

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Монографія

За редакцією доктора економічних наук І. С. Волохової



*Рекомендовано Вченою радою
Одеського національного економічного університету
(протокол № 5 від 26.01.2021 р.)*

Рецензенти:

Опарін В. М. – доктор економічних наук, професор, професор кафедри фінансів Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана;

Немченко В. В. – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри обліку і аудиту Одеської національної академії харчових технологій.

Спасів Н. Я. – доктор економічних наук, доцент, професор кафедри фінансового менеджменту та страхування Західноукраїнського національного університету;

Автори: І. С. Волохова (вступ, розділ 3), А. В. Хомутенко (пп. 8.1; 8.2; 8.3; 8.4 у співавторстві із В.П. Хомутенко), М. О. Слатвінська (розділ 1), О. Г. Волкова (розділ 4), О. Ю. Дубовик (розділ 6), Т. О. Кир'язова (розділ 2), Г. М. Коцюрубенко (розділ 10, п.11.3), Е. І. Курганська (розділ 5), І. В. Мартинюк (розділ 7), В.П. Хомутенко (п. 8.4 у співавторстві із А.В. Хомутенко), Н. А. Шикіна (розділ 9), М. І. Іоргачова (пп.11.1; 11.2).

С 91 Сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку фінансової системи України: монографія. / Волохова І. С., Хомутенко А. В. та ін.; за ред. д-ра екон. наук І. С. Волохової. – Х.: Видавництво Іванченка І. С., 2021. – 395 с.

ISBN 978-617-7879-62-5.

У монографії розкриті теоретичні, нормативно-правові та прикладні засади розвитку фінансової системи України. Дослідження поглиблюється розкриттям тенденцій розвитку бюджетної системи, проблем формування територіальних бюджетів. Оцінюється досягнутий ступінь фінансової децентралізації. Окремо приділена увага проблематиці управління бюджетними коштами. Розкривається фінансовий потенціал податкової системи України, перспективи її екологізації. Проведено оцінювання ефективності управління державними фінансами. Розглянута фінансова безпека України. Окреслені сучасні тенденції та роль фінансів домогосподарств у забезпеченні розвитку фінансової системи. Розкрита роль фінансового ринку в умовах глобалізаційних процесів.

Для керівників усіх рівнів, науковців, викладачів, аспірантів і студентів ВНЗ.

УДК 336

ISBN 978-617-7879-62-5

© Колектив авторів, 2021.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ПРОБЛЕМАТИКА ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ СКЛАДОВОЇ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.....	10
1.1. Актуальні проблеми функціонування податкової складової фінансової системи України.....	10
1.2. Ключові виклики фінансової системи: митний аспект.....	20
1.3. Проблеми видаткової складової фінансової системи та ризиків в управлінні державним боргом.....	38
РОЗДІЛ 2. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.....	52
2.1. Роль середньострокового планування бюджетів в контексті застосування програмно-цільового методу.....	52
2.2. Доходи державного бюджету України: проблеми формування та можливі джерела збільшення.....	64
2.3. Тенденції формування доходів місцевих бюджетів в контексті фінансової децентралізації.....	77
РОЗДІЛ 3. ТЕРИТОРІАЛЬНІ БЮДЖЕТИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ЗМІН.....	88
3.1. Розподіл видаткових повноважень між органами влади: проблемні питання та напрямки їх вирішення.....	88
3.2. Вибір оптимальних джерел фінансування видатків місцевих бюджетів.....	99
3.3. Бюджетна децентралізація територіальних бюджетів та особливості визначення її ступеня.....	122
РОЗДІЛ 4. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ.....	136
4.1. Проблемні питання фінансового забезпечення місцевих бюджетів: окремі аспекти.....	136
4.2. Фіскальна ефективність місцевого оподаткування в Україні.....	149
4.3. Муніципальні запозичення як джерело фінансового забезпечення місцевих бюджетів України.....	162

РОЗДІЛ 5. ПРОБЛЕМАТИКА УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ ЧЕРЕЗ КАЗНАЧЕЙСЬКУ СИСТЕМУ В УМОВАХ ПОЛІТИЧНОЇ КРИЗИ.....	172
5.1. Моніторинг вжитих підрозділами казначейської служби України контрольних заходів щодо запобігання бюджетним правопорушенням в умовах політичної кризи на прикладі Одеської області.....	172
5.2. Залишки коштів на балансовому рахунку в ДКСУ в умовах переходу на СДО: практика та прагматика.....	182
РОЗДІЛ 6. ФІСКАЛЬНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.....	193
6.1. Податкове навантаження на бізнес.....	193
6.2. Резерви збільшення надходжень податку на доходи фізичних осіб у бюджет.....	204
6.3. Вектори підвищення фіскальної ефективності податку на додану вартість.....	216
7. ЕКОЛОГІЗАЦІЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ...	228
7.1. Екологізація як важливий напрям розвитку економіки..	228
7.2. Оцінювання рівня екологізації податкової системи України.....	231
7.3. Перспективи екологізації податкової системи України..	240
РОЗДІЛ 8. ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ.....	248
8.1. Світові та вітчизняні науково-методичні підходи до оцінювання ефективності управління державними фінансами.....	248
8.2. Методичні рекомендації до оцінювання ефективності управління державними фінансами.....	262
8.3. Економічний ефект від управління державними фінансами.....	271
8.4. Соціальний ефект від управління державними фінансами.....	286
8.5. Організаційний ефект від управління державними фінансами.....	292
8.6. Комплексне оцінювання ефективності управління державними фінансами.....	299

РОЗДІЛ 9. ФІНАНСОВА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ..	318
9.1. Нормативне регулювання питань фінансової безпеки в Україні.....	318
9.2. Основні фінансово-економічні загрози національній безпеці України.....	324
9.3. Дефіцит державного бюджету як загроза національній безпеці України.....	330
РОЗДІЛ 10. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА РОЛЬ ФІНАНСІВ ДОМОГОСПОДАРСТВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.....	342
10.1. Фінансова спроможність домогосподарств України: аналітичний аспект.....	342
10.2. Структура заощаджень домогосподарств та їх роль у формуванні інвестиційних ресурсів фінансової системи України.....	352
РОЗДІЛ 11. ФІНАНСОВИЙ РИНОК УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ.....	363
11.1. Сучасний стан фінансового ринку України: структура та проблеми.....	363
11.2. Вплив новітніх фінансових послуг на трансформацію фінансового ринку України.....	371
11.3. Прямі іноземні інвестиції та тенденції їх залучення до складу фінансового капіталу в Україні.....	387

ВСТУП

Вітчизняна економіка під час свого розвитку постійно стикається із фінансовою нестабільністю, останні з яких зумовлені структурними дисбалансами, внутрішніми політичними проблемами, зовнішніми шоками. Це, неминуче, призводить до погіршення добробуту населення, зростання бюджетного дефіциту, посилення фінансової залежності держави від міжнародних фінансових організацій та інституцій, до хронічного дефіциту Пенсійного фонду України, до проблем банківської системи, до банкрутства підприємств, зростання рівня безробіття.

Означені обставини значно активізували дослідження науковців з різних напрямів фінансової проблематики, а саме: податкової системи та оподаткування, грошово-кредитної політики, банківської системи, фінансів підприємств, фондового ринку, страхування, фінансів домогосподарств, фінансів територіальних одиниць, державних фінансів, бюджетної системи. Залишаються недостатньо дослідженими комплексні проблеми розвитку всієї фінансової системи, не узгоджуються різні позиції науковців, що унеможливлює практичне втілення досягнень фінансової науки.

Натомість, системне комплексне дослідження сучасного стану, проблем та перспектив розвитку фінансової системи дозволяє вирішити проблеми забезпечення фінансової стійкості та задовольнити суспільні інтереси. Відтак, це актуалізує необхідність появи наукових поглядів щодо обґрунтування теоретико-методологічних і практичних засад розбудови ефективно функціонуючої фінансової системи України.

У цій монографії авторами розкриваються актуальні проблеми функціонування податкової складової фінансової системи України. Приділено увагу і митному аспекту з метою подальшої інтеграції України до Європейського Союзу. Поставлені проблеми видаткової складової фінансової системи, окреслені ймовірні ризики в управлінні державним боргом.

Розкриваються тенденції розвитку бюджетної системи: формування дохідних частин бюджетів всіх рівнів, особливості виконання видаткових частин бюджетів. Приділена увага

актуальній проблемі середньострокового планування бюджетів у контексті застосування програмно-цільового методу.

У монографії досліджуються наслідки проведеної фінансової децентралізації в Україні, оцінюється її ступінь. Робиться наголос на існуючому розподілі видаткових повноважень між органами влади, пропонується вирішення проблемних аспектів. Піднімається питання вибору оптимальних джерел фінансування видатків місцевих бюджетів в умовах децентралізаційних змін.

Місцеві бюджети доцільно формувати переважно за рахунок податкових надходжень, особливо за рахунок місцевих податків та зборів, тому автори приділяють особливу увагу дослідженню фіскальній ефективності місцевого оподаткування в Україні. Не упускається й проблематика здійснення муніципальних запозичень як можливого вагомого джерела фінансового забезпечення місцевих бюджетів України.

Проблематика формування доходних та видаткових частин бюджетів усіх рівнів доповнюється проблемами управління бюджетними коштами через казначейську систему. Робиться акцент на складні умови сучасної політичної кризи, що затягнулася в Україні. У цьому контексті здійснено моніторинг вжитих підрозділами казначейської служби України контрольних заходів щодо запобігання бюджетним правопорушенням в умовах політичної кризи. Акцентується увага на дослідженні залишків коштів на балансовому рахунку в Державній казначейській службі України в умовах переходу на систему дистанційного обслуговування.

Шостий та сьомий розділи монографії присвячені дослідженню збільшення фіскального потенціалу податкової системи України. Авторами розрахована динаміка зміни податкового навантаження на бізнес, розкрита його існуюча структура. Проведене порівняння податкового навантаження в Україні та в зарубіжних країнах. Розкриті резерви збільшення надходжень податку на доходи фізичних осіб у бюджети країни. Розроблені ґрунтовні пропозиції підвищення фіскальної ефективності податку на додану вартість.

Реалії сьогодення свідчать, що сталий розвиток будь-якої країни є неможливим без урахування економічної, соціальної та екологічної складових. Екологічні питання набувають своєї

актуальності і позначаються й на податковій системі України. За думкою авторів цієї монографії, сучасність вимагає побудови такої моделі податкової системи, яка забезпечує розвиток суб'єктів господарювання і спонукає їх до запровадження екологічно чистих та ресурсозберігаючих технологій з одночасною сплатою екологічних платежів, достатніх для фінансування заходів з охорони та відтворення природно-ресурсного потенціалу.

Відповідно було проведено оцінювання рівня екологізації податкової системи України та окреслені перспективи його збільшення.

Сучасні очікування суспільства вимагають від держави якісного оновлення підходів до прийняття управлінських рішень у сфері державних фінансів, які б враховували процеси глобалізації, інформатизації, зростання наукових інновацій, інтеграції в європейський простір. Вони призвели до бурхливих змін у всіх сферах життєдіяльності суспільства: політичній, правовій, соціальній, економічній. Тому доречним є відображення у цій монографії світових та вітчизняних науково-методичні підходів до оцінювання ефективності управління державними фінансами. Були розроблені методичні рекомендації до оцінювання ефективності управління державними фінансами. Проведена оцінка економічного та окремо соціального і організаційного ефектів від управління державними фінансами. Воно допомогло здійснити комплексне оцінювання ефективності управління державними фінансами.

Наразі є актуальним дослідження фінансової безпеки держави як складової національної безпеки. Під фінансовою безпекою авторами цієї монографії запропоновано розуміти такий стан фінансової системи країни, за якого створюються необхідні фінансові умови для стабільного соціально-економічного розвитку країни, забезпечується її стійкість до фінансових шоків та дисбалансів, створюються умови для збереження цілісності та єдності фінансової системи країни.

Забезпечення належного рівня фінансової безпеки дозволяє не тільки захистити усіх суб'єктів фінансово-економічних відносин у державі, а також мінімізувати негативний вплив зовні. Тому доречним є дослідження у цій монографії нормативного регулювання питань фінансової безпеки в Україні, основних

фінансово-економічні загрози національній безпеці України. Приділено увагу дослідженню дефіциту державного бюджету як основній загрозі національній безпеці України.

Дослідження та аналіз фінансової спроможності домогосподарств є важливим елементом, як у складі формування фінансово стану територіальної одиниці, так і при розробці стратегій розвитку держави. Воно важливе також для оцінки стану взаємодії між сегментами фінансової системи. Саме тому авторами приділена увага оцінці фінансової спроможності домогосподарств України, проаналізована структура заощаджень домогосподарств та їхня роль у формуванні інвестиційних ресурсів фінансової системи України.

Завершується монографічне дослідження визначенням структури та проблем функціонування фінансового ринку України. Фінансовий ринок відіграє важливу роль в економіці кожної країни. Він є індикатором рівня її розвитку, існуючих прогалин. Саме фінансовий ринок впливає на кожен складову економіки, визначає основні риси та особливості кожного з її секторів, а також є зв'язуючим елементом між наявними джерелами вільних фінансових ресурсів та тих суб'єктів, що мають в них потребу. Авторами розглянуто вплив новітніх фінансових послуг на трансформацію фінансового ринку України. Акцентовано розгляд прямих іноземних інвестицій та тенденцій їхнього залучення до складу фінансового капіталу в Україні.

