналася до програми розширеної кооперації в рамках ОЕСР і підписала багатосторонню Конвенцію \*\* щодо заходів, які стосуються угод про оподаткування з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню доходу з-під оподаткування (Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related

\* План заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 415-р.

\*\* Ukraine signs landmark agreement to strengthen its tax treaties / OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/tax/ukraine-signs-landmark-agreement-to-strengthen-its-tax-treaties.htm>.



Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting), більше відому під короткою назвою “Багатостороння конвенція MLI” (Multilateral Instrument) \*. Цей документ є ключовим елементом реалізації відомого Плану BEPS (Base Erosion and Profit Shifting – “Розмивання оподатковуваної бази й виведення доходу з-під оподаткування”). Подібні інновації, як неодноразово зазначалося, нерідко супроводжувалися конфліктними ситуаціями навколо оподаткування в національному політичному середовищі. Не перший рік за участю урядових та парламентських структур точаться дискусії, які цілком очевидно відображають незбіг думок, інтересів вітчизняних та іноземних стейкхолдерів у фіскальній сфері. До найбільш суперечливих належать питання адміністрування різноманітних пільг і відшкодування ПДВ, запровадження нульової декларації, вдосконалення спрощеної системи оподаткування, підзвітності, підпорядкованості Державної фіскальної служби України тощо. Як уже неодноразово констатувалось, економічні агенти тіньового сектору не зацікавлені у прозорості даних, у тому числі щодо трансфертного ціноутворення, а також обміну фінансовою та банківською інформацією з іншими країнами для податкових цілей.

Нещодавно наша країна взяла на себе зобов'язання імплементувати Мінімальний стандарт Плану дій BEPS, де обов'язковими є чотири заходи з п'ятнадцяти, визначених базовим документом \*\*. Ідеться про гармонізацію правил податкового адміністрування з точки зору протидії фінансовій дестабілізації внаслідок розмивання бази оподаткування і переміщення доходів за кордон. В експертному середовищі \*\*\* дискусійним є відображення в чинному законодавстві \*\*\*\* питань впровадження механізмів прозорості оподаткування, які впливають на розкриття фізичними особами – резидентами України своєї участі в іноземних компаніях і правила щодо контрольованих іноземних компаній; обмеження операцій із пов'язаними особами; використання інструментів запобігання зловживанням міжнародними угодами щодо уникнення подвійного оподаткування; визначення статусу постійного представництва іноземних компаній у податкових цілях; подальші шляхи вдосконалення контролю за трансфертним ціноутворенням; напрацювання національних процедур звітності у розрізі країн для міжнародних груп компаній та вирішення податкових спорів, а також особливостей звітування та податкового адміністрування при здійсненні контрольованих операцій. І якщо

\* Multilateral convention to implement tax treaty related measures to prevent base erosion and profit shifting/ OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-BEPS.pdf>.

\*\* Крок 5: “Підвищення ефективності протидії шкідливим податковим практикам з урахуванням принципу прозорості та сутності”; Крок 6: “Запобігання наданню пільг, передбачених угодами про уникнення подвійного оподаткування, за невідповідних обставин”; Крок 13: “Документація з трансфертного ціноутворення та звітність в розрізі країн”; Крок 14: “Підвищення ефективності механізмів урегулювання спорів” (Див.: Рекомендації з реалізації Плану дій з BEPS (мінімальні стандарти) / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/2017\\_Roadmap\\_BEPS\\_UKRAINE\\_ua.pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/2017_Roadmap_BEPS_UKRAINE_ua.pdf)).

\*\*\* BEPSinUA: Форум із міжнародного податкового співробітництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://forumbeeps.bank.gov.ua/forumbeeps/?fbclid=IwAR2LzAeC9\\_IM1B-6TWZsj-fh20Rjgv3EPyEPwybUIGYSnJnViEYHluG1tBU#materials](https://forumbeeps.bank.gov.ua/forumbeeps/?fbclid=IwAR2LzAeC9_IM1B-6TWZsj-fh20Rjgv3EPyEPwybUIGYSnJnViEYHluG1tBU#materials).

\*\*\*\* Про внесення змін до Податкового кодексу України з метою імплементування Плану протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування : проект Закону України / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%20%D0%91%D0%95%D0%9F%D0%A1.pdf>.

наведені пропозиції щодо внесення змін до Податкового кодексу України є порівняно новими для вітчизняного податкового простору, то дискусії навколо реалізації таких питань, як “нульове” або “одноразове” декларування, яке дасть можливість запобігти правовим наслідкам для власників фінансових активів за межами країни, а також запровадити оцінювання економічного змісту або ділової мети операцій з нерезидентами, точаться в діловому та експертному середовищі понад десять років. Вкрай важливим стає використання найкращого світового досвіду врегулювання міжнародних операцій, покликаних мінімізувати бар’єри для відносно вільного руху капіталу, за умови високого інституційного рівня відображення в чинних нормах принципів прозорості, підзвітності, комплаєнсу тощо. Очевидно, що такий аспект викликає дискусії з приводу комплементарності в національному законодавстві та підзаконних актах прийнятих засад дотримання правил добровільного розкриття інформації без порушення умов податкової транспарентності, банківської таємниці тощо.

