
ФИНАНСЫ. НАЛОГИ. КРЕДИТ



Т. И. ЕФИМЕНКО,
профессор, доктор экономических наук,
академик НАН Украины,
Заслуженный экономист Украины,
президент ГУНУ “Академия финансового управления”,
бульв. Дружбы Народов, 38, 01014, Киев, Украина

TETIANA IEFYMENKO,
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 УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ УКРАИНЫ: ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Проанализированы институциональные, макроэкономические, политические, организационные, информационные риски, которые могут препятствовать успешному осуществлению мер, направленных на обеспечение последовательности и предсказуемости бюджетно-налоговой политики, на предотвращение дефолтных ситуаций и т. п. Предложены пути совершенствования отечественных программных документов в контексте их более четкой и последовательной ориентации на устойчивое развитие экономики и защиту национальных интересов.

Ключевые слова: экономическая безопасность; система управления государственными финансами; риски нестабильности; устойчивое развитие; политический консенсус; бюджетно-налоговое регулирование.

Библ. 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.

© Ефименко Татьяна Ивановна (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.

Проявления тенденций дестабилизации и стагнации предпринимательской деятельности, свойственные открытым моделям сырьевой экономики, наблюдались в Украине на протяжении всего исторического периода ее независимости. Наиболее весомые кризисные явления в конце XX и в первых двух декадах XXI в. сопровождались снижением цен на мировых товарных рынках, а следовательно – возникновением необеспеченного спроса на валюту на внутреннем рынке. В посткризисных периодах риски углубления диспропорций в национальном экономическом пространстве время от времени усиливались.

Следствием стали проявления *стагфляции*. Подобные явления наблюдались также в середине 1970-х – в начале 1980-х годов, когда особенности сбоев в мировой экономике принципиально изменили точку зрения многих западных экономистов, согласно которой негативные тенденции в производстве всегда должны были сопровождаться снижением цен [1]. Очевидным стало то, что по мере включения отечественной социально-экономической системы (СЭС) в мирохозяйственное пространство необходимы меры, позволяющие создавать синергию взаимодействия собственных национально-государственных интересов развития экономики с преимуществами международного разделения и кооперации труда.

Мировая практика показывает, что прогнозирование общественных трансформаций и достижение инновационных результатов в системе управления государственными финансами (СУГФ) усложнены из-за нехватки универсальных средств предотвращения рыночных дисбалансов, а также неопределенности совокупных внешних и внутренних рисков развития СЭС. Существенное сокращение доходов государства в сочетании с усилением монетарных рычагов регулирования экономики со стороны независимого НБУ повлекло за собой сворачивание бюджетного финансирования народного хозяйства. Так, в 2005, 2008–2009, 2014–2015 гг. происходили скачки инфляции, ослабление позиций национальной валюты, спады темпов роста экономики, что сопровождалось сменой очередных политических циклов. Укрепление устойчивости сектора общего государственного управления осуществлялось при помощи программ фискальной консолидации, когда правительствами вводились преимущественно меры, направленные на стабилизацию развития социальной сферы, а возможности активного использования действенных фискальных инструментов для развития реального сектора экономики и поддержания экономического подъема значительно уменьшались. В то же время обострялись проблемы наращивания бюджетного дефицита, девальвационно-инфляционного эффекта отставания темпов роста расходов бюджета от его доходной части, увеличения расходов на обслуживание государственного и гарантированного государством долга (в частности, в связи с необходимостью обеспечения относительно высокого уровня доходности правительственных заимствований).

Тенденции рецессии стали причиной хронического негативного влияния ряда факторов на уровень экономической безопасности отечественной СЭС в рамках многих материальных и морально-психологических условий общественного воспроизводства. Прежде всего, по оценке многих экспертов, речь идет о демографической ситуации. Ее негативная динамика в перспективе угрожает стремительной депопуляцией населения, существенным ухудшением качественных и количественных характеристик человеческого капитала и т. п. [2, с. 328-329]. Снижение реальной заработной платы, сокращение количества рабочих мест, ослабление социальной защиты, ограничение

возможностей получения качественного образования и надлежащего медицинского обслуживания, обеднение граждан приводят к регрессу в уровне жизни народных масс.

Как отмечают отечественные ученые [3; 4; 5; 6], проведение экономических реформ в Украине базировалось на идеологии фундаментальных преобразований государственного управления и приватизации государственных предприятий и было направлено на развитие рыночных отношений. Но недостатки слабого противодействия внешним и внутренним рискам дестабилизации, уязвимость целевой координации влияния ветвей власти на баланс ценностей и законодательных норм обусловили экономический спад. Также резко снизилась деловая активность, которая не была затребована внешнеэкономическим контуром воспроизводства с учетом необходимости его обеспечения и обслуживания.

Сегодня трудозанятые работники получают зарплату, многократно заниженную по сравнению с той, которая сложилась в экономически развитых странах. Сокращение денежной массы по отношению к ВВП повлекло за собой ощутимую нехватку финансовых ресурсов для обеспечения функционирования реального сектора экономики. При этом при дефиците денег для общественного воспроизводства используемые в национальном обороте иностранные валюты не выполняют компенсаторных функций, поскольку обращаются в большинстве случаев в спекулятивно-посреднических операциях, на которые отвлекается большая часть и без того дефицитного денежного ресурса.

Факторы неопределенности повышают роль противодействия угрозам нарушения равновесия разных сфер СЭС, прежде всего, в контексте защиты финансового суверенитета страны со стороны властных структур. Поэтому, по нашему мнению, обеспечение экономической безопасности следует рассматривать, в первую очередь, как состояние, то есть как степень защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от влияния вероятных деструктивных сценариев реализации внутренних и внешних рисков. В условиях рыночной экономики СУГФ должна ориентироваться на стабильность как финансовой системы в целом, так и ее отдельных элементов, поддерживая безопасное состояние страны, ее граждан и общества. Процессам дестабилизации следует противопоставить деятельность по устранению угроз для безопасности, тесно связанную со всеми аспектами жизни человечества (включая его самосохранение и самовывживание). Таким образом, главным вопросом является развитие, относительно которого вторичные функции безопасности обеспечивают защиту эволюционных процессов обновления и роста от угроз нарушения устойчивости.

Как известно, каждую финансово-экономическую систему можно идентифицировать с отдельными уникальными институциональными регулируемыми механизмами, направленными на распределение ограниченного объема всех видов ресурсов. В течение неожиданных спадов или локальных подъемов устойчивость таких систем подвергается влиянию руководящих решений, которые основываются на комплексных научных исследованиях социально-экономической и финансовой безопасности, антикризисного регулирования и т. п. Выбор управленческих рычагов в контексте пространственно-временных различий в политиках национальных хозяйств и природных условиях существенно влияет на результаты деятельности власти и бизнеса [7, p. 3, 15].