РОЗДІЛ 1. ПРОБЛЕМАТИКА ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ СКЛАДОВОЇ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

1.1. Актуальні проблеми функціонування податкової складової фінансової системи України

Під впливом глобалізаційних процесів оновлюється фінансова система країни та потребує перегляду і удосконалення її податкова складова, відповідно до цілей і завдань фінансової політики, які мають спрямовуватись на формування достатньої фінансової бази для соціально-економічного розвитку й підвищення добробуту населення, створення середнього класу, економічну активність якого визначають заходи та інструменти цієї політики. На місцях мають бути закладені передумови для загального підйому економіки. Втім, під впливом внутрішніх і зовнішніх «шоків», політичної та економічної нестабільності ускладнюються проблеми функціонування податкової складової фінансової системи країни. Більш того, таке ускладнення відбувається не зважаючи на низку превентивних заходів, що були направлені на усунення глобальних проблем та підвищення ефективності функціонування податкової сфери. Вони й донині залишаються тригерами негативних тенденцій соціально-економічного розвитку. Йдеться про нерівномірність розподілу фінансового навантаження, переважно фінансовий характер системи оподаткування, відтік робочої сили і капіталів за кордон; недосконалий механізм митно-тарифного регулювання; обмежене бюджетне фінансування що стало наслідком економічної рецесії 2014-2015 рр.; значні масштаби ухилень від сплати податків та прихованих (неоформлення трудових відносин та виплата заробітних плат «у конвертах»; оформлення цивільно-правових договорів замість трудових.) трудових ресурсів; та інші. Наприклад, за даними ДФС у 2017 р. за рахунок вжитих заходів податкового контролю було виявлено близько 5 тис. найманих осіб, праця яких використовувалася роботодавцем без оформлення трудових відносин та залучено до державної реєстрації майже 26 тис. громадян, які здійснювали

підприємницьку діяльність без реєстрації, а до бюджету додатково сплачено понад 19 млн. грн. податків¹.

Надмірне податкове навантаження і його нерівномірний розподіл залишаються вагомою проблемою податкової системи. Наприклад, українська практика свідчить, що доля середнього класу в структурі населення складає лише близько 5% і в цьому аспекті існування єдиної податкової ставки на прибуток та доходи є необґрунтованим й таким, що не відповідає принципу соціальної справедливості. Це пов'язано з тим, що значний податковий тягар лягає саме на плечі верств населення з нижчим рівнем доходу, зумовлюючи вихід у тінь більшості з них. У свою чергу негативний вплив тіньової економічної діяльності на соціально-економічну сферу зумовлений тим, що вона завжди є причиною втрат доходів державного бюджету. Для вирішення окресленої проблеми доцільним вбачається впровадження прогресивної шкали оподаткування. Прогресивна шкала, забезпечить рівномірний розподіл податкового навантаження та детінізацію на рівні суб'єктів економічної діяльності з нижчими доходами, а недонадходження до бюджету від суб'єктів господарювання, які будуть оподатковуватись за нижчими ставками, буде компенсуватись за рахунок середніх та великих платників.

Слід зазначити, що тінізація економічних відносин є однією з найбільш істотних перешкод на шляху забезпечення стійкого економічного розвитку, підвищення добробуту населення та зміцнення національної безпеки держави. Найважливішими чинниками фіскальної безпеки держави є фінансова стабільність, забезпечення сталих надходжень до бюджету, ефективна протидія тіньовій економіці та надійний захист митних кордонів. Тоді як тінізація фінансово-економічних відносин виступає чинником, який спотворює механізми дії законів та інструментів ринку. Це призводить до: неефективності методів та механізмів регулювання економіки, зниження ефективності функціонування фіскальної системи та її структурно-функціональних компонент і, в цілому, стримує соціально-економічний розвиток країни. Втім зарубіжний досвід у цій сфері свідчить, що тінізація фінансово-економічних відносин притаманна, у тій чи іншій мірі, багатьом країнам світу і Україна не є виключенням. Наприклад, рівень «тонізації» у межах

¹ Інформаційні матеріали / Офіційний сайт Державної фіскальної служби України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sfs.gov.ua>

20-25% притаманний Польщі, Латвії, Естонії, Угорщині². Отже, повною мірою усунути це явище не вбачається можливим, однак, знизити рівень тінізації цілком реально.

Серед причин, які призвели до значного поширення тіньових відносин в економіці України Бригінець О.³, називає: значне завищення ставок податків та досить складний і заплутаний механізм їхнього адміністрування, а також недостатню дієвість антикорупційних комітетів і механізмів антикорупційного законодавства; безсистемність структурних перетворень. Слід визнати, що тіньова економіка залишається проблемою сьогодення, у тому числі, через ухилення від податків, а саме: приховування отриманих доходів та реальної кількості найманих працівників, зарплата «у конвертах» (приховування реальних розмірів виплаченої зарплати). Втім, варто було б акцентувати увагу не лише на податковій складовій та корупції, а й окреслити низку інших чинників як економічного характеру, так і політичного, морально-етичного, матеріально-технічного, інформаційного, законодавчо-нормативного.

У своєму дослідженні Баранов С.⁴ акцентує увагу на необхідності виокремлення трьох основних блоків пропозицій щодо заходів з детінізації економіки, а саме: податкова політика; боротьба з корупцією; реформування регулювання банків. Загалом позитивно оцінюючи такий підхід, вважаємо за доцільне виокремити ще й низку заходів у сфері бюджетної політики, торгової політики, митної політики та соціальної політики. Такий підхід дозволить комплексно і системно провадити заходи щодо детінізації фінансово-економічних відносин. Крім того, сучасні реалії свідчать про необхідність підвищеної уваги до проблематики бюджетної політики. З цього приводу Варналій З. зазначає, що «особливе місце у тінізації вітчизняної економіки належить

² Тіньова економіка: оцінити обсяги - неможливо, скоротити – реально [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2879075-tinova-ekonomika-ociniti-obsagi-nemozливо-skorotiti-realno.html>

³ Бригінець О. О. Детінізація економіки як основа фінансової безпеки держави. Фінансове право. 2014. № 3. С. 62-65. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fp_2014_3_17

⁴ Баранов С.О. Шляхи детінізації економічних процесів. / С. О. Баранов // Аспекти публічного управління. 2015. - № 7-8 (21-22). - С. 58-59

бюджетній сфері»⁵. Це доводять і матеріали перевірок, що проводяться органами державного фінансового контролю та фіксують випадки порушень чинного законодавства у здійсненні фінансових операцій та виявляються у незаконному отриманні бюджетних коштів й кредитів під державні гарантії, марнотратстві та безгосподарності у витрачанні державних коштів і майна. У 2018 р. порушення бюджетного законодавства, у тому числі, нецільове використання коштів та неефективне управління ними було виявлено на суму 10,2 млрд. грн.⁶. Така ж ситуація притаманна борговій та митній політикам. Наприклад, у митній сфері у 2019 р. обсяг контрабандної продукції, яка була ввезена в Україну склав 13 млрд. дол.⁷. Варто додати, що обсяг тіньових фінансових операцій в Україні сягає майже 23,8% національного ВВП, а саме 846 млрд. грн.⁸. Причинами цього є наявність комплексних проблем як у адмініструванні податків і зборів, митних платежів так і проблем щодо взаємодії з правоохоронними органами.

В умовах загострення глобалізаційних викликів актуалізується необхідність розробки заходів щодо детінізації фінансово-економічних відносин. Вони мають носити комплексний, системний характер і охоплювати організаційний, ресурсний, матеріально-технічний та інформаційний аспекти. Наряду із висвітленням є сенс зазначити, що за своєю природою податки є ефективним засобом реалізації фіскальної політики держави у напрямі забезпечення соціально-економічного розвитку. Однак маніпулювання податковими інструментами у цілях, які враховують винятково фіскальні інтереси держави, за умови нівелювання їхнього регулюючого потенціалу, негативно відбиваються на процесах суспільного відтворення⁹.

⁵ Варналій З. С., Савич І. Сучасний стан та чинники тінізації бюджетних відносин в Україні. ВКНУ ім. Тараса Шевченка. Економіка. 2014. Вип. 11. С. 6-12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Ekon_2014_11_3

⁶ Звіт Рахункової палати за 2018 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf

⁷ Аналіз обсягів контрабанди в Україні: масштаби, прямі та непрямі втрати бюджету і економіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua-outlook.com.ua/ru/2019/07/06/smuggling-schemes/>

⁸ Тіньова економіка: оцінити обсяги-неможливо, скоротити -реально [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2879075-tinova-ekonomika-ociniti-obsagi-nemozливо-skorotiti-realno.html>

⁹ Слатвінська М. О. Детінізація фінансово-економічних відносин як основа фіскальної безпеки України. Всеукр. наук.-прак. конференція здобувачів вищої освіти та молодих учених «Домінанти соціально-економічного розвитку України в умовах інноваційного

В умовах модернізаційних перетворень ринок потребує нових підходів до податкових форм вилучення частини виробленого суб'єктами господарювання додаткового продукту, які максимально відповідають вимогам ефективного розвитку ринкової економіки¹⁰. Вагомим інструментом виконання регулюючої та соціальної функцій фіскальної політики є податкові пільги. Вважається, що їхня наявність надає суб'єктам господарювання важелі впливу на своє податкове навантаження, а державі – на нові надходження в бюджет^{11, 12}.

Для податкової системи України характерною є висока фіскальна спрямованість. Навіть після прийняття ПК, очікуваного зниження рівня податкового тиску не відбулося. І це при тому, що індекс реальної заробітної плати має тенденцію до зниження, а саме: 110,2% у 2010 р., 93,5% в 2014 р., 79,8% у 2015 р.¹³ За межею бідності, яка відповідно до стандартів Організації Об'єднаних Націй (далі ООН) встановлена на рівні 5 доларів в день, проживає понад 80% населення України¹⁴. Про це свідчить і питома вага податкових надходжень у ВВП країни, що протягом 2014 - 2019 рр. зросла на 1,3% (з 25,6% до 26,9% відповідно). Тоді як наряду з «фіскальною метою, податкова система покликана чинити й регулюючу дію на процеси соціально-економічного розвитку»¹⁵ та «відображати конкретні умови країни: рівень розвитку економіки, соціальної сфери, зовнішньої та внутрішньої політики, традицій народу тощо... ...структура податкової системи, її основні

типу прогресу» 26 березня 2020 року. Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти та молодих учених «Домінанти соціально-економічного розвитку України в умовах інноваційного типу прогресу», 26 березня 2020 року. Київ – КНУТД. 472 с. С.277-279

¹⁰ Паєнко Т. В. Інструменти фіскального регулювання фінансових потоків. Ефективна економіка. 2011. № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=659>

¹¹ Гречана С. І. Податкові стимули розвитку підприємств у сучасних умовах./ С. І. Гречана // Бізнес Інформ. - 2012. - № 9. - С. 244–249

¹² Слатвінська М. О. Податкові пільги як інструмент реалізації фіскальної політики. Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія «Економіка і менеджмент». 2017. № 12 (74). С. 77–82

¹³ Слатвінська М. О. Податкове стимулювання інвестиційної діяльності / М. О. Слатвінська// Економіка. Фінанси. Право. - 2016. - № 3/1. - С. 4–7

¹⁴ За чертой бедности в Украине живет более 80% населения. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.net/society/1067371-za-chertoy-bednosti-v-ukraine-jivet-bolee-80-naseleniya-deputat.html>

¹⁵ Варналій З. С. Податкова система України: проблеми функціонування та шляхи реформування. / З. С. Варналій // Економіка і регіон. - 2017. - № 5 (66). - С. 5-9

елементи (підсистеми) повинні бути адекватними саме цим вимогам»¹⁶. Втім регулююча функція, яка реалізується завдяки застосуванню податкових пільг, не виконується в повному обсязі, і для української практики характерною є фіскальна направленість податкової системи. Через надмірний фіскальний тиск у населення знижуються можливості до накопичення та інвестування. Навіть здійснені кроки щодо зниження податкового тиску на фонд оплати праці у 2016 р., через низький середньостатистичний рівень доходів населення України, не дало очікуваного ефекту.