Дискусії з приводу інституційних змін у діяльності Державної фіскальної служби України та митниці точаться навколо посилення сервісних і роз’яснювальних функцій з наданням максимального обсягу інформаційних послуг через електронний кабінет платника податків з широким доступом до баз даних у режимі онлайн. Зокрема, йдеться про “єдине вікно” – централізовану базу даних митних і контролюючих органів, до якої подають документи підприємці для здійснення державних видів контролю та під час митного оформлення товарів. Крім того, необхідно внормувати ввезення товарів на митну територію України уповноваженими економічними операторами. Остаточного вирішення потребують питання створення Служби фінансових розслідувань замість податкової міліції із застосуванням ефективних інструментів боротьби з тіншовими схемами, а також визначення формату ведення “позитивних історій платників податків” з метою стимулювання сумлінного виконання ними обов’язків перед державою.

Варто зауважити, що у Плані взагалі не відображено стратегічні завдання щодо шляхів збалансування доходів і видатків. Тим часом розроблення концептуальних засад організації сплати обов’язкових платежів відкладено на 2019 р. Найуспішнішими у сфері оподаткування визнано дії, пов’язані з поступовим уникненням інформаційної асиметрії, та заходи, націлені на встановлення партнерських відносин між владою та бізнесом, спрощення адміністрування тощо. Позитивні результати в унормуванні системи публічних закупівель, впровадженні міжнародних стандартів бухгалтерського обліку, фінансового контролю та аудиту схвалено як вітчизняним, так і іноземним фаховим співтовариством. Управління інвестиціями потребує серйознішої орієнтації цього процесу в напрямі структурних реформ (зокрема, з урахуванням необхідності його прискорення в реальному секторі економіки).

Безумовно, найгірші сценарії, реалізовані в Україні внаслідок дисбалансів на мікроекономічному рівні, не дозволили в повному обсягу виконати заходи, пов’язані з фіскальними ризиками, управлінням державним боргом, ліквідністю тощо.

Відсутність політичного консенсусу в українському суспільстві спричинила проблеми з остаточним визнанням і унормуванням процедур планування в стратегічному контексті, а також у середньо- та довгостроковій перспективі.

Корупційні прояви та дефіцит волевиявлення, неминуче супроводжуючи непримиренні суперечності інтересів олігархічної влади з інтересами громадянського суспільства, негативно вплинули на виконання заходів Стратегії, пов’язаних із

застосуванням програмно-цільового методу, міжбюджетними відносинами, фіскальною децентралізацією тощо. Тому не дивно, що ступінь прозорості та підзвітності у бюджетній сфері потребуватиме подальшого підвищення.

Сучасні економічні відносини супроводжуються тенденціями так званої “нової реальності”, коли властивості гібридного характеру імплементовані як у різні форми протистояння, так і в моделі інтеграції економічних механізмів співпраці. Посилюються невизначеності геополітичного характеру через нові потрясіння (такі, як “Брексит” – референдум 2016 р. у Великобританії з приводу виходу країни з ЄС). З огляду на це, слід мати на увазі високу динаміку змін факторів макроекономічної нестабільності. У II півріччі 2018 р. було оприлюднено оцінки МВФ про те, що сумарне світове зростання у групі країн, що розвиваються, і країн з ринками, що формуються, характеризується погіршенням порівняно з аналогічними даними станом на I півріччя 2018 р. За очікуваннями експертів, приріст ВВП у 2018–2019 рр. може залишитися на рівні 2017 р. і становитиме 4,7%, що є на 0,2 процентного пункта (у 2018 р.) і на 0,4 процентного пункта (у 2019 р.) нижчим, ніж передбачалось у попередніх аналітичних матеріалах, і далі на тому самому рівні – у п’ятирічній перспективі \*. Темпи економічного зростання у країнах Європи з ринками, що формуються, є близькими до світових у своєму сегменті – 6% у 2017 р., 3,8% у 2018 р. і 2% у 2019 р. Водночас голова МВФ К. Лагард на черговій зустрічі міністрів фінансів і керівників центральних банків G20 \*\* оприлюднила думку, що торгові та валютні конфлікти між провідним світовим гарантом безпеки (США) і Китаєм можуть спричинити істотний спад динаміки світової економіки. Протидією загрозам напруженості у сфері ринкового товарообміну, а також у фінансовому секторі повинні стати заходи, покликані подолати суперечності у контрактних відносинах за допомогою міжнародного співробітництва на базі інноваційного партнерства, не вдаючись до надзвичайних акцій. При цьому роль МВФ як одного з центрів глобальної системи фінансової безпеки має залишитися незмінною.