В связи с очередной годовщиной заключения и имплементации Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС (Association Agreement – AA) * в опубликованном

* 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 доступа : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

отчете Еврокомиссии * определены некоторые позитивные результаты такого сотрудничества. В частности, сделан акцент на прогрессивном продвижении нашей страны в сферах государственного управления, децентрализации, организации бюджетных закупок, здравоохранения, пенсионного обеспечения и защиты окружающей среды. С учетом по-прежнему высокой степени зависимости от международной финансовой помощи, с целью укрепления равновесного состояния экономики указано на необходимость более интенсивного развития национального хозяйства, продолжения структурных реформ и т. д. В который раз обращено внимание на потребность в усилении комплаенса в части законодательства, регулирующего борьбу с коррупцией, в улучшении деятельности судебной системы, обеспечении ее политической независимости и т. п. Подчеркнуто, что неотъемлемыми частями мер, нацеленных на преодоление институциональных угроз, становятся повышение финансовой прозрачности, расширение аудита, улучшение условий ведения бизнеса, привлечение инвестиций и т. д. Высказана обеспокоенность по поводу задержки с принятием плана реформ для Государственной фискальной службы Украины. Констатируется отсутствие политического консенсуса в отношении создания профессионального, политически нейтрального нового органа по расследованию экономических преступлений. По мнению авторов документа, Украина отстает от графика выполнения обязательств в соответствии с АА, связанных с упрощением формальностей в торговле товарами, а также гармонизации таможенного законодательства с правилами ЕС. Дальнейшее осуществление реформ во многом зависит от поддержки украинскими политическими элитами европейских приоритетов, соблюдения партийными лидерами задекларированных обязательств, а также направления усилий министерств, органов исполнительной власти и независимых регуляторов на достижение целей устойчивого евроинтеграционного развития государства.

В то же время обнародованы аналогичные отчеты Европарламента ** в отношении перспектив имплементации принятых европейским сообществом соглашений об ассоциации с ЕС Молдовы и Грузии. Ключевыми для всех стран признаны направления продолжения изменений в сферах государственного управления и фискального реформирования с целью совершенствования систем здравоохранения, пенсионного обеспечения и образования граждан. Кроме того, рекомендовано поддерживать лучшие практики, гарантирующие благоприятные условия для развития гражданского общества и усиления его позитивной роли в устойчивом подъеме СЭС.

Тенденции финансиализации в мире признаны такими, которые влияют на уровень национальной безопасности и устойчивость государственных экономических систем. Аналитиками МВФ рассматриваются негативные перспективы в этом отношении из-за ухудшения отдельных факторов уязвимости – речь идет о быстром повышении процентных ставок и снижении цен на сырьевые товары ***, а так-

* Association Implementation Report on Ukraine. – Brussels, 7.11.2018 SWD(2018) 462 final / European Commission [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://cdn3-eas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/aZnrbQ70ZJtiXaRXV69qTtPI-d-gbCzZxpirQUpU6EY/mtime:1541749617/sites/eas/files/2018_association_implementation_report_on_ukraine.pdf.

** Report on the implementation of the EU Association Agreement with Moldova (2017/2281(INI)) / Committee on Foreign Affairs. Rapporteur: Petras Auštrevičius [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/04/06/fiscal-monitor-april-2017>.

же о существенном укреплении курса доллара США. В то же время указывается, что высокими остаются долговые риски и угрозы материализации условных обязательств через государственные гарантии по корпоративным займам в развивающихся странах и странах с формирующимися рынками. Избавление от бремени заимствований возможно лишь путем экономического подъема, роста производительности и инвестиций. Подобную кардинальную линию экономической стратегии можно наблюдать в проекте бюджета Европейского Союза на 2019 г. *. Для реализации целей устойчивого развития стран ЕС в числе провозглашенных приоритетов указаны фискальные, инвестиционные составляющие общей политики, призванной поддерживать общественные ценности ЕС. Отмечено, что созданный в 2015 г. Фонд стратегических инвестиций (European Fund for Strategic Investments – EFSI) успешно выполняет 90% первоначальных установок, направляя денежные средства в объеме свыше 300 млрд. евро в инновации и инфраструктуру.

Кроме того, в бюджете ЕС надлежащим образом функционирует механизм государственных гарантий, что позволяет развивать бизнес сотням тысяч малых и средних предприятий. Также задекларированы намерения продолжать практику бюджетной поддержки субъектов предпринимательства в целях повышения их конкурентоспособности, увеличения количества рабочих мест с отдельными целевыми индикаторами сокращения молодежной безработицы. Не менее важными признаны целевые программы финансирования проектов в сферах, связанных с экологией, миграцией населения, обороной и экономической безопасностью.

В перспективе будет продолжена целевая ориентация процессов межгосударственного инвестирования на рост устойчивости европейской экономики. Прежде всего, речь идет о поддержании новейшей высокопроизводительной инфраструктуры информационных технологий и развития прикладных научных исследований, направленных на внедрение инноваций в промышленности и государственном секторе. Особое внимание уделено продолжению последовательной реализации принципов транспарентности, эффективного контроля и подотчетности, связанных с более эффективным использованием государственных денежных средств, а также укреплением платежной дисциплины. В то же время на сегодня вследствие отсутствия согласия стейкхолдеров по структуре бюджета, его стратегическим приоритетам и т. п. принято решение о разработке нового варианта проекта бюджета ЕС на 2019 г. **.

Параметры рационального распределения и использования ресурсов с учетом ограниченных производственных возможностей формируют текущие конъюнктурные оценки национальных экономик. Инновационные факторы общественного производства в рамках интернациональных производственно-сбытовых цепочек требуют от регуляторных структур обеспечения единых правил доступа экономических агентов к ресурсам, соблюдения высоких стандартов прав человека, норм экологической безопасности и социальной ответственности, а также разработки мер противодействия несправедливому расслоению производителей и потребителей по уровню доходов.

Введение управленческой практики на началах совершенствования цепочек бизнес-процессов следует дифференцировать через структурированное целеполагание. Власть должна, с одной стороны, использовать эффективные инструменты регулирования максимально прибыльной деятельности субъектов коммерческой

* Draft General Budget of the European Union for the financial year 2019 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/11/19/eu-budget-for-2019-conciliation-ends-without-agreement/>.

деятельности, а с другой – быть гарантом целостности государства как института, законности политических решений, надлежащего уровня реализации конституционных гарантий граждан, стабильного и непрерывного предоставления публичных услуг, когда достижение конкурентных преимуществ измеряется не только расчетной эффективностью, но и качеством человеческого капитала и социальными факторами. В целях противодействия проявлениям кризисов и рецессий риск-менеджмент нужно ориентировать на предотвращение угроз и создание резервных возможностей для смягчения последствий дестабилизационных явлений *.

На сегодня проблемными предстают применяемые подходы к оценке влияния так называемой “новой реальности” на управление изменениями в сфере государственных финансов Украины. Необходимо адекватно реагировать на современные тенденции геополитического характера, когда свойства гибридного характера имплементированы и в разные формы противостояния, и в модели интеграции управленческих механизмов [8]. Все это обуславливает необходимость глубокого анализа результативности принятых в Украине программных документов, направленных на согласование новаций в сфере государственного управления с нововведениями в СУГФ, их ориентацией на инклюзивное социально-экономическое развитие как отдельных регионов, так и всего государства **.