З огляду на викладене, доцільно застосовувати раціональний підхід до встановлення податкових пільг, оскільки чинна система податкових пільг є витратною і потребує перегляду. Раціональність у встановленні податкових пільг дозволить уникнути створення конкурентних переваг для окремих юридичних або фізичних осіб, галузей економіки; порушення принципів рівності й справедливості оподаткування; посилення податкового навантаження на сумлінних платників податків; стимулювання розвитку тіньового сектора¹⁷. Останній, у 2018 р., становив 47,2% від ВВП¹⁸. Перманентність удосконалення фіскальних взаємовідносин, в тому числі у сфері визначення переліку загальнодержавних і місцевих податків та зборів, пропорції зарахування надходжень до бюджетів різних рівнів бюджетної системи та механізмів встановлення податкової бази, ставок і пільг не завжди позитивно позначаються на розвитку об'єднаних територіальних громад, регіонів і держави загалом¹⁹. Наприклад, через наявність недоліків в оподаткуванні місцевими податками і зборами зменшується кількість власних доходів місцевих бюджетів. В цьому аспекті варто усунути недоліки, які пов'язані з недосконалістю податкового законодавства та чинять негативний вплив на процес фіскальної децентралізації, а саме: порядок сплати ПДФО за місцем реєстрації суб'єкта

¹⁶ Варналій З. Податкова система України: інституціонально-функціональна структура та шляхи модернізації. / З. С. Варналій // Економічний дискурс. Міжнародний науковий журнал. - 2018. - Вип.2. - С.15-24

¹⁷ Слатвінська М. О. Податкові пільги як інструмент реалізації фіскальної політики. / М. О. Слатвінська // Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія «Економіка і менеджмент». - 2017. - № 12 (74). - С. 77–82

¹⁸ Тіньова економіка в Україні. Результати дослідження 2019 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=897&page=1>

¹⁹ Слатвінська М. О. Фіскальна політика: теорія, методологія, практика: монографія. Одеса: Атлант, 2018. 462 с

господарювання (доцільно за місцем здійснення діяльності працівника); оподаткування податком на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки, де об'єктом є житлова та нежитлова нерухомість (доцільно враховувати оціночну вартість майна (як це прийнято у країнах Європи); оподаткування транспортним податком, де об'єктом оподаткування виступають легкові автомобілі, з року випуску яких минуло не більше п'яти років та середньоринкова вартість яких становить понад 375 розмірів мінімальної заробітної плати (доцільним є включення до об'єкту оподаткування яхт, приватних літаків); незначні надходження збору за місця для паркування транспортних засобів та туристичного збору за територіальною ознакою; низький контроль за наявністю договорів оренди на землю під парковки, меж та розміток місць для паркування, приборів фіксації в'їзду автотранспорту на парковку та ін.

Основним завданням соціально-економічного розвитку країни є забезпечення місцевого самоврядування фінансовими ресурсами для задоволення суспільних потреб. Особливе місце в цьому відводиться майновому оподаткуванню, як одному із основних джерел власних доходів місцевих бюджетів. Досвід розвинених країн світу доводить його ефективність, адже податки на майно здатні в значній мірі покращити виконання фіскальної, регулюючої, контрольної функцій та сприяти розвитку території.

В деяких країнах ЄС, безпосередньо у Швеції, питома вага податків на майно у 2016 р. складала 3,13% ВВП, тоді як в Україні, після всіх позитивних зрушень у цьому напрямку - 1% ВВП^{20, 21, 22, 23}. Економічні реалії сьогодення свідчать про необхідність удосконалення майнового оподаткування в Україні. Тоді як глобалізаційні екстерналії, внутрішні шоки і фіскальні дисбаланси поглиблюють та загострюють цю проблему. Зарубіжний досвід майнового оподаткування доводить, що податки на майно, як альтернатива формування дохідної бази

²⁰ Статистика Швеції. Статистика стран мира. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://svspb.net/sverige/statistika-shvecii-1-2017.php>

²¹ Статистична інформація. Офіційний сайт Державної служби статистики України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

²² Закони Про Державний бюджет України / Верховна Рада України. Законодавство України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>

²³ Звітність. Державна казначейська служба України : веб-сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

місцевих бюджетів та інструмент регулювання майнового стану, є найменш шкідливими для економічного зростання. Однак притаманні українській практиці особливості їх стягнення є недосконалими і не забезпечують справедливості оподаткування, захисту від корупційних та інших зловживань, що не сприяє розширенню бази оподаткування (як наслідок, податкові надходження формуються не в повному обсязі). Це знижує фінансову самостійність місцевих бюджетів і стримує соціально-економічний розвиток.

Відсутність єдиної інформаційної бази даних, щодо об'єктів майнового оподаткування призводить до значної втрати фінансових ресурсів місцевих бюджетів з одного боку та провокує подальшу несплату майнових податків з іншого²⁴. Для економіки України, де олігархи у своїх руках сконцентрували найбільшу частину національного капіталу у світі, такий недолік є суттєвим. Наприклад, в розвинутих країнах сумарний обсяг податків на доходи і нерухомість для надбагатих громадян становить 40–50%, тоді як в Україні обсяг задекларованих доходів, з яких сплачуються податки, не перевищує 6% від їх загальних доходів²⁵.

Вирішення окресленої проблеми дозволить реалізувати регулюючу функцію даного податку, яка в сьогоденні реаліях не виконується у повному обсязі, хоча й закладена природою майнового оподаткування²⁶. Наприклад, питома вага майнових податків у податкових надходженнях для країн ЄС становить в середньому 5,4-5,6%. Питома вага податку у ВВП України була менше 1%, а в країнах ОЕСР відповідний середній показник становив 1,7-1,9%²⁷. В деяких країнах ЄС, наприклад, у Франції - 4,6%, Великобританії - 4,2 %²⁸.

Обсяги плати за землю зростають швидшими темпами

²⁴ Слатвінська М. О. Ключові проблеми податкової системи та напрями їх усунення. Електронне наукове фахове видання «Глобальні та національні проблеми економіки». - 2018. - № 21. - С. 621–62

²⁵ Зверяков М. І. Про зміну моделі економічного розвитку. / М. І.Зверяков //Економіка України. - 2015. - № 6 (643). - С.41–49

²⁶ Слатвінська М. О. Стратегічні імперативи податкової системи України в контексті її реформування. / М. О. Слатвінська // Електронне наукове фахове видання «Економіка та суспільство». - 2018. - Випуск 14. - С. 850–855

²⁷ Revenue Statistics 2016 : Tax revenue trends in the OECD. OECD 2016. 16 p. URL: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-2016-highlights.pdf>

²⁸ Taxation Trends in the European Union. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. 286 p. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_trends_report_2017.pdf

(особливо земельний податок з юридичних осіб), ніж транспортний податок, і цей майновий податок при надходженні у повному обсязі до місцевих бюджетів міг би стати важливим фіскальним інструментом зміцнення місцевих фінансів. Що ж до податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, то протягом останніх років концепція цього податку зазнавала змін. Вони стосувалися оподаткування комерційної нерухомості (до 2015 р.), зміни бази оподаткування (з житлової на загальну площу), а також широкого вилучення пільг стосовно неоподатковуваної площі житлового сектору. Такі заходи призвели до нівелювання ефекту від введення податку у 2013-2014 рр. У 2016 р. частка податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки в загальній сумі податку на майно складала 5,7%, збільшившись у порівнянні з 2015 р. лише на 1,1%. Його незначне поширення і законодавча норма щодо встановлення ставок податку (розмір не залежить від реальної ринкової вартості об'єктів оподаткування) негативно вплинули на дієвість цього інструменту фіскальної політики і, не дивлячись на збільшення його частки у 2017 р. яка склала 8,3%, залишається низка проблем, які потребують вирішення.

Варто зазначити, що податки на майно мають і позитивні сторони, серед яких: забезпечення місцевих бюджетів стабільними джерелами надходжень і здатність мотивувати власників майна до більш ефективного його використання; можливість ефективного обкладання доходів, які знаходяться в тіні.

Перед українською податковою системою постали вагомі виклики й у сфері акцизного оподаткування тютюнових виробів. Це пов'язано з процесами адаптації українського законодавства до вимог ЄС та з необхідністю удосконалення механізму державного регулювання ринку тютюну, з впровадженням дієвих інструментів контролю за їхнім обігом та зі знищенням низки схем мінімізації сплати індивідуального акцизу окремими учасниками ринку, реакцією на створений сегмент нових товарів у цій сфері. Окреслені процеси спровокували низку викликів, які нині призвели до: – зниження фіскальної ефективності акцизного оподаткування тютюнових виробів; – зростання нелегального обігу тютюнових виробів; – необхідності реалізації зваженої акцизної політики; – перегляду механізму застосування 5% податку з роздрібного продажу тютюнових виробів.

На думку Коротуна В. В.²⁹ «серед схем мінімізації сплати акцизного податку можна виокремити схеми уникнення – вжиття заходів форстолінгу (накопичення сигарет виробниками на складах перед підвищенням ставок акцизного податку) і демпінгу (заниження тютюновими компаніями цін на сигарети), та ухилення – виробництво та обіг продукції, що здійснюються з порушенням чинного законодавства й міжнародних договорів та охоплює необліковані тютюнові вироби. Також для вітчизняного ринку характерні такі форми нелегального обігу тютюнових виробів, як неналежне маркування підакцизної продукції. Це стосується як використання підроблених марок акцизного податку, так і порушення порядку використання легальних марок». У цьому контексті з метою недопущення застосування схем мінімізації сплати акцизного податку варто застосовувати різні види інструментарію для протидії. Серед останніх доцільно відмітити використання сучасних інформаційних технологій відстеження продукції у всьому ланцюзі постачання. Це дозволить оперативно відслідковувати всю логістику та з'ясовувати інформацію про походження, рух продукту й канали його дистрибуції. Більш того, це дозволить виявляти товари, що були випущені на ринок із порушенням законодавства³⁰.

Слід зазначити, що в Україні стрімко розвивається ринок новітньої продукції для споживання нікотину. Наприклад, протягом 2017–2019 рр. обсяг імпорту тютюнових виробів для електричного нагрівання зріс у 13,2 раз. Це вимагає розробки адекватних підходів до її оподаткування акцизним податком та додаткового регулювання обігу такої продукції.

Наряду з неефективним бюджетним плануванням і прогнозуванням, основні проблеми в податковій сфері України викликані такими чинниками як: збитковість легального підприємництва та корупція. За даними звіту з глобальної конкурентоспроможності, який оцінюється за 16 показниками,

²⁹ Коротун В. В. Сучасні виклики акцизного регулювання ринку тютюнових виробів. Фіскальна політика в умовах макроекономічної стабілізації: збірник матеріалів V Науково-практичного інтернет-семінару (м. Ірпінь, 24 лютого – 6 березня 2020 р.). Ірпінь: НДІ фіскальної політики, 2020. 197 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ndi-fp.nusta.edu.ua/files/doc/2020_03_IS_NDIFP.pdf

³⁰ Модернізація системи контролю за обігом тютюнових виробів / Новицька Н. В., Хлебнікова І. І., Коротун В. І., Кошук Т. В. та ін. / за заг. ред. Н. В. Новицької. Ірпінь; Хмельницький, 2020. 120 с

основним з чинників, які впливають на ведення бізнесу в Україні є корупція. Вона посідає 1 позицію, на відміну від податкових ставок та податкового регулювання, які знаходяться на 7 і 8 позиціях³¹; значні масштаби тіньової економіки; нестабільність правового поля і неузгодженість законодавчих норм; наявність податкових пільг, які призводять до втрат бюджету; внутрішні конфлікти, інфляція та інфляційні очікування; недосконале адміністрування податків та накопичення податкових боргів та ін. Останнім часом актуалізуються проблеми, які пов'язані з епохою цифровізації.

Цей масштабний процес кардинальним чином змінює не лише практику оподаткування, а сам зміст економічної діяльності суб'єктів господарювання. Постає проблема невідповідності елементів і моделі податку реаліям часу. Фінансілізація економіки та відкриті можливості для вільного перетоку капіталів з його подальшою трансформацією, збереженням анонімності, призводять до того, що в офшорних юрисдикціях найбагатшими людьми нині зберігається біля 8-10% усього багатства світу.

Усунення зазначених проблем надасть можливість підвищити як фіскальну, так і регулюючу ефективність основних бюджетоутворюючих податків, дозволить підвищити ефективність функціонування податкової складової фінансової системи.

1.2. Ключові виклики фінансової системи: митний аспект

Глобалізаційні виклики, посилення міжнародного економічного співробітництва, цифровізація економіки й активізація експортно-імпортних операцій та інтеграційних процесів загострюють необхідність функціонування ефективної митної системи, вимагають реалізації дієвих заходів митної політики і злагодженої роботи митних органів. З огляду на зазначене, діяльність митних органів, що реалізують її на практиці, має відповідати вимогам сучасності. Втім, забезпечуючи понад 40% щорічних грошових надходжень до бюджету, вони працюють

³¹ The Global Competitiveness Report 2016–2017/ Xavier Sala-i-Martin ; edited K. Schwab Geneva: World Economic Forum. 2016. 400 p. URL: http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.

в умовах за яких більше третини товарно-грошових потоків у сфері зовнішньої торгівлі перебуває в тіні, а внутрішній ринок оптово-роздрібної торгівлі залежить від тіньового імпорту, що негативно відбивається на законності та прозорості їхньої діяльності.

З метою відповідності викликам сучасності в Україні було реорганізовано Державну фіскальну службу та створено Державну податкову і Державну митну служби. В Єдиному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських організацій Державну митну службу зареєстровано 16 липня 2019 року, а 8 грудня 2019 року їй передано повноваження Державної фіскальної служби з реалізації державної митної політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні законодавства з питань державної митної справи. В результаті проведених трансформацій скоротилася кількість регіональних митниць з 26 до 16, створено калькулятор розрахунку платежів при митному оформленні автомобілів, запущено тестовий портал та кол-центр для скарг громадян тощо. Втім, реалії сьогодення свідчать, що організаційно-інституційне забезпечення реалізації митного контролю в Україні все частіше виступає джерелом вразливості фіскальної системи, а усталені практики, інструменти регулювання та прогнозування перестають злагоджено діяти й стають передумовою нових фіскальних деформацій.