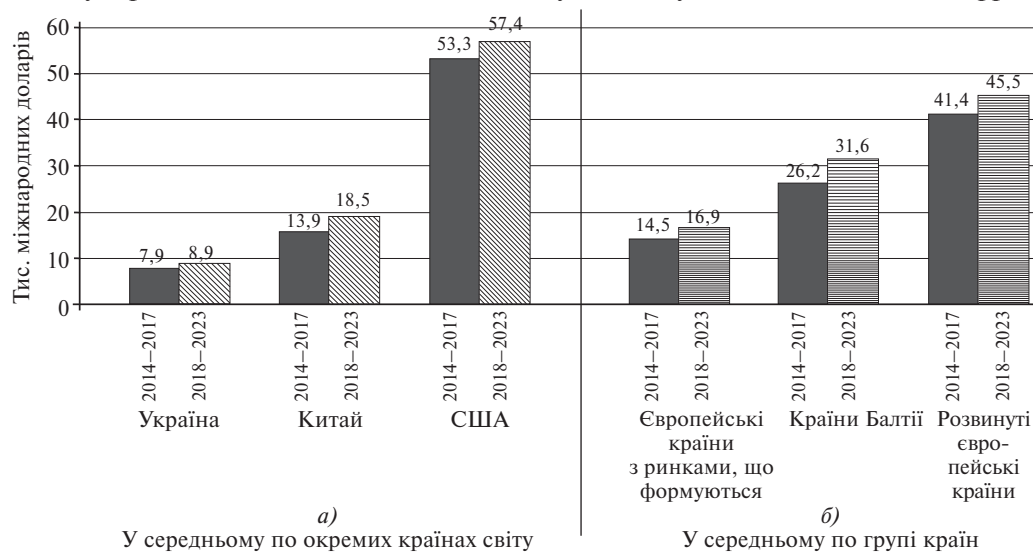
Перспективи нейтралізації негативних наслідків від будь-яких зовнішніх або внутрішніх трансформацій в Україні потрібно розглядати на фоні ймовірних погіршень ситуації під впливом факторів інфляції, змін у цінах на біржові товари, ускладнення демографічної ситуації, уповільнення продуктивності тощо \*\*\*. У прогностичному періоді 2018–2023 рр. національна економіка стабільно зростатиме, очікуваний щорічний приріст ВВП становитиме 2,7–3,5%. У середньому очікуваний приріст ВВП в Україні буде вищим, ніж у країнах Європи, як розвинутих, так і транзитивних. Проте існує загроза збереження сформованих у минулому диспропорцій у добробуті українських громадян внаслідок несприятливої демографічної ситуації у державі, недостатнього потенціалу національної економіки для отримання ними належного рівня послуг освіти і системи охорони здоров’я, для забезпечення комфортного, екологічного навколишнього природного середо-

\* Challenges to Steady Growth / IMF World Economic Outlook. – 2018 October [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/09/24/world-economic-outlook-october-2018>.

\*\* Statement by the IMF’s Managing Director on the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors meeting in Argentina [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org/en/News/Articles/2018/07/22/pr18302-argentina-statement-by-the-imf-managing-director-on-the-g20-meetings>.

\*\*\* World Economic Outlook. Too Slow for Too Long. – 2016 April [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/>.

вища, а також для гарантування з боку держави особистої безпеки. Слід зауважити, що в Україні цілі сталого інклюзивного економічного розвитку було визнано національними пріоритетами раніше, ніж в інших державах Східного партнерства \*. Але в перспективі рівень життя населення залежатиме не тільки і не стільки від матеріальних доходів або динаміки ВВП. Подальші перетворення буде спрямовано на розвиток систем удосконалення особистості, підвищення трудоzайнятості, збільшення розміру заробітної плати, покращення соціальних стандартів і посилення захисту населення тощо. На рисунку 2 наведено фактичну і прогнозовану динаміку середнього показника ВВП на 1 особу за ПКС у 2014–2017 і 2018–2023 рр.



**Рис. 2. Динаміка середнього показника ВВП на 1 особу за ПКС у 2014–2017 і 2018–2023 рр. (у постійних цінах)**

Побудовано автором за: World Economic Outlook Database. – 2018 October [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weodata/index.aspx>.