В силу сказанного **цель статьи** заключается в обосновании направлений укрепления экономической безопасности Украины в контексте дальнейшего совершенствования СУГФ с учетом ее гармонизации с лучшими мировыми практиками и региональными особенностями.

В соответствии со стратегическими целями устойчивого развития, следует поддерживать достаточный уровень социально-политической и оборонной сфер, обеспечивать внедрение инноваций, неустойчивость и независимость интересов нации в части возможных внешних и внутренних угроз. Одновременно нужно способствовать повышению устойчивости экономических агентов и эффективности их деятельности путем финансового регулирования отдельных отраслей, сфер деятельности, территорий и т. п.

В принятой в 2017 г. Стратегии реформирования системы управления государственными финансами на 2017–2020 годы (далее – Стратегия) задекларировано достижение следующих ключевых результатов:

- “сокращение дефицита операций сектора общегосударственного управления (ОГУ) и снижение темпов прироста государственного долга в среднесрочной перспективе и их удержание на приемлемом уровне;
- обеспечение последовательности и предсказуемости бюджетной и налоговой политики;
- повышение качества предоставления государственных услуг и эффективности государственных инвестиций во время обеспечения более рационального использования ресурсов” ***.

Управление изменениями в фискальном пространстве направлено на восстановление равновесия в экономике, избежание угроз дефолта, преобразования в социальной сфере. В Стратегии определены возможности построения партнерских отношений власти и бизнеса, обозначены пути совершенствования национального законодательства, норм и фискальных правил, регламентирующих деятельность распоряди-

* Fiscal Monitor : Acting Now, Acting Together. – April 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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. Распределение рисков, препятствующих выполнению задач Стратегии

Наиболее опасным (поскольку касается почти каждого третьего риска) представляется фактор, связанный с запаздыванием в развитии способности государственных экономических агентов к изменениям по сравнению с темпами институциональных реформ. В числе причин такого отставания — ограниченность кадрового потенциала и материальных ресурсов, которая, вероятно, будет мешать полноценному управлению фискальными рисками, государственными инвестициями; организации бухгалтерского учета, финансового контроля и аудита на уровне международных стандартов; аналитическому процессу в управлении ликвидностью и т. п. Разработчики Стратегии видят дилемму в части необходимости формирования правительственной политики в направлениях стратегического планирования, с одной стороны, и полноценного использования программно-целевого метода — с другой. Вероятные препятствия в гармонизации этих положений в большинстве случаев касаются проблемного характера соблюдения принципа синхронности в функционировании составляющих названных сфер государственного регулирования при определенных конъюнктурных обстоятельствах (например, таких, которые связаны с наличием гибридных конфликтов). Кроме того, отмечается недостаточная состоятельность министерств и ведомств в сфере публичных закупок, а также в балансировании государственных доходов и расходов по отраслям в ближайшем будущем. Не менее дискуссионной представляется невозможность реализовать проекты международной технической помощи по имплементации лучших практик для налаживания работы подразделений внутреннего аудита и повышения квалификации государственных служащих.

Весомые риски существуют вследствие вероятной реализации сценариев, при которых отсутствие скоординированного волеизъявления, а также консенсуса в части единого курса изменений в обществе повлекут за собой очередные сокращения политических циклов. Подобные ситуации не позволят четко определять сферу ответственности каждого ЦОИВ и органов местного самоуправления в стратегических вопросах реформирования государственного управления. Это, в свою очередь, будет ограничивать степень жесткости неотвратимых санкций за коррупционные нарушения. Задача предотвращения негативных последствий, связанных с усложнением политической конъюнктуры, возникает при выполнении каждого из основных направлений Стратегии *:

- соблюдение общей бюджетно-налоговой дисциплины в будущей перспективе **;
- повышение эффективности распределения ресурсов на уровне формирования государственной политики ***;

* Там же.

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

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

телей бюджетных денежных средств всех уровней по формированию доходной и расходной частей бюджета.

Упорядочивание мер “финансовой стабилизации” сопровождается установлением рисков, которые могут препятствовать выполнению задач. На рисунке 1 отображено их вероятное распределение в рамках составляющих Стратегии.

- обеспечение результативного выполнения бюджета *;
- повышение уровня прозрачности и подотчетности в управлении государственными финансами **.

Факторы макроэкономической нестабильности, институциональной несостоятельности, политической несогласованности в обществе, несомненно, очень усложняют законотворческий процесс. Поэтому разработчики Стратегии подчеркивают необходимость избежания непредсказуемых изменений законодательства в сферах публичных закупок, макроэкономического и бюджетного прогнозирования, налогообложения и т. п.

Управление финансированием макроэкономических структурных преобразований, проектов инвестиций в человеческий, инфраструктурный и технологический капиталы требует существенной интенсификации взаимного обмена информацией. Как известно, ее операционное движение между экономическими агентами сопровождается угрозами ошибок в выборе, которые чаще всего связаны с асимметрией, разным толкованием одинаковой информации вследствие факторов бихевиоризма, ограниченности технических возможностей программного обеспечения, создания или модернизации информационно-аналитических систем для обработки данных и т. п. Разработка стратегического плана развития IT-систем является одной из главных задач Стратегии в части повышения прозрачности и подотчетности СУГФ. Поэтому, по нашему мнению, риски, которые могут препятствовать выполнению этих задач, целесообразно рассматривать вместе с угрозами институционального и политического характера. Речь идет, например, об автоматизации рискоориентированного отбора объектов контроля из-за трудностей в финансировании и налаживании обмена информацией между Государственной аудиторской службой Украины и другими государственными органами. Вообще в условиях внешней и внутренней неопределенности следует разработать единые подходы к формированию и оценке финансовых и нефинансовых показателей.

Через три месяца после принятия Правительством Украины Стратегии отдельным распоряжением утвержден План мер по реализации этого стратегического документа *** (далее – План), который характеризуется признаками системной алгоритмичности. Несмотря на это, анализ соответствия намерений Стратегии в части тактики воплощения четко детерминированных действий тому, что позднее было утверждено в Плате, а также результаты его осуществления за полтора года указывают на не совсем оптимистичный вариант реализации рисков невыполнения, предусмотренных в начале 2017 г. По нашим оценкам, по состоянию на III квартал 2018 г., большинство намеченных заданий выполнено. В то же время те меры, которые квалифицированы как осуществленные не в полном объеме, нуждаются в актуализации или уточнении, перенесении сроков и т. п. Определенные изменения будут касаться заданий, которые недостаточно четко очерчены и формализованы с точки зрения создания критериальной базы, а также специфицированных обстоятельств для принятия управленческих решений. Много проблемных вопросов связано с недостаточностью системности в налогообложении. Это, в частности, касается намеченной в Плате, но не отраженной в Стратегии меры по разработке и реализации подходов к реформированию налоговых и таможенных органов.