Динамічність і мінливість сучасного економічного середовища вимагає від митних органів спроможності до протистояння деструктивним впливам та новим викликам і загрозам, адаптація до яких є важливою для забезпечення митної та загалом економічної безпеки країни. Відповідно проблематика актуалізується нагальною потребою у виявленні та систематизації проблемних аспектів митної системи і перспектив здійснення митного контролю в Україні. Це дозволить усунути виявлені недоліки та підвищити ефективність здійснення митного контролю та ефективності функціонування фінансової системи загалом.

З метою виявлення недоліків та формування рекомендацій розглянуто питання, які лежать в площині законодавчо-нормативних, організаційно-інституційних, інформаційних, кадрових та інших аспектів у сфері митного контролю. Так, наприклад, науковці приділяють увагу визначенню окремих питань забезпечення пріоритетів у справі реформування митного

адміністрування, що пов'язані з проведенням митного аудиторського контролю на основі системи аналізу та управління ризиковими ситуаціями і пропонують надати можливість митницям залучати до цього процесу незалежні аудиторські фірми³². Здійснюється систематизація видів правопорушень у сфері митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, визначаються мотиви вчинення суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності митних правопорушень, докладно розглядаються форми митного контролю, досліджуються способи попередження та виявлення порушення митних правил, наводиться перелік товарів групи ризику залежно від напрямку переміщення товарів. Автори пропонують «посилення експертної та аналітичної роботи з виявлення ризиків, а також розроблення методик виявлення ризиків... Розробка та впровадження нових програмних продуктів... Боротьба з митними правопорушеннями економічного характеру»³³. Вченими акцентується увага на проблемах нормативно-правового регулювання митного контролю, його наближенні до європейських норм і стандартів³⁴. А також встановлюються особливості організації та проведення митного пост-аудиту під час здійснення зовнішньоекономічної діяльності підприємствами і пропонується вдосконалити механізм його реалізації, розробити відповідні методики³⁵. Науковці розкривають особливості впровадження системи управління ризиками (RMS) в межах митного контролю, оцінюють ефективність управління ризиками в митному контролі та виявляють основні причини невиконання, а також пропонують «продовжувати відточувати можливості планування та підходи до управління ризиками для

³² Пашко П. В., Пашко Д. В. Митний аудиторський контроль як пріоритет у справі реформування митного адміністрування. Реформування податкової системи України відповідно до європейських стандартів: матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції 22 грудня 2015 р. Ірпінь: НУДПСУ, 2015. С. 233–248 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndi-fp.nusta.edu.ua/report/communication/20160914114041.pdf>

³³ Дьяченко О. В., Вишинська Т. Л., Литвин С. М. Митний контроль як один із засобів виявлення правопорушень у сфері митного регулювання зовнішньої діяльності. Вісник Хмельницького національного університету 2016, 2, 2(1). С. 218–227. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2016_2%281%29_43

³⁴ Фабіянська В. Ю., Блоха А. М. Український митний пост-аудит, наближення до європейських норм та стандартів. Ефективна економіка. 2015. 4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3988>

³⁵ Шереметинська О. В., Кравець Ю. Т. Особливості проведення митного пост-аудиту в Україні. Ефективна економіка, 2016. № 3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4829>

забезпечення всебічної підтримки прийняття рішень для досягнення цілей»³⁶. Увага дослідників зосереджена і на організаційно-тактичних засадах діяльності митних органів щодо проблем виявлення та попередження економічної контрабанди³⁷.

Втім, глобалізаційні процеси та виклики цифровізації, а також модернізаційні перетворення у фінансовій системі створили умови, за яких необхідне не лише раціональне організаційно-інституційне забезпечення митного контролю, а й відповідне вимогам сучасності техніко-технологічне, інформаційне та кадрове забезпечення, що спонукає до комплексного дослідження проблемних аспектів здійснення митного контролю в Україні. Отже постає необхідність теоретико-методологічного осмислення проблематики митного контролю, виявлення та систематизації наявних проблем здійснення митного контролю та правової регламентації його форм і визначення ключових понять у нормативних актах, розробки конкретних напрямів та чітких рекомендацій щодо вирішення наявних проблем в сучасних умовах, а також окреслення перспектив здійснення митного контролю в Україні.

Крім того, зазначене вимагає кардинальних заходів і масштабного реформування роботи митних органів та спільних зусиль представників органів влади у різних сферах. Це надасть можливість своєчасно розробити заходи щодо митного реагування на екзогенні й ендогенні стресори й підвищити ефективність функціонування митної системи в Україні та її адаптивності до швидкоплинних умов часу.

Проведені трансформації у митній сфері мали як свої позитивні, так і негативні ефекти. У 2020 р. Україна покращила свої позиції у міжнародному рейтингу простоти ведення бізнесу, зайнявши 64 місце, тоді як у 2019 р. 71 місце³⁸. Однак, субіндекс «міжнародна торгівля» не змінився, залишившись на позиції 74. Покращення позицій у 2018 р. відзначено і по такому індексу, як індекс ефективності логістики, а саме з 80 місця у 2016 р. на 69 у

³⁶ Drobot E. V., Klevleeva A. R., Afonin P. N., Gamidullaev S. N. Risk management in customs control. *Economy of region*. 2017. Volume. 13, Issue 2. URL: www.economyofregion.com

³⁷ Ibragimov Z., Kapsalyamov K., Kapsalyamova S. Problems of organizational-tactical activity of customs authorities in combating economic smuggling on transport. *Procedia Computer Science*, 2019. Volume 149, P. 491-499 URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877050919301759>

³⁸ Doing Business Doing Business 2020 Comparing Business Regulation in 190 Economies 2020 URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>

2018 р. Втім, зниження відмічено по його субіндексу «інфраструктура» з 84 у 2016 р. до 119 у 2018 р. та «дотримання термінів постачання товарів» з 54 до 56 відповідно. Не дивлячись на покращення загальних позицій за рейтингом простоти ведення бізнесу та рейтингом ефективності логістики, їхні субіндекси доводять необхідність подальших змін у митній сфері. Це пояснюється необхідністю вдосконалення інфраструктури та дотримання термінів постачання товарів, високими витратами часу на оформлення та подання документів через відсутність міжвідомчої співпраці державних контролюючих органів у процесі документообігу.

Варто зазначити, що з метою впровадження в діяльність митних органів України кращих світових практик, удосконалення існуючих процедур, налагодження процесів інституціонального оновлення та розвитку функціональної спроможності Міністерство фінансів України керується концептуальними напрямками реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику. Пріоритетними напрямками у частині реалізації державної митної політики встановлено: сприяння безпеці та міжнародній торгівлі, включаючи спрощення та гармонізацію митних процедур; сприяння ефективному справлянню митних платежів; розвиток інфраструктури, електронних технологій та сервісів для міжнародної торгівлі; підвищення ефективності міжнародного митного співробітництва тощо.

Інтеграція України у світову торговельну систему та глобальну економіку потребує гармонізації, приведення національного законодавства у відповідність до загальноприйнятих у міжнародній практиці норм і правил, а також всеосяжного митного партнерства та спрощення митних процедур з одночасним забезпеченням високих показників митної безпеки країни. Це вимагає використання новітніх засобів, інформаційних та соціально-економічних технологій, визначення потреб митниць Держмитслужби у технічних засобах митного контролю, а також аналізу ефективності їхнього використання. Втім, впровадження міжнародних стандартів та новацій у сфері митного контролю відбувається повільними темпами, не дивлячись на те, що митна справа є одним з основних компонентів євроінтеграційних процесів України. Повноваження та структура митної складової апарату Державної митної служби та митниць не відповідають

зобов'язанням України в рамках угод про асоціацію між Україною та ЄС і про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС.

Проведена порівняльна характеристика поняття «митний контроль» та його законодавчо закріплених форм в Митному кодексі України, Митного союзу, ЄС та Міжнародній конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур дає підстави стверджувати, що визначення митного контролю в Митному кодексі України, на відміну від інших документів, не конкретизує суб'єкта здійснення контролю, а саме - митні органи (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Порівняльна характеристика поняття «митний контроль» та його законодавчо закріплених форм в Митному кодексі України, Митного союзу, ЄС

Законодавчо-нормативний документ	Визначення поняття «митний контроль»	Форми митного контролю
Митний кодекс України (Ст. 4, Ст. 336)	Сукупність заходів, що здійснюються з метою забезпечення додержання норм Кодексу, законів та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку	Перевірка документів та відомостей, які надаються митним органам під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України; митний огляд (огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення, огляду та переогляду ручної поклажі та багажу, особистого огляду громадян); облік товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України; усне опитування громадян та посадових осіб підприємств; огляд територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних складів, вільних митних зон, магазинів безмитної торгівлі та інших місць, де знаходяться товари, транспортні засоби комерційного призначення, що підлягають митному контролю, чи провадиться діяльність, контроль за якою покладено на митні органи; перевірка обліку товарів, що переміщуються через митний кордон України та/або перебувають під митним контролем; проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань митної справи, у тому числі своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів; направлення запитів до інших державних органів, установ та організацій, уповноважених органів іноземних держав для встановлення автентичності документів, поданих митному органу; пост-митний контроль.

Продовження Таблиці 1.1

Митний кодекс ЄС (Ст. 4, Ст.25)	Спеціальні дії, що виконуються митними органами з метою забезпечення правильного застосування митного законодавства на іншого законодавства, що регулює ввезення, вивезення, транзит, передачу, зберігання та кінцеве використання товарів, переміщуваних між митною територією Співтовариства та іншими територіями, та наявність і переміщення в межах митної території товарів, що не є товарами Співтовариства, та товарів, розміщених у відповідний митний режим для кінцевого використання.	Огляд товарів; відбір проб та зразків товарів; проведення офіційного опитування осіб, що переміщують товари; перевірка автентичності документів, необхідних для переміщення товарів; перевірка достовірності відомостей, зазначених у декларації та інших супроводжувальних документах; перевірка рахунків та інших даних стосовно економічних операторів та інших подібних дій. В основі лежить застосування системи управління ризиками.
Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Загальний додаток, Р. 2. та Р. 6. Коментарі до Р.6 Генерального додатку до Кіотської конвенції)	Сукупність заходів, які здійснюються митною службою з метою забезпечення дотримання митного законодавства	Перевірка документів, необхідних для переміщення товарів і транспортних засобів; догляд переміщених товарів і транспортних засобів; ідентифікація товарів; перевірка багажу та осіб, що його переміщують; особистий догляд осіб; митний аудит, що включає в себе митний пост-аудит та аудит систем учасників міжнародної торгівлі.
Митний кодекс митного союзу в межах Євразійського співтовариства (Пункт 31 Ст. 4. Ст. 110)	Сукупність заходів, що здійснюються митними органами, в тому числі із використанням системи управління ризиками, з метою забезпечення дотримання митного законодавства митного союзу та держав-членів митного союзу	Перевірка документів і відомостей; усне опитування; отримання пояснень; митний нагляд; митний огляд; митний догляд; особистий митний догляд; перевірка маркування товарів спеціальними марками, а також наявності ідентифікаційних знаків; митний огляд приміщень і територій; облік товарів, що знаходяться під митним контролем; перевірка системи обліку товарів і звітності; митна перевірка.

Джерело: складено авторами на основі³⁹, ⁴⁰, ⁴¹, ⁴²

³⁹ Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI (зі змінами і доповненнями). Верховна рада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

Є відмінності і щодо законодавчо закріплених форм митного контролю, що потребує законодавчо-нормативного врегулювання.

Окрім виявлених недоліків законодавчо-нормативного характеру, сучасні реалії доводять, що митний контроль має низку суб'єктивних і об'єктивних проблем, які лежать в площині діяльності митної служби. Однією з причин такого стану можна назвати організаційну, структурну та функціональну абсорбцію митної складової у попередні роки (до моменту створення єдиної юридичної особи). Втім, негативні ефекти й досі мають свої відлуння, а перманентні зміни керівного складу митниць, як на державному так і на регіональному рівнях, лише загострюють проблеми, які назріли у цій сфері.

За даними Державної казначейської служби України, обсяг надходжень до держбюджету, які адмініструють митні органи, за 2019 рік скоротилися порівняно з 2018 роком на 19 млрд. грн. (-5,6%) до 319,9 млрд. грн., що на 32,6 млрд. грн. менше (-9,3%), ніж планувалося (рис.1.1).