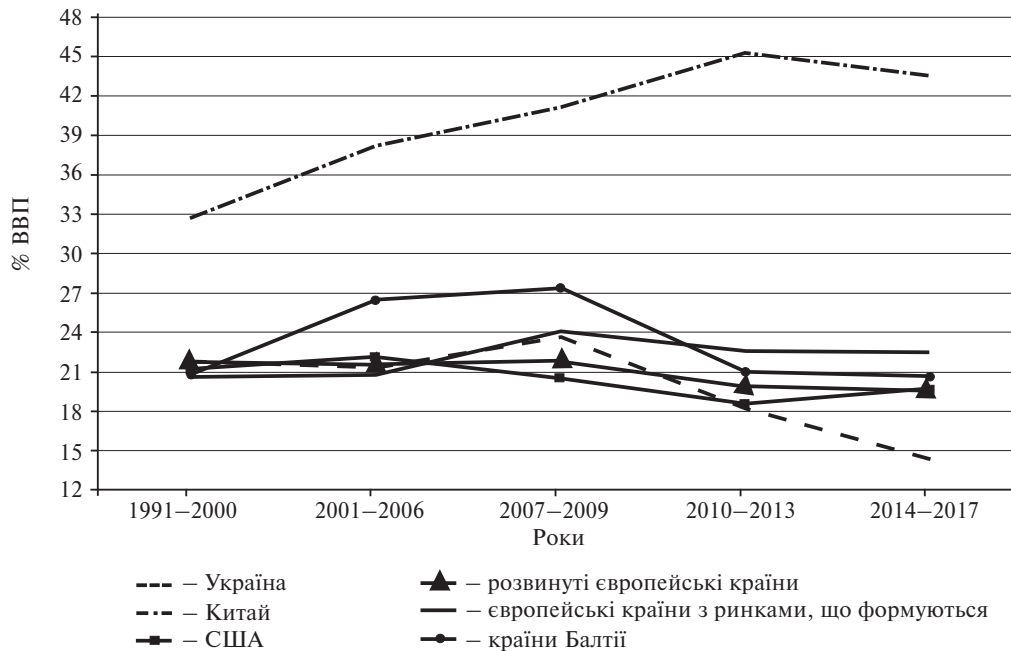
В Україні, незважаючи на оптимістичні очікування щодо економічного зростання, середній показник ВВП на 1 особу за ПКС залишатиметься нижчим порівняно з розвинутими і транзитивними країнами Європи та Балтії, США і Китаєм. У КНР, завдяки високим темпам зростання її економіки, цей показник у 2010–2013 рр. уперше обігнав його усереднене значення в нашій країні на 29,4%, хоча навіть у кризові 2007–2009 рр. він був на 8,5% нижчим. До 2022 р. такий розрив досягне двократного розміру на користь Китаю, тоді як 25 років тому цей показник у ті самі 2 рази поступався перед Україною. Серед країн Організації Чорноморського економічного співробітництва до кінця прогнозного періоду ВВП на 1 особу за ПКС буде меншим від 10 тис. міжнародних доларів в Україні та Молдові, а його максимальне значення (23–28 тис. міжнародних доларів) очікується в Туреччині, Румунії, Греції та Болгарії.

Розроблення напрямів діяльності, які дадуть можливість подолати відставання України від світових лідерів і багатьох європейських країн з розвинутою та транзитивною економіками, перебуває в центрі уваги як органів державного управління, так і представників фахового співтовариства та бізнесу. Перспективні

\* Цілі Розвитку Тисячоліття. Україна: 2000–2015 : нац. доп. / ПРООН в Україні. – К., 2015. – 124 с.; Цілі Сталого Розвитку: Україна : нац. доп. / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 2017. – 174 с.

плани прискорення економічного розвитку слід формувати на фоні зниження корупції, припинення відпливу кадрів, необхідності досягнення вищих темпів зростання національної економіки – з тим, щоб з часом перейти до категорії розвинутих держав.

Рисунок 3 ілюструє, як змінювався показник частки валового нагромадження основного капіталу (ВНОК) за 1991–2017 рр.



**Рис. 3. Показник частки ВНОК за 1991–2017 рр. (у середньому за період)**

Побудовано автором за: ООН. Data Center [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unctadstat.unctad.org/EN/Index.html>.

Серед головних завдань структурних реформ – створення умов для активно-го залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у виробництво з високим вмістом доданої вартості, з цільовим орієнтиром на істотне підвищення частки ВНОК у ВВП у довгостроковій перспективі (не менш як 25%) \*. Це означатиме зростання реальних інвестицій більш як на третину порівняно з їх теперішніми обсягами. Наприклад, у КНР, починаючи з 1992 р., частка ВНОК у ВВП не зменшувалася нижче від 30%, а в середньому за 2014–2017 рр. становила 43%, при відповідній частці кінцевого споживання на рівні 52% \*\*. Неможливо динамічно та інклюзивно розвиватися, очікувати на стабільні темпи зростання у довгостроковій перспективі, якщо частка кінцевого споживання у ВВП сягає 85–90% (наприклад, в Албанії, Вірменії, Греції, Грузії та інших країнах у 2009–2017 рр.). Динаміка цього показника в Україні в останні роки теж перебуває в таких межах при ВНОК у ВВП на рівні 14–15,5%.

На фоні збільшення зовнішньоекономічного обороту переважно через зростання імпорتنих надходжень можна припустити, що в Україні оптимістичніший сценарій інклюзивного розвитку є можливим завдяки істотним позитивним

\* Аналітичні розрахунки виконано спільно з науковцями ДННУ “Академія фінансового управління”.

\*\* Gross domestic product: GDP by type of expenditure / UNCTAD. Data Center [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=95>.

змінам в інвестиційному кліматі реального сектору економіки. Йдеться про спрощення порядку ведення бізнесу, про умови приватизації, більш привабливі для підприємців і вигідні для розвитку економіки, про заходи щодо захисту капіталовкладень та інтелектуальної власності. У державному регулюванні стабільного розвитку галузей національної економіки бюджетно-податкова політика займає вагомий позиції. Ми підтримуємо точку зору міжнародного експертного співтовариства про необхідність підвищення її ролі в майбутньому\*.