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

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

*** 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.

Україна приєдналася к програмі розширеної кооперації в рамках ОЭСР и підписала многосторонню Конвенцію * по заходам, стосуючимся к угодам о налогообложении с целью противодействия размыванию базы налогообложения и выведению доходов из-под налогообложения (Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting), більше известную под коротким названием “Многостороння конвенція MLI” (Multilateral Instrument) **. Этот документ является ключевым элементом реализации известного Плана BEPS (Base Erosion and Profit Shifting – “Размывание налогооблагаемой базы и выведение дохода из-под налогообложения”). Подобные инновации, как неоднократно отмечалось, нередко сопровождались конфликтными ситуациями вокруг налогообложения в национальной политической среде. Не первый год при участии правительственных и парламентских структур идут дискуссии, которые совершенно очевидно отражают несовпадение мнений, интересов отечественных и иностранных стейкхолдеров в фискальной сфере. К наиболее противоречивым относятся вопросы администрирования разнообразных льгот и возмещения НДС, введения нулевой декларации, совершенствования упрощенной системы налогообложения, подотчетности, подчиненности Государственной фискальной службы Украины и т. п. Как уже неоднократно констатировалось, экономические агенты теневого сектора не заинтересованы в прозрачности данных, в том числе в отношении трансфертного ценообразования, а также обмена финансовой и банковской информацией с другими странами для налоговых целей.

Недавно наша страна взяла на себя обязательства имплементировать Минимальный стандарт Плана действий BEPS, где обязательными являются четыре мероприятия из пятнадцати, определенных базовым документом ***. Речь идет о гармонизации правил налогового администрирования с точки зрения противодействия финансовой дестабилизации вследствие размывания базы налогообложения и перемещения доходов за рубеж. В экспертной среде **** дискуссионным является отражение в действующем законодательстве ***** вопросов внедрения механизмов прозрачности налогообложения, которые влияют на раскрытие физическими лицами – резидентами Украины своего участия в иностранных компаниях и правила относительно контролируемых иностранных компаний; ограничение операций со связанными лицами; использование инструментов предотвращения злоупотреблений международными соглашениями по избежанию двойного налогообложения; определение статуса постоянного представительства иностранных компаний в налоговых целях; последующие

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

** Multilateral convention to implement tax treaty related measures to prevent base erosion and profit shifting/ OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <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” (См.: Рекомендації з реалізації Плану дій з BEPS (мінімальні стандарти) / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступа : https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/2017_Roadmap_BEPS_UKRAINE_ua.pdf).

**** BEPSinUA: Форум із міжнародного податкового співробітництва [Електронний ресурс]. – Режим доступа : https://forumbeeps.bank.gov.ua/forumbeeps/?fbclid=IwAR2LzAeC9_IM1B-6TWZsj-fh20Rjgv3EPyEPwybUIGYsnJnViEYHluGltBU#materials.

***** Про внесення змін до Податкового кодексу України з метою імплементації Плану протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування : проект Закону України / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <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>.

пути совершенствования контроля за трансфертным ценообразованием; наработку национальных процедур отчетности в разрезе стран для международных групп компаний и решения налоговых споров, а также особенностей отчетности и налогового администрирования при осуществлении контролируемых операций. И если приведенные предложения по внесению изменений в Налоговый кодекс Украины являются сравнительно новыми для отечественного налогового пространства, то дискуссии вокруг реализации таких вопросов, как “нулевое” или “одноразовое” декларирование, которое даст возможность предотвратить правовые последствия для собственников финансовых активов за пределами страны, а также внедрить оценивание экономического содержания или деловой цели операций с нерезидентами, ведутся в деловой и экспертной среде свыше десяти лет. Крайне важным становится использование лучшего мирового опыта урегулирования международных операций, призванных минимизировать барьеры для относительно свободного движения капитала, при условии высокого институционального уровня отражения в действующих нормах принципов прозрачности, подотчетности, комплаенса и т. п. Очевидно, что такой аспект вызывает дискуссии по поводу комплементарности в национальном законодательстве и подзаконных актах принятых основ соблюдения правил добровольного раскрытия информации без нарушения условий налоговой транспарентности, банковской тайны и т. п.

Дискуссии по поводу институциональных изменений в деятельности Государственной фискальной службы Украины и таможни ведутся вокруг усиления сервисных и разъяснительных функций с предоставлением максимального объема информационных услуг через электронный кабинет налогоплательщика с широким доступом к базам данных в режиме онлайн. В частности, речь идет о “едином окне” — централизованной базе данных таможенных и контролирующих органов, в которую подают документы предприниматели для осуществления государственных видов контроля и во время таможенного оформления товаров. Кроме того, необходимо упорядочить ввоз товаров на таможенную территорию Украины уполномоченными экономическими операторами. В окончательном решении нуждаются вопросы создания Службы финансовых расследований вместо налоговой милиции с применением эффективных инструментов борьбы с теневыми схемами, а также определения формата ведения “позитивных историй налогоплательщиков” в целях стимулирования добросовестного выполнения ими обязанностей перед государством.

Стоит заметить, что в Плане вообще не отражены стратегические задачи в части путей сбалансирования доходов и расходов. Между тем разработка концептуальных основ организации уплаты обязательных платежей отложена на 2019 г. Наиболее успешными в сфере налогообложения признаны действия, связанные с постепенным избежанием информационной асимметрии, и меры, нацеленные на установление партнерских отношений между властью и бизнесом, упрощение администрирования и т. п. Позитивные результаты в упорядочивании системы публичных закупок, внедрении международных стандартов бухгалтерского учета, финансового контроля и аудита одобрены как отечественным, так и иностранным сообществом специалистов. Управление инвестициями нуждается в более серьезной ориентации этого процесса в направлении структурных реформ (в частности, с учетом необходимости его ускорения в реальном секторе экономики).

Безусловно, наихудшие сценарии, реализованные в Украине вследствие дисбалансов на микроэкономическом уровне, не позволили в полном объеме выполнить меры, связанные с фискальными рисками, управлением государственным долгом, ликвидностью и т. п.

Отсутствие политического консенсуса в украинском обществе повлекло за собой проблемы с окончательным признанием и упорядочиванием процедур планирования в стратегическом контексте, а также в средне- и долгосрочной перспективе.

Коррупционные проявления и дефицит волеизъявления, неизбежно сопровождаемая непримиримые противоречия интересов олигархической власти с интересами гражданского общества, негативно повлияли на выполнение мер Стратегии, связанных с применением программно-целевого метода, межбюджетными отношениями, фискальной децентрализацией и т. п. Поэтому не удивительно, что степень прозрачности и подотчетности в бюджетной сфере потребует дальнейшего повышения.