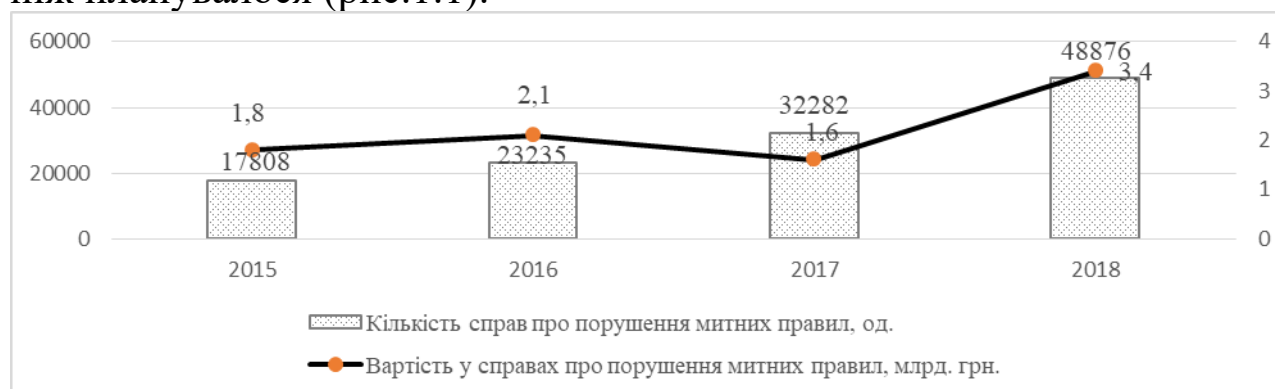


Рис. 1.1. Кількість справ про порушення митних правил та вартість товарів у них в Україні у 2015 – 2018 р.⁴³

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17?find=1&text=%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82-%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%B9#w1_1

⁴⁰ International Convention on the simplification and harmonization of customs procedures. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new.aspx

⁴¹ Customs Code of the EAEU. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/tam_sotr/dep_tamoj_zak/SiteAssets/Customs%20Code%20of%20the%20EAEU.pdf (дата звернення: 27.12.2019)

⁴² The Union Customs Code. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code_en

⁴³ Звітність. Офіційний сайт Казначейської служби України. Сайт: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

Водночас з 2015 року по 2018 рік зростає кількість справ про порушення митних правил та вартість у справах про порушення митних правил. За перший місяць 2020 року, митниця запобігла 2880 спробам порушити митні правила на 192 млн. грн., при цьому у 4 рази зріс середній розмір штрафів в одній справі. Збільшилась у 2,5 рази кількість справ із реально вилученими товарами (січень 2020 р. до січня 2019 р.). У 2 рази більше стало відкритих справ із незаконним переміщенням товарів, а також ухиленням від сплати митних платежів. Однак, у січні 2020 р. митні органи виконали план з наповнення державного бюджету на 69,6%⁴⁴. Серед причин недовиконання бюджетного розпису називають укріплення гривні, падіння цін на сировинні товари, зменшення ставок мита на товари європейського походження в рамках виконання Угоди про Асоціацію з ЄС.

На сьогодні однією з проблем нової митниці є її неспроможність виключити вірогідності помилок у єдиній автоматизованій інформаційній системі Держмитслужби, зокрема й щодо прийняття та адресації електронних митних декларацій.

За даними прес-служби Державної митної служби України у першому кварталі 2020 року у порівнянні з таким же періодом 2019 року Митниця «склала на 38% більше протоколів про порушення митних правил із реально вилученими предметами правопорушень та на 120% більше справ передала до суду»⁴⁵. Крім того, виявлено правопорушень на 554,6 млн. грн. На 37% до загальної кількості протоколів зросло число заведених справ з реально вилученими предметами правопорушень, що вдвічі більше за показник першого кварталу 2019 року. Серед вилучених митницями предметів правопорушень: на 73% більше промислових товарів на суму 134,3 млн. грн.; на 69% більше валюти на суму 28,2 млн. грн.; на 20,03 млн. грн. продовольчих товарів. На 120% більше справ передано на розгляд до суду: 3561 на суму майже 286 млн. грн. За результатами розгляду справ судами накладено стягнень (конфіскація товарів та штрафи) на суму 131 млн. грн.» Водночас на 50% зросла частка протоколів про порушення митних правил, складених щодо посадових осіб, а

⁴⁴ Офіційний сайт Державної митної служби України. Сайт: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://customs.gov.ua/> (дата звернення: 10.01.2020)

⁴⁵ Офіційний сайт Державної митної служби України. Сайт: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://customs.gov.ua/>

саме 842 протоколи. Останнє свідчить про низку проблем, що викликані недостатністю кваліфікованих кадрів, їх недостатньою професійною компетенцією, а також внаслідок корупції.

Однією з актуальних проблем сьогодення, що призводить до значних втрат бюджету залишається існування контрабандних схем. Наприклад, за період з 2015 по 2019 роки сумарні втрати (мито, акциз, ПДВ) бюджету через існування контрабандних схем склали відповідно: 2,4 млрд. дол., 2,7 млрд. дол., 3,1 млрд. дол., 3,6 млрд. дол., 4,1 млрд. дол.. Тоді як прогноз за цим показником на наступні періоди залишається невтішним, а саме – 4,7 млрд. дол. у 2020 році та 5,2 млрд. дол. у 2021 році ⁴⁶. Це потребує посилення уваги до проблематики здійснення митного контролю та розробки рекомендацій щодо підвищення його дієвості.

Зарубіжний досвід свідчить про необхідність всебічного дослідження статистичних даних щодо порушень митних правил, а також щодо необхідності зворотного зв'язку. У цьому напрямку в Україні було запроваджено онлайн-систему скарг на роботу митниці (табл. 1.2).

За даними перших двох місяців 2020 року, які різняться в регіональному розрізі, можна зробити висновок про наявність недоліків у роботі митниць. Тоді як функціонування такої системи є позитивним аспектом на шляху вдосконалення митного контролю.

Існує думка, що митні органи повинні переходити від тотального митного контролю за переміщенням товарів до митного контролю, заснованого переважно на процедурах аудиту. Такий контроль дозволить проводити фінансовий аналіз, який здійснюється на основі даних бухгалтерської звітності та призначений для отримання ключових найбільш інформативних параметрів, які дають об'єктивну та точну картину фінансового стану зовнішньоекономічної діяльності суб'єкта. Без розвиненої системи пост-аудиту, тобто віднесення контролю на якийсь час після випуску товарів, говорити про прискорення митних формальностей та спрощення процедур неможливо»⁴⁷.

⁴⁶ Аналіз обсягів контрабанди в Україні: обсяги, прямі та непрямі втрати бюджету та економіки: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.twirpx.com/file/2886590/>

⁴⁷ Фабіянська В. Ю., Блоха А. М. Український митний пост-аудит, наближення до європейських норм та стандартів. Ефективна економіка. 2015. 4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3988>

Таблиця 1.2

Показники ефективності роботи зі скаргами/зверненнями за
перші місяці 2020 року⁴⁸

Митниця	Кількість скарг	Кількість скарг в роботі	Середня оцінка	Середній час обробки, год.	Середній час реакції, год.	% задоволених заявників
Київська	180	37	4,41	50,4	10,9	87,65
Галицька	133	10	4,24	53,2	18,4	87,06
Одеська	69	6	3,98	45,4	13,9	80,00
Волинська	45	6	4,27	108,1	26,3	86,67
Дніпровська	41	3	3,65	50,7	16,3	64,71
Закарпатська	40	4	4,27	78,8	28,4	86,36
Слобожанська	32	2	4,12	86,7	33,1	76,47
Північна	19	1	4,27	57,2	16,5	80,00
Чорноморська	19	5	4,36	61,2	8,8	81,82
Буковинська	17	1	4,80	31,8	11,1	100,00
Подільська	12	1	4,14	67,1	13,0	85,71
Поліська	12	0	4,75	60,7	5,3	100,00
Східна	3	0	5,00	55,4	17,5	100,00
Азовська	2	0	5,00	14,8	3,2	100,00

Така точка зору є доцільною, адже на порядку денному постає необхідність партнерства держави і бізнесу, сприяння міжнародній торгівлі та спрощення її процедур. Крім того, у своїй практичній діяльності митні органи мають справу з фальсифікацією товаросупровідних документів (договорів, контрактів, інвойсів, тощо) та недостовірним заявленням митної вартості ввезеного товару, що, в силу часових обмежень та необхідності отримання фінансової інформації від митних адміністрацій іноземних держав, не вбачається можливим перевірити досконально у процесі митного оформлення товарів.

Митний пост-аудит «є невід’ємною частиною системи митного контролю та являє собою комплекс взаємопов’язаних заходів, які здійснюються митними органами з метою проведення

⁴⁸ Онлайн-система скарг на роботу митниці. Державна митна служба України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://bi.customs.gov.ua/prod/extensions/NC_Complaints/index.html#/analytics

перевірок діяльності учасників зовнішньоекономічної діяльності після завершення митного оформлення товарів»⁴⁹.

Світова практика доводить, що митний пост-аудит є однією з найбільш розповсюджених форм митного контролю у світі. На конференції ООН з торгівлі та розвитку ЮНКТАД, митний аудит («post-clearance audit») визнано найефективнішою формою митного контролю, питома вага якої повинна складати 80-90%. Для Франції, наприклад, притаманні повномасштабні перевірки митниками лише близько 5% імпорту на кордоні, а решта 95% підлягають контролю протягом 1-3 років після оформлення митних документів. Проводяться формальна (вибіркова) і фундаментальна (суцільна) перевірки. У Великій Британії, де обсяги перевірки визначає митний офіцер, перевіряють, як правило, лише ризикових суб'єктів ЗЕД і брокерів, а у Німеччині, крім звичайного митного аудиту (Zollprüfung), є ще аудит преференцій (Präferenzprüfung) і зовнішній аудит (Außenwirtschaftsprüfung), в полі зору якого експорт, імпорт і банківські рахунки. У Канаді – це Multi-програма та Single-програма, а в Японії митний аудит застосовується до так званих контрольованих імпортерів («managed importers»), які сплатили митні збори на суму від 1 млн. єн.⁵⁰ Однак, українська практика у цьому напрямку свідчить про законодавчо-нормативну неузгодженість окремих положень та, безпосередньо, відсутність у Митному кодексі визначення поняття «митний пост-аудит».

І хоча наприкінці 2019 року до Митного кодексу ст. 336 «Форми митного контролю» було внесено зміни шляхом додання п.9., а саме виокремлено таку форму як пост-митний контроль, однак визначення цього поняття у Митному кодексі, безпосередньо у ст. 4 «Визначення основних термінів і понять» досі відсутнє. Крім того, відсутня регламентація способів митного пост-аудиту, його форм та механізму здійснення.

Відмічаючи позитивні сторони застосування митного пост-аудиту все ж варто відмітити, що цій формі митного контролю також іманентна низка недоліків, серед яких: домінування фіскальної направленості діяльності митних органів; слабка

⁴⁹ Клименко Ю. Ю. Митний пост-аудит в Україні: теорія та практика застосування. Науковий вісник публічного та приватного права. 2019. Вип. 3, том 1, С.161-166. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nvppp.in.ua/vip/2019/3/tom_1/29.pdf

⁵⁰ Перспективи митного пост-аудиту в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nv.ua/ukr/biz/experts/perspektivi-mitnogo-postauditu-v-ukrajini-2497492.html>

методологічна база контрольно-перевірочної діяльності, що призводить до практичної неможливості дослідження ряду важливих сторін діяльності суб'єкта; низький рівень матеріально-технічного забезпечення діяльності митних органів; недосконалість нормативно-правового забезпечення та слабка взаємодія підрозділів митного органу в частині реалізації функції митного пост-аудиту.

Щодо проблеми домінування фіскальної направленості діяльності митних органів, то її вирішення можливе завдяки отриманню митними органами вчасної та достовірної попередньої інформації від транспортних операторів; підвищенню ефективності здійснення митного пост-аудиту (в частині організаційно-кадрового забезпечення); створенню електронних систем попереднього обміну інформацією з митними органами інших країн та з державними органами України; спрощенню митної торгівлі шляхом поступового переходу до адміністрування митних платежів за результатами митного пост-аудиту (збільшення частки).

Для розвитку та ефективного використання митного пост-аудиту в Україні потрібно вирішити певне коло питань, які унеможливають чітке та узгоджене його виконання. Так Шереметинська О. В.⁵¹ вважає і виокремлює такі ключові проблеми: співпраця суб'єктів ЗЕД та митних органів; спрямування пост-аудиту на використання людського фактору (тобто здійснення перевірки персоналом митних органів); недостатня матеріальна забезпеченість митного аудитора; досить часті правопорушення, що чинять суб'єкти бізнесу, які здійснюють зовнішньоекономічну діяльність в Україні.

Не менш вагомою є наявність такої проблеми як правильність визначення митної вартості, свідченням чого є зростання кількості судових спорів щодо вирішення даного питання. Це вимагає суттєвого реформування цього інституту за рахунок імплементації ефективних інструментів, які застосовуються в економічно розвинених країнах. Водночас постає потреба у перегляді підходів до оцінки митної вартості товарів, що використовуються в

⁵¹ Шереметинська О. В., Кравець Ю. Т. Особливості проведення митного пост-аудиту в Україні. Ефективна економіка, 2016. № 3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4829>

українській практиці та у застосуванні нових джерел цінової інформації, системи управління ризиками, взаємної адміністративної допомоги.