Як зазначалося, на досягнення середньострокових цілей скорочення та утримання на прийнятному рівні мінімальних приростів державного боргу і дефіциту операцій сектору ЗДУ зорієнтовано конкретні заходи багатьох напрямів Стратегії. За допомогою операцій реструктуризації, проведених у 2015 р. у межах механізму розширеного фінансування МВФ, спрогнозовано поступове зниження боргового навантаження. Регулювання запозичень розглядається як складова окремих завдань з дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни, спрямованих на зниження їх вартості та ризиків фінансування дефіциту державного бюджету, забезпечення макроекономічної стабільності, низького рівня ліквідності банківської системи, що в цілому ускладнює залучення коштів на внутрішньому фінансовому ринку. Згідно з умовами підвищення боргової стійкості, нещодавно затверджено Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2018–2020 роки\*\* (замість прийнятої в минулому році на 2017–2019 рр.\*\*\*). Оновлений документ відображає боргову політику протягом найближчих трьох років, деталізує поточну структуру урядових запозичень порівняно з попередніми періодами. Заходи щодо управління ризиками передбачено на базі припущення про їх відносно низький рівень. Очікується щорічна від'ємна динаміка відношення боргу до ВВП, яке на кінець 2017 р. становило 61,5%, до 52% у 2019 р. і 49% у 2020 р.\*\*\*\*. Водночас валютний ризик і ризик рефінансування залишаються основними загрозами для керованості борговим тягарем. Запобігання таким та іншим перешкодам для стабілізації державних фінансів, а також управління змінами відповідно до прийнятих підходів до інноваційно-інвестиційного характеру цілепокладання відбуватимуться в межах чітко визначених процедур здійснення якісного моніторингу.

Далі проаналізуємо динаміку одного з показників, за якими вимірюється досягнення зазначених результатів в ЄС. Індекси загального обсягу боргу та гарантованого державою боргу відносно ВВП за 2017 р. у європейських країнах порівняно з відповідним граничним (60% \*\*\*\*\*) показником відображено на рисунку 4. Їх значення можна ідентифікувати відповідно до шкали від 0 до 180%, яку також представлено на цьому рисунку.

\* IMF Fiscal Monitor. April 2017. Achieving more with less [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/04/06/fiscal-monitor-april-2017>.

\*\* Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2018–2020 роки / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-serednostrokovoyi-strategiyi-upravlinnya-derzhavnim-borgom-na-20182020-roki>.

\*\*\* Постанову Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 905 “Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2017–2019 роки” (Офіційний вісник України. – 2017. – № 98. – Ст. 2992) скасовано наведеною вище постановою Кабінету Міністрів України.

\*\*\*\* Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2018–2020 роки / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-serednostrokovoyi-strategiyi-upravlinnya-derzhavnim-borgom-na-20182020-roki>.

\*\*\*\*\* Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2008/C 115/01) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2008.115.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2008:115:TOC#C\\_2008115EN.01020101](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2008.115.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2008:115:TOC#C_2008115EN.01020101).

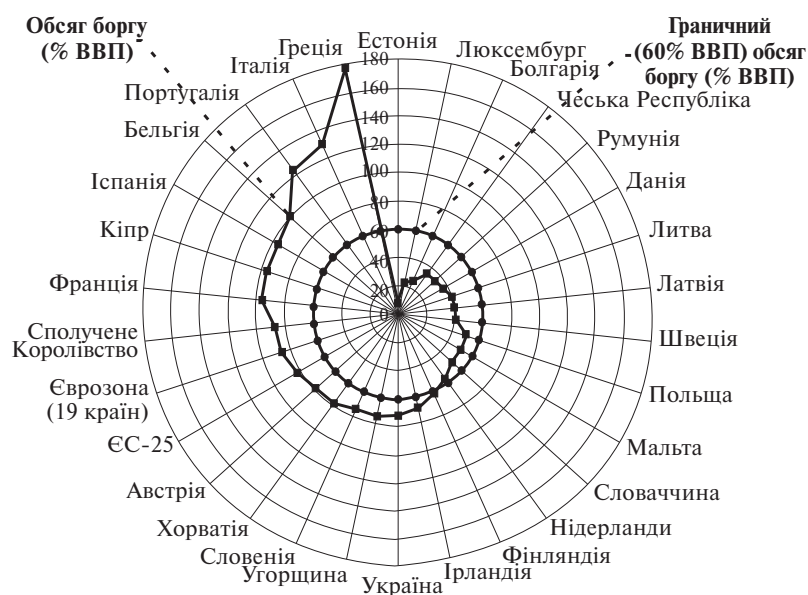


Рис. 4. Обсяг боргу сектору ЗДУ у державах ЄС та в Україні за 2017 р.

У 2017 р. 13 країн належали до групи I з обсягом боргу до 60% ВВП (Болгарія, країни Балтії, Данія, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Польща, Румунія, Словаччина, Чеська Республіка, Швеція). У групі II з 8 держав (включаючи Україну) граничний обсяг боргу є перевищеним, але нижчим від середнього значення по ЄС-25, а також по Євросоні-19 (відповідно, 82,4% і 86,7%), за винятком Великобританії (87,7%). Нарешті, група III із 7 країн (Португалія, Італія, Греція (–125–178,6%), Франція, Кіпр, Іспанія, Бельгія (–97–103,1%)) перебуває в зоні найгірших показників. Як свідчить рисунок 5, у середньому протягом 2000–2017 рр. по групі I індекс відношення державного боргу до ВВП становив 38,6%, і практично всі країни (за винятком двох) перебували нижче від граничної межі у 60%. У Мальті, починаючи з 2015 р., перевищення було взагалі усунуто, а в Нідерландах воно лише протягом 2011–2016 рр. утримувалося на невисокому рівні – не вищому від 8%.