Современные экономические отношения сопровождаются тенденциями так называемой “новой реальности”, когда свойства гибридного характера имплементированы как в разные формы противостояния, так и в модели интеграции экономических механизмов сотрудничества. Усиливаются неопределенности геополитического характера из-за новых потрясений (таких, как “Брексит” – референдум 2016 г. в Великобритании по поводу выхода страны из ЕС). Поэтому следует иметь в виду высокую динамику изменений факторов макроэкономической нестабильности. Во II полугодии 2018 г. были обнародованы оценки МВФ о том, что суммарный мировой рост в группе развивающихся стран и стран с формирующимися рынками характеризуется ухудшением по сравнению с аналогичными данными по состоянию на I полугодие 2018 г. По ожиданиям экспертов, прирост ВВП в 2018–2019 гг. может остаться на уровне 2017 г. и составит 4,7%, что на 0,2 процентного пункта (в 2018 г.) и на 0,4 процентного пункта (в 2019 г.) ниже, чем предусматривалось в предыдущих аналитических материалах, и далее на том же уровне – в пятилетней перспективе *. Темпы экономического роста в странах Европы с формирующимися рынками близки к мировым в своем сегменте – 6% в 2017 г., 3,8% в 2018 г. и 2% в 2019 г. В то же время председатель МВФ К. Лагард на очередной встрече министров финансов и руководителей центральных банков G20 ** обнародовала мнение, что торговые и валютные конфликты между ведущим мировым гарантом безопасности (США) и Китаем могут повлечь за собой существенный спад динамики мировой экономики. Противодействием угрозам напряженности в сфере рыночного товарообмена, а также в финансовом секторе должны стать меры, призванные преодолеть противоречия в контрактных отношениях при помощи международного сотрудничества на базе инновационного партнерства, не прибегая к чрезвычайным акциям. При этом роль МВФ как одного из центров глобальной системы финансовой безопасности должна остаться неизменной.

Перспективы нейтрализации негативных последствий от любых внешних или внутренних трансформаций в Украине нужно рассматривать на фоне вероятных ухудшений ситуации под влиянием факторов инфляции, изменений в ценах на биржевые товары, усложнения демографической ситуации, замедления производительности и т. п. ***. В прогнозном периоде 2018–2023 гг. национальная экономика будет стабильно расти, ожидаемый ежегодный прирост ВВП составит 2,7–3,5%. В среднем ожидаемый прирост ВВП в Украине будет выше, чем в странах Европы, как развитых, так и транзитивных. Однако существует угроза сохранения сформированных в прошлом диспропорций в благосостоянии украинских граждан вследствие неблагоприятной демографической ситуации в государстве, недостаточного потенциала национальной экономики для получения ими надлежащего уровня услуг об-

* Challenges to Steady Growth / IMF World Economic Outlook. – 2018 October [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/>.

разования и системы здравоохранения, для обеспечения комфортной, экологической окружающей природной среды, а также для гарантирования со стороны государства личной безопасности. Следует заметить, что в Украине цели устойчивого инклюзивного экономического развития были признаны национальными приоритетами раньше, чем в других государствах Восточного партнерства *. Но в перспективе уровень жизни населения будет зависеть не только и не столько от материальных доходов или динамики ВВП. Дальнейшие преобразования будут направлены на развитие систем совершенствования личности, повышение трудозанятости, увеличение размера заработной платы, улучшение социальных стандартов и усиление защиты населения и т. п. На рисунке 2 приведены фактическая и прогнозируемая динамика среднего показателя ВВП на 1 чел. по ППС в 2014–2017 и 2018–2023 гг.

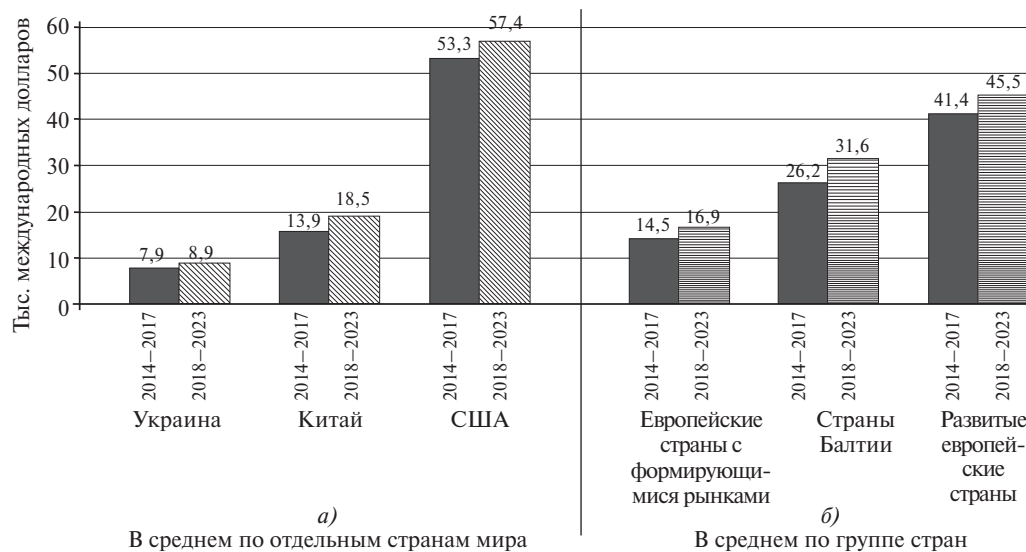


Рис. 2. Динамика среднего показателя ВВП на 1 чел. по ППС в 2014–2017 и 2018–2023 гг. (в постоянных ценах)

Построено автором по: World Economic Outlook Database. – 2018 October [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weodata/index.aspx>.

В Украине, несмотря на оптимистические ожидания в части экономического роста, средний показатель ВВП на 1 чел. по ППС будет оставаться более низким по сравнению с развитыми и транзитивными странами Европы и Балтии, США и Китаем. В КНР, благодаря высоким темпам роста ее экономики, этот показатель в 2010–2013 гг. впервые обогнал его усредненное значение в нашей стране на 29,4%, хотя даже в кризисные 2007–2009 гг. он был на 8,5% ниже. До 2022 г. такой разрыв достигнет двукратного размера в пользу Китая, тогда как 25 лет назад этот показатель в те же 2 раза уступал Украине. Среди стран Организации Черноморского экономического сотрудничества до конца прогнозного периода ВВП на 1 чел. по ППС будет меньше 10 тыс. международных долларов в Украине и Молдове, а его максимальное значение (23–28 тыс. международных долларов) ожидается в Турции, Румынии, Греции и Болгарии.

Разработка направлений деятельности, которые дадут возможность преодолеть отставание Украины от мировых лидеров и многих европейских стран с развитой и транзитивной экономикой, находится в центре внимания как органов государственного управления, так и представителей сообщества специалистов и бизнеса.

* 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.

Перспективные планы ускорения экономического развития следует формировать на фоне снижения коррупции, прекращения оттока кадров, необходимости достижения более высоких темпов роста национальной экономики – с тем, чтобы со временем перейти в категорию развитых государств.

Рисунок 3 иллюстрирует, как изменялся показатель доли валового накопления основного капитала (ВНОК) за 1991–2017 гг.