Для української практики в частині правильності визначення митної вартості характерною є не стільки відсутність повноважень митних органів порівнювати заявлену митну вартість з митними вартостями ідентичних або аналогічних товарів, з витратами на виробництво товарів, у тому числі сировини, матеріалів чи комплектуючих виробів, що входять до складу товарів, скільки існуючі механізми, способи та умови реалізації митними органами таких інструментів з огляду на об'єктивні причини, в тому числі – організаційного, фінансового та кадрового характеру. Наприклад, планування фінансування діяльності митних органів здійснюється без врахування потреби у закупівлі каталогів в яких міститься цінова інформація та без врахування необхідності доступу до електронних каталогів чи сайтів. Більше того, останні, як правило, функціонують на платній основі. Проблема загострюється відсутністю ефективної системи прогнозованого, контрольованого організаційного процесу вчасного отримання від митних (чи інших) органів інших держав відповідей на запити щодо підтвердження автентичності документів, які подавалися декларантом при здійсненні митного контролю та митного оформлення товарів.

Тоді як цей інструмент контролю правильності визначення митної вартості активно використовується у митних адміністраціях країн-членів Європейського союзу та інших країн-членів Світової організації торгівлі. Існування такого недоліку митного контролю створює передумови для зростання кількості несумлінних підприємців і подання ними до митного оформлення товарів за ціною, яка є в декілька разів нижчою від вартості сировини, з яких вони вироблені. У підсумку, це призводить до порушення балансу інтересів держави (захист економічних інтересів) та інтересів суб'єктів господарювання (забезпечення рівних умов ведення підприємницької діяльності).

Науковцями зазначається, що «нерідко товари на митну територію суміжних держав пропускаються із незаконним звільненням від митного контролю, без відображення в облікових документах митних органів суміжної сторони. Внаслідок цього при здійсненні взаємних звірок митні органи України не можуть

одержати підтвердження факту ввезення вантажів на територію суміжної держави, а отже, з'являються підстави для виникнення сумнівів щодо дотримання вимог законодавства співробітниками митних органів»⁵². Вони доводять необхідність удосконалення системи управління ризиками та, безпосередньо, покращення експертної та аналітичної роботи з виявлення ризиків, а також розроблення методик виявлення ризиків. І така необхідність з кожним роком посилюється, вимагає впровадження інформаційних технологій, розробки нових програмних продуктів, які б сприяли удосконаленню митного контролю.

У цьому контексті при нагоді може стати Концепція кордонів SMART, що має на меті заохотити членів Всесвітньої митної організації зануритися у сферу технологій для пошуку рішень щодо полегшення руху людей, товарів, перевезень на кордонах, дотримуючись керівних принципів, а саме: безпечності, вимірності, автоматизації на основі управління ризиками та керованості технологіями^{53, 54}.

Проблемні аспекти здійснення митного контролю в Україні в умовах поглиблення глобалізаційних викликів і посилення процесів цифровізації, вимагають адаптації національного митного законодавства до митного законодавства Європейського союзу та охоплюють різні аспекти, які лежать в декількох площинах. З метою комплексного підходу до вирішення проблем, що назріли в митній сфері та знижують ефективність митного контролю, їх можна згрупувати за наступними напрямками забезпечення його здійснення, а саме: матеріально-технічне; організаційно-інституційне; кадрове; фінансово-економічне; інформаційне. Це дозволить сконцентрувати увагу на виробленні конкретних заходів щодо удосконалення митного контролю за виокремленими групами.

Варто зазначити, що основними завданнями сьогодення у митній сфері, наряду з дотриманням митних інтересів та

⁵² Дьяченко О. В., Вишинська Т. Л., Литвин С. М. Митний контроль як один із засобів виявлення правопорушень у сфері митного регулювання зовнішньої діяльності. Вісник Хмельницького національного університету 2016, 2, 2(1). С. 218-227. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2016_2%281%29__43

⁵³ World Customs Organization. URL: <http://www.wcoomd.org>

⁵⁴ Message from the World Customs Organization - International Customs Day 2019. URL: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2019/january/message-from-the-world-customs-organization-international-customs-day-2019.aspx1>

забезпеченням митної безпеки і створенням сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, є: збереження належного балансу між митним контролем і спрощенням законної торгівлі, забезпечення реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи, запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил. У цьому контексті є сенс акцентувати увагу на необхідності перманентного удосконалення системи управління ризиками, що має об'єднувати як методологічні, так і організаційні, інституційні, інформаційні, матеріально-технічні та кадрові аспекти.

Вчені стверджують, що управління ризиками не слід розглядати як статичний процес, а більше як інтерактивний процес, процес в якому інформація постійно оновлюється та переглядається⁵⁵. Погоджуючись з авторами, варто додати, що це ще й багатоітераційний процес, що вимагає злагодженості на всіх стадіях його здійснення.

В науковій літературі, акцентується увага на необхідності підвищення результативності використання технічних засобів, що дозволить отримати інформацію з різних джерел та на необхідності чіткого розмежування функцій і розробці методики координації та взаємодії зі спеціалістами різних державних органів та служб⁵⁶.

Наряду з вище зазначеним, має відбуватись посилення експертної та аналітичної роботи з виявлення ризиків та їхнього опрацювання. Водночас вбачається за доцільне здійснювати подальше впровадження інформаційних технологій, електронних сервісів, формування каналів обміну інформацією із зовнішнім середовищем на засадах застосування ІТ-систем, діджитал-технологій; підвищення транспарентності інформаційної складової та оновлення техніко-технологічної складової; впровадження системи вертикальних та горизонтальних інформаційних взаємозв'язків.

⁵⁵ Drobot E. V., Klevleeva A. R., Afonin P. N., Gamidullaev S. N. Risk management in customs control. *Economy of region*. 2017. Volume. 13, Issue 2. URL: www.economyofregion.com

⁵⁶ Ibragimov Z., Kapsalyamov K., Kapsalyamova S. Problems of organizational-tactical activity of customs authorities in combating economic smuggling on transport. *Procedia Computer Science*, 2019. Volume 149, P. 491-499 URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877050919301759>

Одним із ключових чинників реалізації ефективної моделі української митниці є повноцінний, однозначний та збалансований за формою, механізмами й способами реалізації митний контроль і, безпосередньо, одна з його ключових форм – митний пост-аудит, що дозволяє забезпечити максимально об'єктивну акцентованість здійснення митного контролю з метою спрощення митних процедур та його запровадження в Україні у відповідності до міжнародних стандартів і практик.

Виявлено, що станом на 2020 рік об'єктивною є необхідність перегляду положень Митного кодексу України щодо митного пост-аудиту та їх актуалізації з урахуванням положень асоціації України з Європейським союзом та необхідності адаптації національного митного законодавства до митного законодавства Європейського союзу, врахування відповідних рекомендацій і стандартів Всесвітньої митної організації та Світової організації торгівлі, які були сформовані протягом 2012-2020 років. Йдеться про викладення у новій редакції відповідної глави Митного кодексу України, якою регламентується здійснення митними органами пост-аудиту як форми митного контролю. Разом з тим, виявлені в процесі дослідження недоліки та проблемні аспекти здійснення митного контролю та, безпосередньо, митного пост-аудиту як форми митного контролю, які лежать у фінансово-економічній та законодавчо-нормативній площинах вимагають застосування комплексного підходу до їхнього усунення.

Виходячи із значеного вище, доцільною є розробка рекомендацій щодо усунення виявлених недоліків. У цьому контексті йдеться про необхідність:

- створення інформаційної бази щодо митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України, на основі знеособленої інформації щодо експортно-імпортних операцій;
- лібералізації правил митного оформлення;
- підвищення прозорості та покращення автоматизації митних формальностей й уникнення суб'єктивних чинників;
- розмежування понять митного та податкового пост-аудиту (на законодавчому рівні), з точки зору об'єктів контролю (товарів та транспортних засобів і, відповідно, суб'єктів, які можуть бути об'єктами такого контролю);

- законодавчого визначення сутності митного пост-аудиту, його способів, форм та механізму реалізації як форми митного контролю виключно Митним кодексом України, зі значним скороченням чи взагалі повною відмовою від використання «відсилочних» норм на положення Податкового кодексу України;
- розробки та регламентації єдиного, прозорого та зрозумілого всім учасникам процесу механізму здійснення митного пост-аудиту як форми митного контролю з конкретними вимогами та алгоритмом дій з боку бізнесу й посадових осіб митниці;
- визначення вичерпного переліку документів, які можуть вимагатися під час проведення пост-аудиту (документальних перевірок);
- вдосконалення процедури контролю правильності визначення митної вартості, приведення її до міжнародних стандартів;
- визначення на законодавчому рівні ключових понять у сфері митного контролю, наприклад «особи, які прямо або опосередковано приймають участь у здійсненні операцій з товарами» та «треті особи»;
- акцентування на специфічних та унікальних для митниці об'єктах митного пост-аудиту, які є відмінними від контролю за дотриманням податкового законодавства, таких як: контроль за дотриманням заходів нетарифного регулювання, дотриманням законодавства в сфері прав інтелектуальної власності, тощо;
- визначення об'єктивного алгоритму здійснення митного пост-аудиту як форми митного контролю в частині його документування (ініціювання, проведення та оформлення результатів в залежності від наявності підтверджених або прогнозованих порушень, тощо);
- максимальної адаптації положень національного законодавства, що визначає порядок здійснення митного пост-аудиту, з відповідними положеннями митного законодавства Європейського союзу (Митний кодекс Європейського союзу, імплементаційні регламенти Європейської Комісії, положення національного законодавства окремих країн Європейського союзу з питань здійснення митного пост-аудиту), також відповідних рекомендації та стандартів СОТ та Всесвітньої митної організації;

- регулярного оприлюднення Держмитслужбою інформації, що стосується митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України;
- запобігання корупції у митній сфері та створення ефективної системи аналізу корупційних ризиків;
- функціонування єдиної системи електронного документообігу між державними органами з метою пришвидшення процесу обміну інформацією;
- перегляду системи управління ризиками та відкриття системи бізнес-аналітики;
- запровадження та ефективної роботи порталу відкритих даних, автоматичних сервісів для класифікації та інтеграції з базами інших країн;
- створення сприятливих умов для спрощення процедури перетину митного кордону й вдосконалення механізму визначення перевірки класифікації товарів і правил справляння митними органами податків та зборів при переміщенні товарів через митний кордон України.

Реалізація запропонованих напрямів усунення виявлених проблем і недоліків здійснення митного контролю в Україні дозволить у перспективі спростити й прискорити митні формальності та забезпечити лібералізацію відносин між митницею та суб'єктами ЗЕД, запровадити митний контроль в Україні у відповідності до міжнародних стандартів і практик.

1.3. Проблеми видаткової складової фінансової системи та ризики в управлінні державним боргом

Зміни, які відбуваються в суспільстві та соціально-економічній системі викристалізують проблеми щодо реалізації соціальної функції держави й завдань сталого розвитку. Це, у свою чергу, передбачає залучення достатнього обсягу фінансових ресурсів як визначального чинника повноти забезпечення темпів соціально-економічного розвитку і вимагає пошуку альтернативних шляхів зростання фінансового потенціалу країни та підвищення стандартів життя населення. Останнє актуалізує необхідність виявлення та усунення асиметрій видаткової складової фінансової системи та мінімізації фіскальних ризиків з

метою ефективного управління державними запозиченнями та зниження державного боргу.

Підвищення ефективності видатків бюджету - одна з ключових проблем розвитку публічних фінансів. Прагнення уряду принципово змінити підходи до розподілу і використання централізованих фондів держави не привело до суттєвих зрушень. Обсяги видатків бюджету необґрунтовано збільшуються, розпорошуючись за великою кількістю бюджетних програм, бюджетні зобов'язання зростають, спричиняючи корегування бюджету, визначені цілі не досягаються, а кожна третя гривня використовується неефективно. Вирішення окреслених проблем ускладнюється неадекватністю оцінювання зворотного зв'язку між одержаними результатами та використаними для цього бюджетними коштами. Недосконалість розробленого інструментарію щодо запровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес потребує ретельного аналізу концептуальних засад бюджетування.

Сутність бюджетування з огляду на «проблемно-орієнтований» підхід полягає у тому, що бюджетні організації і установи у межах своєї сфери впливу й обсягів фінансування формують набір стратегічних цілей, які досягаються шляхом бюджетного фінансування. У свою чергу, визначені цілі напряду корелюють із пріоритетами соціально-економічного розвитку відповідного рівня бюджетної системи. Реалізується зазначений підхід за допомогою адміністративної моделі управління («зверху до низу»), тобто очікувані результати встановлюються центральними органами влади за ієрархією підпорядкування. В той час як при «сервісному підході» формалізація цілей відомства здійснюється через результативні показники, які плануються в межах угод або контрактів згідно з переліком бюджетних послуг, закріплених за конкретним виконавцем. На відміну від адміністративної моделі урядом затверджується укрупнена структура видатків без деталізації за головними розпорядниками бюджетних коштів.