Держави групи II у середньому (69,9%) не перевищували європейського рівня цього індикатора (за винятком Ірландії у 2011–2014 рр.), а Україна (51,1%), Фінляндія (53,7%) і Словенія (57,7%) у цілому демонстрували відносно стабільний борговий показник. Водночас протягом аналізованого періоду в нашій державі, починаючи з кризи 2014 р., ситуація з державним боргом значно погіршилася на фоні її поступової стабілізації у країнах групи II. Хоча у державах групи III боргові зобов'язання є стабільно високими (в середньому 106,4%) і за 2000–2017 рр. перевищують середньоєвропейські показники, все ж їх некоректно порівнювати з іншими. Справа в тому, що в зоні євро вони захищені заходами щодо макроекономічної стабілізації з боку єдиного регулятора монетарного сектору – Європейського центрального банку. Інакше кажучи, на наш погляд, незважаючи на наявність багатьох суперечливих думок з приводу майбутнього єдиної валюти в європейському економічному просторі, поступовий євроінтеграційний рух України в будь-якому разі буде вагомим інституційним фактором протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам дестабілізації.

Проблеми взаємозумовленості стану грошово-кредитної та бюджетно-податкової сфер перебувають у центрі уваги відповідних структур усіх гілок влади. Так, наприкінці жовтня поточного року Рада НБУ рекомендувала Кабінету Міністрів

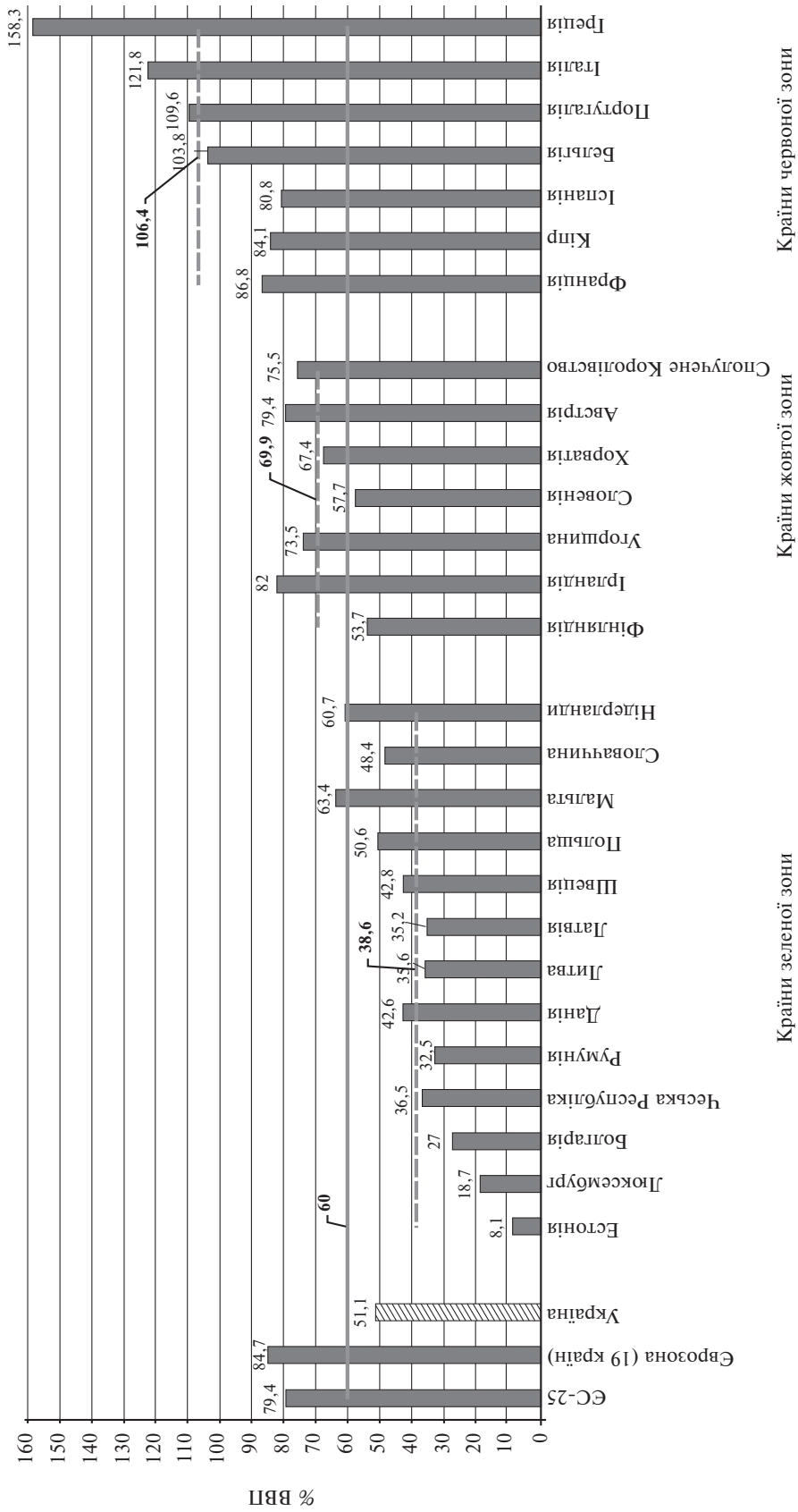


Рис. 5. Динаміка обсягу боргу сектору ЗДУ у державах ЄС та в Україні в середньому за 2000–2017 рр.