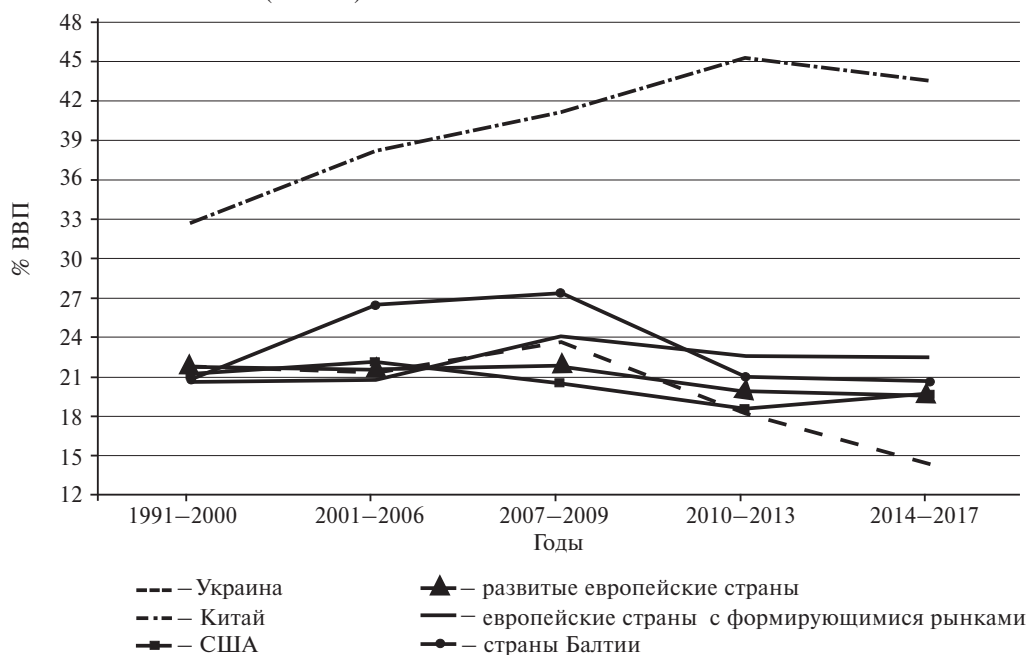


Рис. 3. Показатель доли ВНОК за 1991–2017 гг. (в среднем за период)

Построено автором по: ООН. Data Center [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://unctadstat.unctad.org/EN/Index.html>.

В числе главных задач структурных реформ – создание условий для активного привлечения отечественных и иностранных инвестиций в производство с высоким содержанием добавленной стоимости, с целевым ориентиром на существенное повышение доли ВНОК в ВВП в долгосрочной перспективе (не менее 25%) *. Это будет означать рост реальных инвестиций более чем на треть по сравнению с их нынешними объемами. Например, в КНР, начиная с 1992 г., доля ВНОК в ВВП не уменьшалась ниже 30%, а в среднем за 2014–2017 гг. составляла 43%, при соответствующей доле конечного потребления на уровне 52% **. Невозможно динамично и инклюзивно развиваться, ожидать стабильных темпов роста в долгосрочной перспективе, если доля конечного потребления в ВВП достигает 85–90% (например, в Албании, Армении, Греции, Грузии и других странах в 2009–2017 гг.). Динамика этого показателя в Украине в последние годы тоже находится в таких пределах при ВНОК в ВВП на уровне 14–15,5%.

На фоне увеличения внешнеэкономического оборота преимущественно из-за роста импортных поступлений можно предположить, что в Украине более оптимистичный сценарий инклюзивного развития возможен благодаря существенным позитивным изменениям в инвестиционном климате реального сектора экономики. Речь идет об упрощении порядка ведения бизнеса, об условиях приватизации, более привлека-

* Аналитические расчеты выполнены совместно с учеными ГУНУ “Академия финансового управления”.

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

тельных для предпринимателей и выгодных для развития экономики, о мерах по защите капиталовложений и интеллектуальной собственности. В государственном регулировании стабильного развития отраслей национальной экономики бюджетно-налоговая политика занимает весомые позиции. Мы поддерживаем точку зрения международного экспертного сообщества о необходимости повышения ее роли в будущем*.

Как отмечалось, на достижение среднесрочных целей сокращения и удерживания на приемлемом уровне минимальных приростов государственного долга и дефицита операций сектора ОГУ сориентированы конкретные меры многих направлений Стратегии. С помощью операций реструктуризации, проведенных в 2015 г. в рамках механизма расширенного финансирования МВФ, спрогнозировано постепенное снижение долговой нагрузки. Регулирование заимствований рассматривается в качестве составляющей отдельных задач по соблюдению общей бюджетно-налоговой дисциплины, направленных на снижение их стоимости и рисков финансирования дефицита государственного бюджета, обеспечения макроэкономической стабильности, низкого уровня ликвидности банковской системы, что в целом усложняет привлечение денежных средств на внутреннем финансовом рынке. Согласно условиям повышения долговой устойчивости, недавно утверждена Среднесрочная стратегия управления государственным долгом на 2018–2020 годы** (вместо принятой в прошлом году на 2017–2019 гг.***). Обновленный документ отражает долговую политику в течение ближайших трех лет, детализирует текущую структуру правительственных заимствований по сравнению с предыдущими периодами. Меры по управлению рисками предусмотрены на базе предположения об их относительно низком уровне. Ожидается ежегодная отрицательная динамика отношения долга к ВВП, которое на конец 2017 г. составляло 61,5%, до 52% в 2019 г. и 49% в 2020 г.****. В то же время валютный риск и риск рефинансирования остаются основными угрозами для управляемости долговым бременем. Предотвращение таких и других препятствий для стабилизации государственных финансов, а также управление изменениями в соответствии с принятыми подходами к инновационно-инвестиционному характеру целеполагания будут происходить в рамках четко определенных процедур осуществления качественного мониторинга.

Далее проанализируем динамику одного из показателей, по которым измеряется достижение указанных результатов в ЕС. Индексы общего объема долга и гарантированного государством долга относительно ВВП за 2017 г. в европейских странах по сравнению с соответствующим предельным (60% *****) показателем отражены на рисунке 4. Их значения можно идентифицировать в соответствии со шкалой от 0 до 180%, которая также представлена на этом рисунке.

В 2017 г. 13 стран относились к группе I с объемом долга до 60% ВВП (Болгария, страны Балтии, Дания, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Румыния, Слова-

* IMF Fiscal Monitor. April 2017. Achieving more with less [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.kmu.gov.ua/ua/nras/pro-zatverdzhennya-serednostrokovoyi-strategiyi-upravlinnya-derzhavnim-borgom-na-20182020-roki>.

*** Постановление Кабинета Министров Украины от 1 декабря 2017 г. № 905 “Об утверждении Среднесрочной стратегии управления государственным долгом на 2017–2019 годы” (Офіційний вісник України. – 2017. – № 98. – Ст. 2992) отменено приведенным выше постановлением Кабинета Министров Украины.

**** Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2018–2020 роки / Урядовий портал [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.kmu.gov.ua/ua/nras/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) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : 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.

кия, Чешская Республика, Швеция). В группе II из 8 государств (включая Украину) предельный объем долга превышен, но ниже среднего значения по ЕС-25, а также по Еврозоне-19 (соответственно, 82,4% и 86,7%), за исключением Великобритании (87,7%). Наконец, группа III из 7 стран (Португалия, Италия, Греция (-125-178,6%), Франция, Кипр, Испания, Бельгия (-97-103,1%)) находится в зоне наихудших показателей. Как свидетельствует рисунок 5, в среднем в течение 2000-2017 гг. по группе I индекс отношения государственного долга к ВВП составил 38,6%, и практически все страны (за исключением двух) находились ниже предельной границы в 60%. В Мальте, начиная с 2015 г., превышение было вообще устранено, а в Нидерландах оно лишь в течение 2011-2016 гг. удерживалось на невысоком уровне – не выше 8%.