Видатки бюджету як дієвий інструмент фінансової системи впливають на перерозподіл ВВП і, у свою чергу, визначають межі державного впливу на розвиток соціально-економічних процесів. Саме у цьому контексті є сенс говорити про вплив бюджетних і

політичних рішень щодо їх розподілу, напрямів використання, розміру фондоутворення та структури.

З однієї сторони політичні пріоритети складають рамкові умови для процесу перерозподілу і регламентують діяльність розпорядників бюджетних коштів шляхом встановлення певних лімітів (стель) щодо використання бюджетних ресурсів. З іншої сторони, рішення щодо досягнення цільових орієнтирів, визначення обсягів і формування структури видатків бюджету приймаються виконавчими органами влади, тобто ці рішення мають суто управлінські конотації. Як правило, вони, у наслідок своєї масштабності, переважають рішення політичні. Політики прагнуть брати на себе виконання державних задач до тих пір, поки приріст голосів виборців, який досягається за рахунок останньої витраченої грошової одиниці, не буде дорівнювати втраті голосів за рахунок останньої грошової одиниці, вилученої з бюджету.

Вагомою проблемою видаткової складової є неузгодженість між політичними і управлінськими рішеннями, що викликана впливом різних чинників, зокрема асиметрією інформації⁵⁷, складністю оцінювання витрат і вигід від використання бюджетних коштів⁵⁸, феноменом «безбілетника»⁵⁹, наявністю фіскальних ілюзій^{60, 61} та лобіюванням інтересів певних політичних груп.

Асиметрія інформації виявляє проблему у відносинах між законодавчою і виконавчою владою, коли остання може створити ілюзію щодо необхідності збільшення попиту на суспільні блага (бюджетні послуги), хоча у реаліях такої потреби немає. Проте, ця проблема має більш глибокі витоки, які і формують, так звану, фіскальну ілюзію. Суть її полягає у тому, що споживачі суспільних благ будуть підтримувати фіскальну політику, доки не настане

⁵⁷ García-Alegre E., López-Casasnovas G. The effects of poor financial information systems on the long term sustainability of local public services – Empirical evidence from the Catalan Municipalities. UPF Working Paper Universitat Pompeu Fabra, 2004. 746 p

⁵⁸ Buchanan J. M. Public Finance in democratic process: fiscal institutions and individual choice. Chapel Hill : The University of North Carolina Press, 1967. p. 307

⁵⁹ Hagen V. J., Harden I. Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. European Economic Review. 1995. vol. 39, issue 3. P.771–779

⁶⁰ Sanz I., Vélasquez F. Fiscal illusion, fiscal consolidation and government expenditure composition in the OECD: a dynamic panel data approach. European Economy Group Working Paper. Universidad Complutense de Madrid. 2003. № 21

⁶¹ Лекарь С. Доктринальний аналіз фіскальної ілюзії. / С. Лекарь // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. - 2016. - № 4. - С. 110–115

перевищення граничних витрат над граничними вигодами^{62, 63, 64}. При такій ситуації потреби суспільства у благах зростають і створюються умови для обґрунтованого нарощення обсягів видатків. Перетворюючи споживчий надлишок у свою ренту, керуюча система прагне до свого розширення. Отже, фіскальна ілюзія, яка базується на засадах рентної орієнтації уряду може стати причиною Парето-неефективного розподілу.

Наступний проблемний аспект полягає у складності оцінювання витрат, які спрямовуються на забезпечення потреб суспільства у благах, і вигід, що отримує суспільство від використаних бюджетних коштів. На думку Р. Майсгрейва і П. Майсгрейва застосування такого аналітичного інструментарію надасть можливість отримати інформацію необхідну для оцінки ефективності бюджетних програм (проектів) і, тим самим, допомогти адміністраторам бюджетних коштів зробити правильний вибір щодо розподілу бюджетних коштів⁶⁵. Проте, аналіз «витрати-вигоди» має певні обмеження для оцінювання суспільних програм/проектів. По-перше, вигоди, що отримує суспільство від використаних бюджетних коштів, у своїй більшості мають соціальну природу, а відтак є складновимірюваними. По-друге, оцінка проектів і програм, яка базується на простій агрегації витрат і вигід не приводить до Парето-оптимальних рішень. Це пов'язано з тим, що значимість вигід різних програм може бути різною. По-третє, пролонгований характер бюджетних проектів, потребує застосування соціальної ставки дисконтування, методологія оцінки якої є досить дискусійною. Тим не менш, аналіз «витрати-вигоди» застосовується в бюджетній практиці для оцінки інвестиційних проектів у рамках певних обмежень і надає можливість оптимізувати напрями використання бюджетних коштів та знизити бюджетні ризики, а саме ризики структури

⁶² Niskanen, W. A. Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-Atherton. 1971, 241 p

⁶³ Keefer P., Knack S. Why don't poor countries catch up? A cross-national test of institutional Explanation. Economic Inquiry. 1997. № 35 (3). P. 590–602

⁶⁴ Jensen F., Vestergaard N. Regulation of Renewable Resources in Federal Systems-the case of fishery in EU. University of Southern Denmark, Department of Environmental and Business Economics. 1999. № 3/99. URL: <https://portal.findresearcher.sdu.dk/en/publications/regulation-of-renewable-resources-in-federal-systems-the-case-of->

⁶⁵ Musgrave, R., & Musgrave, P. Public finance in theory and practice (5th ed.). New York: McGraw-Hill Book Co. McGraw-Hill international editions. Finance series. 1989. 627 p

видатків, які виникають у зв'язку з наявністю великої кількості бюджетних програм, затверджених для виконання у поточному періоді. Як наслідок, збільшення кількості бюджетних програм передбачає розширення розмірів організації, а відтак виникають ризики зростання обсягів видатків бюджету. Саме у цьому контексті є сенс говорити про зростання державних видатків та підвищення ролі державного регулювання.

Вважається, що оптимальний розмір державних видатків у ВВП не повинен перевищувати 20%. Тоді як, для європейських країн встановлений оптимум знаходиться в інтервалі від 36% до 42% ВВП⁶⁶. Емпірично доведено, - відхилення від оптимуму на 10% спричиняє зниження темпів зростання ВВП на 2,1%⁶⁷. Українська практика свідчить про відповідність наших реалій усталеній практиці європейських країн.

Широкі дискусії точаться між науковцями всього світу щодо оптимального розміру держави, однак питання щодо кількості коштів, які держава повинна витратити для того, щоб спостерігалось економічне зростання, - лишається відкритим. Однак майже всі дослідники сходяться на думці про позитивний вплив на економічне зростання державних інвестицій, спрямованих на розвиток інфраструктури, та державних видатків, які стимулюють зростання споживання.

Видатки бюджету виступають вагомим інструментом фіскального регулювання економічного зростання. Однак досягненню цілей соціально-економічного розвитку не завжди сприяють саме обсяги видатків. В більшій мірі це зростання залежить від структури останніх, адже високий рівень видатків бюджету може ставати тригером підвищення фіскального навантаження, спотворення рішень податкових агентів щодо споживання та заощадження і в підсумку призводити до зниження темпів економічного росту. Втім, з іншого боку, державні інвестиції в розвиток інфраструктури, фінансування державних органів і інститутів влади підвищують продуктивність ресурсів, які використовуються у приватному секторі та стимулюють

⁶⁶ Pevcin P. Does Optimal Size of Government Spending Exists? URL: <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/fin/paper/slov2004/pevcin.pdf>

⁶⁷ Magazzino C., Forte F. Optimal Size of Government and Economic Growth in EU-27 URL: <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/26669/>

інвестиційний процес. Це в підсумку сприяє підвищенню темпів росту.

Наряду з вище викладеним доцільно зазначити, що для українських реалій характерною є наявність низки недоліків в існуючому механізмі формування бюджетних програм, які виявляються у частих змінах затверджених показників видатків державного бюджету. Ці недоліки впливають на якість бюджетного планування у середньо - та короткостроковому періодах. Крім того, спостерігається систематичне завищення обсягів планових видатків по відношенню до затверджених ВРУ. Це свідчить про схильність суб'єктів керуючої системи підвищувати обсяги видатків. Водночас, заплановані показники бюджетних видатків корегуються в продовж року і в Україні простежується досить виражена тенденція систематичних змін державного бюджету щодо обсягів видатків та доходів. Таке становище є наслідком застосування ручного режиму управління бюджетними коштами, який базується на коефіцієнтному методі розрахунку планових показників.

Здійснення планування бюджету від минулого призводить до перенесення бюджетних ризиків пройдешнього періоду на наступний. Застосування методик, які використовувалися при постатейному бюджетуванні в технологіях управління за програмно-цільовим методом, зводить нанівець зусилля реформаторів щодо підвищення ефективності використання обмежених бюджетних ресурсів. Проблема ускладнюється тим, що розпорядники бюджетних коштів не мають відповідної мотивації приймати виважені управлінські рішення і здійснювати бюджетні зобов'язання в більш раціональний спосіб.

Як наслідок відсутності якісного бюджетного планування розпорядники бюджетних коштів подають запити з необґрунтовано підвищеними обсягами видатків, не пов'язуючи останні з цілями і завданнями як бюджетних програм, так і стратегічних документів. У результаті, потреба в додаткових бюджетних ресурсах на 2019 р. (без таємних видатків) становила майже 304 млрд. грн.⁶⁸, що більше 30% за відповідний показник попереднього року.

Доцільно зазначити, що на сьогодні бюджетне планування залишається короткостроковим, не дивлячись на задеклароване в документах середньострокове планування та зусилля Мінфін.

⁶⁸ Звітність. Державна казначейська служба України: веб-сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

В основі виникнення ключових проблем видаткової складової фінансової системи України лежать афектовані умови, що створені з метою збільшення державних видатків на утримання апарату управління⁶⁹.

За даними Рахункової палати⁷⁰ в Україні із року в рік має місце неефективне використання бюджетних коштів як наслідок неефективного: управління коштами через недоліки в плануванні; використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень; використання коштів спеціального фонду державного бюджету; використання коштів на проведення науково-дослідних робіт; використання коштів на придбання основних засобів (обладнання) тощо. А також через втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень.

У фінансовій системі досі не налагоджена чітка система дієвих заходів щодо запобігання неефективності використання коштів централізованих фінансових ресурсів держави.

Для покращення управління видатками державного бюджету, необхідно усунути вище окреслені недоліки та вжити наступних заходів: створити реалістичну макроекономічну базу; своєчасно затверджувати порядки використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами; не зволікати із розподілом коштів державного бюджету за напрямками (об'єктами, заходами); своєчасно затверджувати паспорти бюджетних програм; використовувати наявні можливості для отримання фінансових ресурсів від іноземних держав та інші.

Слід відмітити, що забезпечення ефективного використання централізованих фондів фінансових ресурсів сприятиме стабільності і стійкості фіскальної системи держави та створить підґрунття для розширеного відтворення, позитивно вплине на соціально економічні процеси в країні. Швидкоплинність сучасних перетворень, модернізація економічної і фінансової систем, вимагають від усіх учасників бюджетного процесу застосування нових підходів, форм та методів роботи.

Проблематика фіскальної складової фінансової системи не вичерпується висвітленими вище проблемами. Вона є більш

⁶⁹ Слатвінська М. О. Фіскальна політика України у сфері видатків / М. О. Слатвінська // Науковий вісник ОНЕУ. - 2018. - № 6–7 (258–259). - С. 159–175

⁷⁰ Звіти Рахункової палати за роками. Архів / Офіційний сайт Рахункової палати України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/>

об'ємною та охоплює й боргову складову. Протягом 2014 - 2019 рр. державний борг перевищує допустимі норми та складає більше 60% ВВП. Останнім часом поглиблюються фіскальні дисбаланси, посилюється фінансілізація економіки та макрофінансова нестабільність в Україні. Високий рівень державного боргу та ступеня невизначеності перспектив, вимагають кращого розуміння фіскальної трансмісії, фіскальних ризиків і управління ними.

На думку Т. Богдан, небезпека високого розміру боргу полягає у сповільненні темпів економічного зростання через підвищення ступеня економічної непевності та зменшення приватних інвестицій; підвищенні вразливості економіки до впливу зовнішніх шоків; скороченні інвестиційного і споживчого попиту через виникнення потреби у генеруванні надлишку поточного рахунку платіжного балансу чи профіциту бюджету для погашення боргів; втраті урядом можливостей для здійснення антициклічної фіскальної політики в кризових умовах; генеруванні кризових імпульсів для економіки через високий ризик рефінансування боргу та періодичне позбавлення доступу до позичкового фінансування⁷¹.

Основними причинами створення та збільшення державного боргу є: тяжкі періоди для економіки (війни, економічні спади); вплив політичних бізнес-циклів; недолік політичної волі; скорочення податків з метою стимулювання економіки без відповідного коригування державних витрат; недосконале бюджетне планування та приховане субсидування імпортерів; м'які бюджетні обмеження та приховані субсидії; постійний дефіцит платіжного балансу; циклічні спади й автоматичні стабілізатори економіки; розбалансованість зовнішнього сектора економіки та ін.