Україні конкретні заходи в середньостроковій перспективі щодо підвищення якості координації фінансової та монетарної політики з урахуванням дотримання встановлених таргетів інфляції. Насамперед, йдеться про протидію загрозам погіршення макроекономічної ситуації внаслідок факторів тиску боргової динаміки держави на грошовий ринок. Водночас істотними факторами ризику дестабілізації платіжного балансу стають імовірні наслідки недостатнього рівня консолідації державних витрат. У контексті прискорення структурних реформ у 2019 р. і в найближчі роки необхідно дотримуватися рекомендованих МВФ критеріальних значень показників дефіциту бюджету сектору загальнодержавного управління та обсягів державних запозичень.

З урахуванням безумовного виконання пікових значень у графіку виплат по державному і гарантованому державою боргу у 2019–2021 рр. полісмейкерам важливо остерігатися ризиків порушення фінансової рівноваги через кошторисні незбіги витрат і надходжень грошових ресурсів як на державному рівні влади, так і на місцевому. Для зміцнення бюджетної стійкості необхідними є чіткіший контроль за рухом коштів та управління їх залишками на рахунках Уряду України. Заходи щодо зниження уразливості державних фінансів до валютних ризиків слід націлювати на поступові зміни у структурі державного боргу в напрямках, пов'язаних з досягненням більш оптимальних співвідношень запозичень, отриманих на внутрішніх і зовнішніх ринках; удосконаленням механізмів використання цільових ОВДП для стимулювання експорту та імпортозаміщення, підтримки інноваційно-інвестиційних проектів тощо.

Імовірність девальвації національної валюти створює додаткові позикові ризики внаслідок високої частки боргових зобов'язань України, номінованих в іноземній валюті, тому програмний комплекс заходів щодо розвитку первинного ринку державних цінних паперів матиме велике значення. Наприкінці 2017 р., на виконання Стратегії, такий документ, розроблений згідно з Планом, було передано до Уряду. В цьому документі передбачено скоординовані дії з боку Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та НБУ, зокрема, на базі розвитку інституту первинних дилерів, які дозволять підвищувати ліквідність ОВДП за результатами розміщень цінних паперів, номінованих у гривнях, строком від 3 місяців до 5 років, а також визначати актуальні цінові орієнтири доходності решти фінансових інструментів.

До кінця 2018 р. скоординовані пропозиції трьох установ дадуть можливість запровадити заходи щодо стимулювання нерезидентів до інвестування в ОВДП, номіновані в національній валюті. При цьому джерелами фінансування визначено власні активи та кошти міжнародної технічної допомоги. З метою розвитку внутрішнього ринку передбачено усунути бюрократичні, організаційні та нормативні перешкоди для укладання і реалізації відповідних контрактів, залучити представників провідних європейських депозитаріїв до складу контрагентів існуючого депозитарного підрозділу НБУ.

Чіткішого виконання потребуватимуть накреслені дії з удосконалення координації між процесами управління ліквідністю та боргового регулювання. Фінансові інструменти вже емітуються відповідно до затверджених часових алгоритмів розміщень ОВДП, з оприлюдненням на сайті офіційного емітента. Але для гармонізації підходів до випуску боргових інструментів і до інвестування вільних залишків коштів подальша інтеграція управлінських функцій повинна відбуватись у напрямі узгодження планів випуску короткострокових боргових інструментів з прогнозами щодо руху коштів на єдиному казначейському та різноманітних валютних рахунках Уряду.

### Висновки

Модернізація стану державних фінансів повинна супроводжуватися запровадженням ефективного управління змінами в СУДФ з використанням найсучасніших методів діагностики стану фінансів відповідно до міжнародної практики. Доцільно також продовжувати програми зростання соціального добробуту, сприяння розвитку підприємництва, обмеження нелегальної економіки, вдосконалення інвестиційного клімату, забезпечення прозорості операцій з державними фінансовими активами, підвищення ефективності управління урядовими борговими зобов'язаннями. Ресурсне супроводження структурної модернізації національної економіки слід орієнтувати на певні акценти в управлінні змінами політики державних запозичень, маючи на увазі її активнішу роль у застосуванні як загальних макроекономічних, так і суто грошово-кредитних підойм сталого розвитку. За результатами поточного моніторингу необхідно належним чином коригувати як цілі Стратегії та Плану, так і їх заходи.

Безпека економічного простору держави пов'язана з широким спектром процесів і явищ – від забезпечення зростання рівня життя громадян до гармонізації протидії загрозам дестабілізації економіки внаслідок впливу негативних факторів, зовнішніх і внутрішніх збоїв тощо. Заходи щодо дійового фіскального регулювання мають бути націлені на якісне вдосконалення народного господарства, підтримання розширеного відтворення в контексті збалансованого руху і взаємопроникнення потоків матеріальних, трудових та інтелектуальних цінностей у сферах виробництва, розподілу, обміну і споживання. Саме успішна операційна взаємодія всіх складових цих чотирьох сфер повинна стати основою для рівноважних процесів суспільного відтворення.