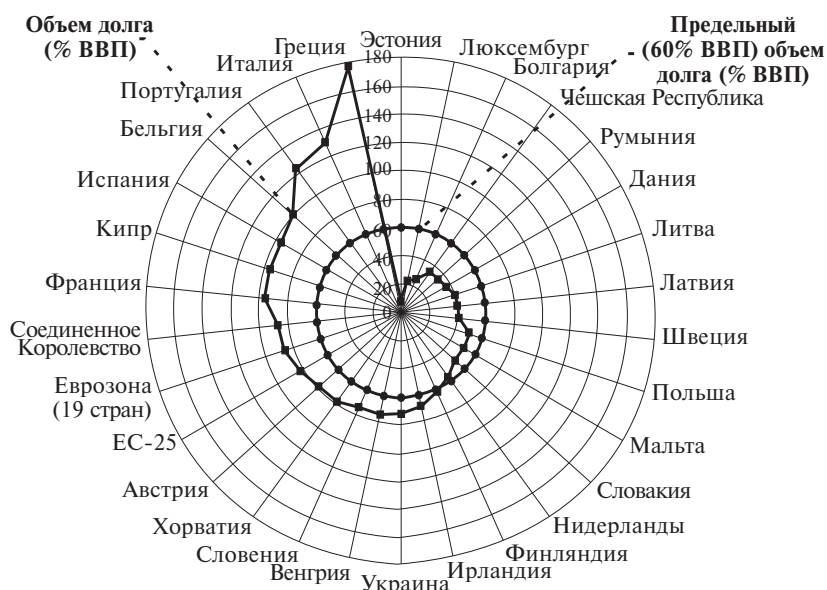


Рис. 4. Объем долга сектора ОГУ в государствах ЕС и в Украине за 2017 г.

Государства группы II в среднем (69,9%) не превышали европейского уровня этого индикатора (за исключением Ирландии в 2011-2014 гг.), а Украина (51,1%), Финляндия (53,7%) и Словения (57,7%) в целом демонстрировали относительно устойчивый долговой показатель. В то же время в течение анализируемого периода в нашем государстве, начиная с кризиса 2014 г., ситуация с государственным долгом значительно ухудшилась на фоне ее постепенной стабилизации в странах группы II. Хотя в государствах группы III долговые обязательства являются стабильно высокими (в среднем 106,4%) и за 2000-2017 гг. превышают среднеевропейские показатели, все же их некорректно сравнивать с остальными. Дело в том, что в зоне евро они защищены мерами по макроэкономической стабилизации со стороны единого регулятора монетарного сектора – Европейского центрального банка. Иначе говоря, по нашему мнению, несмотря на наличие многих противоречивых точек зрения на будущее единой валюты в европейском экономическом пространстве, постепенное евроинтеграционное движение Украины в любом случае будет весомым институциональным фактором противодействия внешним и внутренним угрозам дестабилизации.

Проблемы взаимообусловленности состояния денежно-кредитной и бюджетно-налоговой сфер находятся в центре внимания соответствующих структур всех ветвей власти. Так, в конце октября текущего года Совет НБУ рекомендовал Кабинету Министров Украины конкретные меры в среднесрочной перспективе по повышению качества координации фискальной и монетарной политики с учетом соблюдения уста-

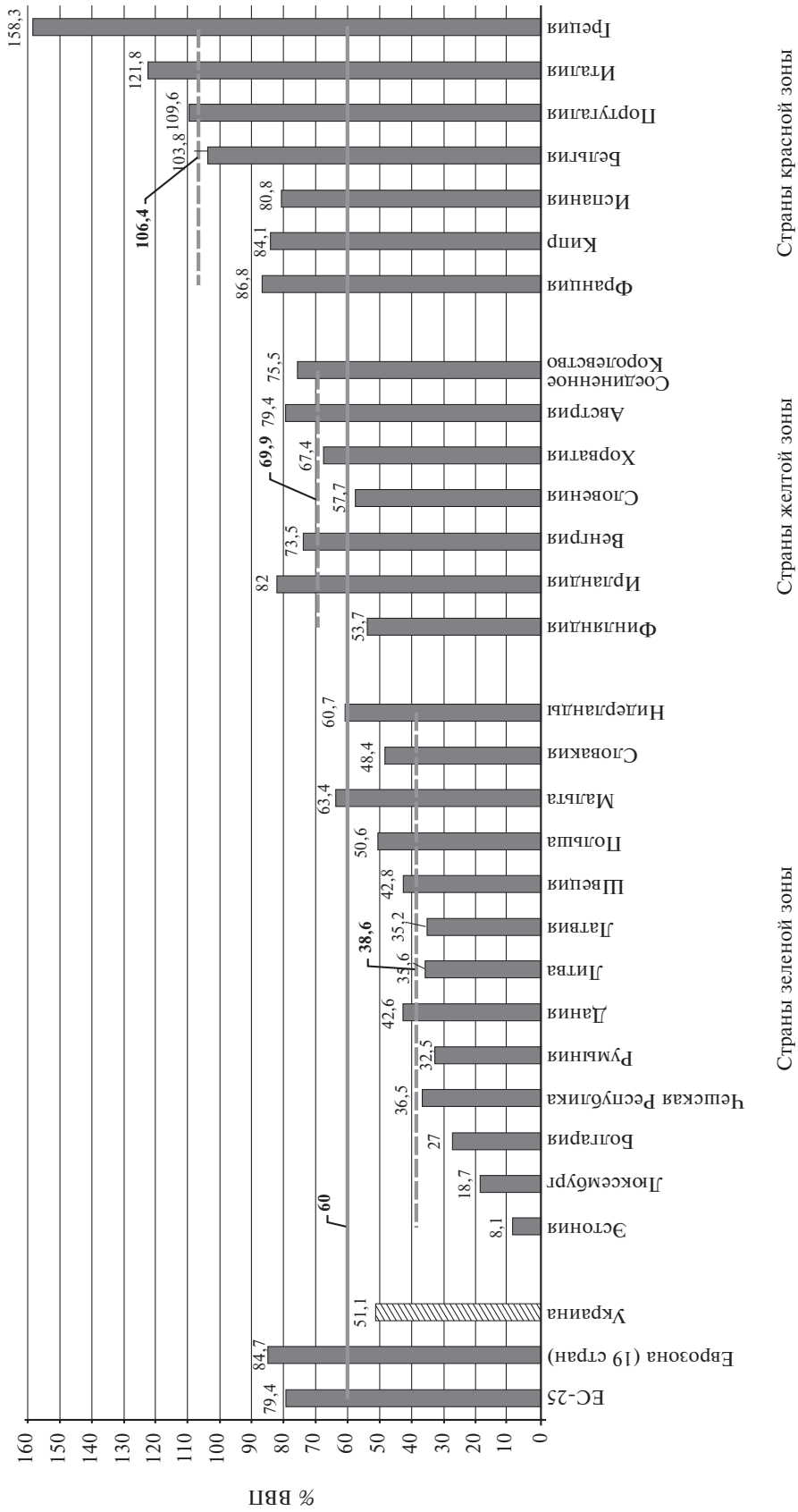


Рис. 5. Динамика объема долга сектора ОГУ в государствах ЕС и в Украине в среднем за 2000–2017 гг.