Проблеми вибору належних форм і методів втручання в економічні відносини з боку урядів (включаючи бюджетно-податкові норми) перебувають у центрі уваги практиків і теоретиків у сфері державного менеджменту. Насамперед, йдеться про ступінь доцільності поєднання ринкових і неринкових форм взаємодії контрагентів у межах бізнес-середовища, а також про співвідношення підойм самоорганізації та законодавчого, примусового адміністрування при виконанні контрактів. Ініціювання державою структурних реформ у середньо- та довгостроковому періодах повинне супроводжуватися зміцненням інституту довіри до влади з боку населення. Кожен громадянин має бути впевненим у прозорості бюджетних витрат, спрямованих на реалізацію програмних завдань розвитку згідно із встановленим ступенем компетенції та відповідальності виконавчих структур різних рівнів. Водночас у відношенні до процедур прийняття тих чи інших управлінських рішень необхідно послідовно запроваджувати заходи щодо запобігання загрозам проявів корупції внаслідок конфлікту між національними, корпоративними та особистими інтересами, а також їх носіями у владних і підприємницьких колах.

Інноваційне оновлення управлінської практики у сфері державних фінансів на різних етапах циклічного економічного розвитку крок за кроком еволюціонує на глобальному, національному та регіональному рівнях. Невизначеність, непередбачуваність ризиків дестабілізації СЕС вимагають від уряду запровадження нових регуляторних інструментів. Ключовими у фінансовому менеджменті є зміни в бюджетно-податковій політиці, що впливають як на формування джерел, так і на рух доходів, витрат, боргів.

**Список використаної літератури**

1. Bruno M., Sachs J.D. Economics of Worldwide Stagflation. – Cambridge, MA : Harvard University Press; First edition. – 1985. – 336 p.
2. Людський розвиток в Україні: інституційне підґрунтя соціальної відповідальності : моногр. ; [за ред. Е.М. Лібанової]. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, 2017. – 368 с.
3. Геєць В.М. 25 років трансформаційних змін. Що далі? // Економіка і прогнозування. – 2016. – № 2. – С. 7-8.
4. Геєць В.М. Економіка України: ключові проблеми і перспективи // Економіка і прогнозування. – 2016. – № 1. – С. 7-22.
5. Гриценко А.А. Економіка України на шляху до інклюзивного розвитку // Економіка і прогнозування. – 2016. – № 2. – С. 9-23.
6. Інституційні трансформації соціально-економічної системи України : моногр. ; [за ред. А.А. Гриценка]. – К. : Ін-т екон. та прогнозув. НАН України, 2016. – 273 с.
7. Gregory P.R., Stuart R.C. Comparative Economic Systems. 5th ed. / Houghton Mifflin Company, 1995. – 490 p.
8. Горбулін В. Вулканічний синдром // Дзеркало тижня. – 2018. – Червень 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://dt.ua/internal/vulkanichniy-sindrom-280772\\_.html](https://dt.ua/internal/vulkanichniy-sindrom-280772_.html).

**References**

1. Bruno M., Sachs J.D. Economics of Worldwide Stagflation. Cambridge, MA, Harvard University Press, First edition, 1985.
2. *Lyud's'kyi Rozvytok v Ukraini: Instytutsiine Pidgruntya Sotsial'noi Vidpovidal'nosti* [Human Development in Ukraine: Institutional Basis of Social Responsibility]. E.M. Libanova (Ed.). Kyiv, Ptoukha Institute for Demography and Social Studies of the NAS of Ukraine, 2017 [in Ukrainian].
3. Heyets V.M. *25 rokiv transformatsiinykh zmin. Shcho dali?* [25 years of transformations. What's next?]. *Ekonomika i prognozuvannya – Economy and forecasting*, 2016, No. 2, pp. 7-8 [in Ukrainian].
4. 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].
5. Grytsenko A.A. *Ekonomika Ukrainy na shlyakhu do inklyuzyvnoho rozvytku* [The economy of Ukraine on the path to inclusive development]. *Ekonomika i prognozuvannya – Economy and forecasting*, 2016, No. 2, pp. 9-23 [in Ukrainian].
6. *Instytutsiini Transformatsii Sotsial'no-Ekonomichnoi Systemy Ukrainy* [Institutional Transformations of the Socio-Economic System of Ukraine]. A.A. Grytsenko (Ed.). Kyiv, Institute for Economy and Forecasting of the NAS of Ukraine, 2016 [in Ukrainian].
7. Gregory P.R., Stuart R.C. Comparative Economic Systems. 5th ed. Houghton Mifflin Company, 1995.
8. Horbulin V. *Vulkanichnyi syndrom* [Volcanic syndrome]. *Dzerkalo tyzhnya – Week's Mirror*, June 15, 2018, available at: [https://dt.ua/internal/vulkanichniy-sindrom-280772\\_.html](https://dt.ua/internal/vulkanichniy-sindrom-280772_.html) [in Ukrainian].

*Стаття надійшла до редакції 13 серпня 2018 р.  
The article was received by the Editorial staff on August 13, 2018.*