новленных таргетов инфляции. Прежде всего, речь идет о противодействии угрозам ухудшения макрофинансовой ситуации вследствие факторов давления долговой динамики государства на денежный рынок. В то же время существенными факторами риска дестабилизации платежного баланса становятся вероятные последствия недостаточного уровня консолидации государственных расходов. В контексте ускорения структурных реформ в 2019 г. и в ближайшие годы необходимо придерживаться рекомендованных МВФ критериальных значений показателей дефицита бюджета сектора общегосударственного управления и объемов государственных заимствований.

С учетом безусловного выполнения пиковых значений в графике выплат по государственному и гарантированному государством долгу в 2019–2021 гг. полисмейкерам важно остерегаться рисков нарушения финансового равновесия из-за сметных несопадений расходов и поступлений денежных ресурсов как на государственном уровне власти, так и на местном. Для укрепления бюджетной стойкости необходимы более четкий контроль за движением средств и управление их остатками на счетах Правительства Украины. Меры по снижению уязвимости государственных финансов к валютным рискам следует нацеливать на постепенные изменения в структуре государственного долга в направлениях, связанных с достижением более оптимальных соотношений заимствований, полученных на внутренних и внешних рынках; совершенствованием механизмов использования целевых ОВГЗ для стимулирования экспорта и импортозамещения, поддержки инновационно-инвестиционных проектов и т. д.

Вероятность девальвации национальной валюты создает дополнительные заемные риски вследствие высокой доли долговых обязательств Украины, номинированных в иностранной валюте, поэтому программный комплекс мер по развитию первичного рынка государственных ценных бумаг будет иметь большое значение. В конце 2017 г., во исполнение Стратегии, такой документ, разработанный согласно Плану, был передан в Правительство. В этом документе предусмотрены скоординированные действия со стороны Министерства финансов Украины, Национальной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку и НБУ, в частности, на базе развития института первичных дилеров, которые позволят повышать ликвидность ОВГЗ по результатам размещений ценных бумаг, номинированных в гривнях, сроком от 3 месяцев до 5 лет, а также определять актуальные ценовые ориентиры доходности остальных финансовых инструментов.

До конца 2018 г. скоординированные предложения трех учреждений дадут возможность ввести меры по стимулированию нерезидентов к инвестированию в ОВГЗ, номинированные в национальной валюте. При этом источниками финансирования определены собственные активы и денежные средства международной технической помощи. В целях развития внутреннего рынка предусмотрено устранить бюрократические, организационные и нормативные препятствия для заключения и реализации соответствующих контрактов, привлечь представителей ведущих европейских депозитариев в состав контрагентов существующего депозитарного подразделения НБУ.

Более четкого выполнения потребуют намеченные действия по совершенствованию координации между процессами управления ликвидностью и долгового регулирования. Финансовые инструменты уже эмитируются в соответствии с утвержденными временными алгоритмами размещений ОВГЗ, с обнародованием на сайте официального эмитента. Но для гармонизации подходов к выпуску долговых инструментов и к инвестированию свободных остатков денежных средств дальнейшая интеграция управленческих функций должна происходить в направлении согласования планов выпуска краткосрочных долговых инструментов с прогнозами в части движения денежных средств на едином казначейском и разнообразных валютных счетах Правительства.

Выводы

Модернизация состояния государственных финансов должна сопровождаться введением эффективного управления изменениями в СУГФ с использованием самых современных методов диагностики состояния финансов в соответствии с международной практикой. Целесообразно также продолжать программы роста социального благосостояния, содействия развитию предпринимательства, ограничения нелегальной экономики, совершенствования инвестиционного климата, обеспечения прозрачности операций с государственными финансовыми активами, повышения эффективности управления правительственными долговыми обязательствами. Ресурсное сопровождение структурной модернизации национальной экономики следует ориентировать на определенные акценты в управлении изменениями политики государственных заимствований, имея в виду ее более активную роль в применении как общих макроэкономических, так и сугубо денежно-кредитных рычагов устойчивого развития. По результатам текущего мониторинга необходимо надлежащим образом корректировать как цели Стратегии и Плана, так и их меры.

Безопасность экономического пространства государства связана с широким спектром процессов и явлений – от обеспечения роста уровня жизни граждан до гармонизации противодействия угрозам дестабилизации экономики вследствие влияния негативных факторов, внешних и внутренних сбоев и т. п. Меры по действенному фискальному регулированию должны быть нацелены на качественное совершенствование народного хозяйства, поддержание расширенного воспроизводства в контексте сбалансированного движения и взаимопроникновения потоков материальных, трудовых и интеллектуальных ценностей в сферах производства, распределения, обмена и потребления. Именно успешное операционное взаимодействие всех составляющих этих четырех сфер должно стать основой для равновесных процессов общественного воспроизводства.

Проблемы выбора надлежащих форм и методов вмешательства в экономические отношения со стороны правительств (включая бюджетно-налоговые нормы) находятся в центре внимания практиков и теоретиков в сфере государственного менеджмента. Прежде всего, речь идет о степени целесообразности сочетания рыночных и нерыночных форм взаимодействия контрагентов в рамках бизнес-среды, а также о соотношении рычагов самоорганизации и законодательного, принудительного администрирования при выполнении контрактов. Инициирование государством структурных реформ в средне- и долгосрочном периодах должно сопровождаться укреплением института доверия к власти со стороны населения. Каждый гражданин должен быть уверен в прозрачности бюджетных расходов, направленных на реализацию программных задач развития согласно установленной степени компетенции и ответственности исполнительных структур разных уровней. В то же время по отношению к процедурам принятия тех или иных управленческих решений необходимо последовательно внедрять меры по предотвращению угроз проявлений коррупции вследствие конфликта между национальными, корпоративными и личными интересами, а также их носителями во властных и предпринимательских кругах.

Инновационное обновление управленческой практики в сфере государственных финансов на разных этапах циклического экономического развития шаг за шагом эволюционирует на глобальном, национальном и региональном уровнях. Неопределенность, непредсказуемость рисков дестабилизации СЭС требуют от правительства введения новых регуляторных инструментов. Ключевыми в финансовом менеджменте являются изменения в бюджетно-налоговой политике, влияющие как на формирование источников, так и на движение доходов, расходов, долгов.

Список использованной литературы

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. Гець В.М. 25 років трансформаційних змін. Що далі? // Економіка і прогнозування. – 2016. – № 2. – С. 7-8.
4. Гець 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 прогноз. 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.

References

1. Bruno M., Sachs J.D. Economics of Worldwide Stagflation. Cambridge, MA, Harvard University Press, First edition, 1985.
2. *Lyuds'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 [in Ukrainian].

Статья поступила в редакцию 13 августа 2018 г.
The article was received by the Editorial staff on August 13, 2018.