У відповідності з Маастрихтським договором для країн-учасниць ЄС розраховано максимально допустимий об'єм співвідношення державного боргу до ВВП до 60 % і дефіциту бюджету до 3 % ВВП. У іншому разі він негативно впливає на функціонування фіскальної системи і економіки в цілому. Крім окреслених фіскальних обмежень для зарубіжної практики управління боргом, характерним є встановлення фіскальних

⁷¹ Богдан Т. Бюджетно-боргова політика поглиблення спаду. Дзеркало тижня. 2016. Вип. №14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dt.ua/macrolevel/byudzhetno-borgova-politika-pogliblennya-spadu-.html>

правил. Втім, кожній країні притаманні свої індикатори та їх нормативні і порогові значення, а також кількість встановлених правил. Україна в цьому контексті не є виключенням

З метою підвищення ефективності управління державним боргом 1 грудня 2017 р. КМУ затвердив «Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2017-2019 рр.»⁷². В ній основними цілями визначено фінансування державного бюджету за мінімально можливою вартістю обслуговування державного боргу з урахуванням ризиків та забезпечення ефективного функціонування внутрішнього ринку державних цінних паперів і розширення доступу до міжнародного ринку капіталу.

Органічна взаємодія внутрішнього і зовнішнього боргів, забезпечення безперешкодного їх взаємного заміщення на основі проведення єдиної боргової політики, єдність планування і обліку всіх операцій по обслуговуванню, погашенню зовнішніх та внутрішніх державних запозичень дозволять: оптимізувати терміни обороту, погашення і дохідність державних цінних паперів; оптимізувати бюджетні витрати на обслуговування державного боргу; своєчасно і в повному обсязі виконувати зобов'язання перед кредиторами⁷³.

В Україні спостерігається високе співвідношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП, яке зростає кожного року і останніми роками перевищує встановлені нормативні значення. Це пояснюється випередженням темпів росту боргу у порівнянні з темпами росту ВВП. Така ситуація є загрозливою для економіки країни і посилює ризик неплатоспроможності держави. Більш того, цей ризик поглиблюється відсутністю плану заходів з приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до встановлених вимог, який у відповідності до ч. 2. ст. 18 Бюджетного кодексу України мав бути розроблений і поданий для затвердження у разі перевищення граничного обсягу державного та гарантованого державою боргу. Відсутність цього документу, а також програмних і стратегічних актів, які визначають пріоритетні цілі та завдання управління державним

⁷² Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2017-2019 роки : Постанова від 1 грудня 2017 р. №905. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/905-2017-%D0%BF#n8>

⁷³ Слатвінська М. О. Борговий інструментарій фіскальної політики держави. Науково-виробничий журнал «Інноваційна економіка». - 2018. - № 9–10 (77). - С. 176–182

боргом на перспективу, створюють загрози неконтрольованого зростання боргу, що у підсумку може призвести до спрямування значних ресурсів державного бюджету на погашення й обслуговування боргу у майбутньому.

У 2017 р. державний і гарантований державою борг збільшився на 11,0% – до 2 трлн 141 млрд. 674,5 млн. грн., в результаті перевищення надходжень від державних запозичень над сумою витрат на погашення державного боргу, девальвації гривні до іноземних валют і отримання кредиту Міжнародного валютного фонду. Втім, незважаючи на зростання державного та гарантованого державою боргу в абсолютному вимірі, його співвідношення до ВВП скоротилося з 81% у 2016 р. до 72% у 2017 р, як результат стрімкого зростання номінального ВВП у доларовому еквіваленті в умовах макроекономічної стабілізації.

Високе боргове навантаження й значні видатки на обслуговування боргу є причиною зменшення первинних видатків бюджету на активізацію економічної діяльності. В результаті відбувається збільшення витрат на погашення й обслуговування державного боргу у середньостроковій перспективі та зменшуються фінансові можливості для реалізації пріоритетних соціально-економічних програм.

Наявність значних витрат з обслуговування та погашення державного боргу чинить додатковий тиск на державний бюджет, негативно впливає на його збалансованість і створює ризик неможливості рефінансування боргу.

Надмірне боргове навантаження створює загрози для економіки країни та може спровокувати фінансову нестабільність і боргові кризи. Варто відмітити, що до 2021 рр. воно збільшиться, адже на цей період приходить значне навантаження за борговими платежами, через необхідність погашення внутрішніх запозичень, які здійснювалися з 2008 р. для капіталізації НАК «Нафтогаз України» та державних банків починаючи з 2008 р., внутрішніх запозичень в іноземній валюті для фінансування державного бюджету в 2016 р., а також здійснення виплат з погашення державного зовнішнього боргу перед Міжнародним валютним фондом та за частиною облігацій зовнішньої державної позики 2014 - 2016 рр. випусків⁷⁴.

⁷⁴ Про затвердження Порядку проведення оцінки фінансового стану потенційного бенефіціара інвестиційного проекту, реалізація якого передбачається на умовах фінансової

Доцільно зазначити, що ризики збільшення боргових платежів в майбутньому посилюються через знецінення гривні та подальше здійснення державних запозичень для погашення боргу і ця ситуація поглиблюється наявністю високої частки боргів в іноземній валюті, що відбивається на структурі державного боргу залишаючи її вразливою до валютних коливань. Так, якщо у 2018 р. більше половини платежів (погашення валютних ОВДП) можна було перекрити випуском нових валютних облігацій на внутрішньому ринку, то в 2019 р. 4,5 млрд. дол. або 2/3 усіх платежів, є зовнішніми боргами і рефінансувати їх складніше. Це пояснюється невизначеністю рішень іноземних інвесторів щодо інвестування в економіку України, а також необхідністю проведення непопулярних реформ яких вимагають МВФ і Світовий банк. Водночас, існує проблема обмеженості обсягів вільної валютної ліквідності банківської системи, що стримує залучення ресурсів за рахунок випуску валютних ОВДП.

Зростання боргового тиску на державний бюджет через підвищення платежів на виконання зобов'язань за державним боргом є небезпечним викликом для країни, адже результатом стає звуження джерел державних інвестицій у розвиток та модернізацію економіки. Це потребує вживання заходів фінансової політики. Наряду із зазначеним, зростання витрат на обслуговування пов'язано із залученням боргових коштів на зовнішніх ринках по значно вищим ставкам, аніж середньо ринкові, що вимагає від уряду пошуку більш вигідних умов залучення коштів.

Тенденцію до перманентного зростання має обсяг зовнішнього боргу на одну особу. Його граничне значення в світовій практиці та в Україні – 200 американських дол. США. У 2004 р. цей показник складав 254,42 дол. США, то у 2019 р. становив 1835 дол. США на одну особу⁷⁵. В останні роки простежується збільшення простроченої заборгованості перед бюджетом за залученими державою або під державні гарантії кредитами (позиками). Серед причин збільшення варто назвати відсутність комплексної системи управління фінансовими

самоокупності, а також визначення виду забезпечення для обслуговування та погашення позики, наданої за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій, обслуговування якої здійснюватиметься за рахунок коштів бенефіціара : Наказ Міністерства фінансів України від 14.07.2016. № 616. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/ru/11388:55786/sp?sp=:wide:max100>

⁷⁵ Ціна держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.cost.ua/budget/debt/>

ризиками, які пов'язані з діяльністю суб'єктів господарювання. Це чинить негативний вплив на стійкість фіскальної системи й на перерозподіл централізованих фінансових ресурсів у відповідності з розробленими пріоритетами.

Недосконалість механізмів виявлення і захисту від прямих та умовних ризиків, які формуються у фіскальній сфері, може стати причиною збільшення втрат державного бюджету. Останнє обумовлено необхідністю «резервування» частини бюджетних коштів на покриття можливих гарантійних виплат, а також недоотриманням доходу у формі комісії за надання державних гарантій. Проблема поглиблюється наявністю асиметрії інформації щодо причин виникнення ризиків.

Однією із загроз платоспроможності держави є зростання сукупних боргових платежів у середньостроковій перспективі. Зменшенню боргового навантаження може сприяти репрофайлінг ОВДП з портфелю НБУ. Репрофайлінг, за рахунок прив'язки виплат за частиною облігацій до рівня інфляції, надасть можливість проводити виважену фіскальну політику, узгоджену з цілями НБУ щодо забезпечення низької та стабільної інфляції. У вересні 2017 р. такий захід було здійснено шляхом обміну облігацій внутрішніх державних позик (далі ОВДП), що є у власності Національного банку, на нові ОВДП⁷⁶. Їх погашення відбуватиметься рівномірно до 2047 р. (близько 12 млрд. грн. щороку) і дозволить розподілити навантаження на Державний бюджет. Наявність одночасно облігацій з фіксованою та плаваючою ставками забезпечить диверсифікацію відсоткового ризику, що дозволить (за рахунок наявності облігацій з плаваючою ставкою) сплачувати менше у разі зниження ринкових відсоткових ставок та стримувати вартість запозичень у разі підвищення ставок на ринку (за рахунок наявності облігацій з фіксованою ставкою). Ситуація ускладнюється високою вразливістю національної валюти до коливань обмінного курсу. Це пов'язано з високою часткою державного боргу України, яка номінована в іноземній валюті, що створює додаткові ризики у разі девальвації національної валюти. У 2017 р. частка заборгованості в іноземній валюті збільшилася і

⁷⁶ Національний банк та Міністерство фінансів здійснили репрофайлінг ОВДП з портфелю НБУ / Міністерство фінансів України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/natsionalnyi-bank-ta-ministerstvo-finansiv-zdiisnyly-reprofailinh-ovdp-z-portfeliiu-nbu?category=novini-ta-media&subcategory=vsi-novini>

склала 69,9 %. Наявність внутрішнього боргу в іноземній валюті збільшує частку загального державного боргу в іноземній валюті, що в умовах девальвації гривні підвищує валютний ризик боргу.

Важливими завданнями управління державним боргом у середньостроковій перспективі є: отримання повноцінного доступу до зовнішніх джерел фінансування, зменшення вартості обслуговування державного боргу та уникнення пікових навантажень на державний бюджет, пов'язаних з платежами за державним боргом. Лише за продуманого управління можливо модернізувати фінансову систему і запобігти загрозі повної втрати довіри інвесторів як внутрішніх, так і зовнішніх, що може відкинути Україну на декілька років назад - в епоху тотального дефіциту і неконтрольованої інфляції.

Несприятлива валютна структура державного та гарантованого державою боргу і незадовільні значення показників стійкості державного боргу України свідчать про наявність загроз, значних боргових ризиків. Це потребує уваги з боку органів державної влади та вимагає удосконалення управління державним боргом. Особливо враховуючи майбутні платежі з погашення та обслуговування державного боргу.

Оптимізація структури державного боргу на основі створення ефективної системи управління дозволить відновити довіру кредиторів до української держави, відновити участь держави на внутрішньому фінансовому ринку на вигідних умовах і вийти в найближчі роки на ринок зовнішніх запозичень (надасть можливість обирати більш вигідні умови за ставками), здійснити політику скорочення боргового тягара на бюджет держави.

Серед недоліків, які викликали зростання державного боргу варто назвати, а саме: Мінфін не здійснювалась оцінка ризиків, пов'язаних із державним боргом та управління ними в повній мірі; не визначались цілі та завдання управління державним боргом; невиконання вимог законодавства щодо розробки плану заходів у разі перевищення визначеного у БКУ обмеження щодо співвідношення загального обсягу державного і гарантованого державою боргу до ВВП; не були визначені заходи щодо розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів, управління коштами єдиного казначейського рахунку та валютних рахунків; не були визначені шляхи і способи розв'язання проблем у сфері управління державним боргом, у тому числі зменшення виявлених

ризиків; прогнозування та встановлення орієнтирів для цілей управління державним боргом не здійснювалось і не враховувало наявні боргові зобов'язання держави та прогнози щодо її потреб у фінансових ресурсах, а також тенденцій розвитку макроекономічних показників; не розроблено і не схвалено плану заходів щодо приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до встановлених вимог, тощо.

Слід зазначити, що усунення виявлених недоліків покращить управління державним боргом, дозволить оптимізувати обсяг державного боргу і його структуру, сприятиме підвищенню рівня боргової безпеки. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що фіскальній системі притаманні низка загроз і ризиків, які генеруються незадовільним станом централізованих фінансових ресурсів та повільним економічним зростанням. Це актуалізує потребу концептуального переосмислення системи забезпечення фіскальної стабільності та підвищення ефективності функціонування фінансової системи. Наряду із зазначеним доцільно акцентувати увагу на необхідності активізації інвестиційної та інноваційної діяльності держави з метою залучення коштів приватних осіб, фірм, банків та інших недержавних організацій до фінансування деяких функцій держави. Водночас, необхідне відновлення довіри до національної економіки, що стане імпульсом до зростання як національних так і іноземних інвестицій, які у своїй більшості спрямовані у реальний сектор. В умовах модернізаційних перетворень, коли держава виступає інститутом останньої інстанції, який здатний створювати передумови для сталого економічного розвитку, зростає необхідність у формуванні механізму забезпечення збалансованості фінансових потоків у фіскальній системі з урахуванням можливих фіскальних ризиків. При цьому мають бути завідомо визначені стратегічні, тактичні та оперативні завдання, здійснене прогнозування найважливіших економічних процесів та розроблена система преференцій, а для поліпшення структури платіжного балансу мають застосовуватись економічні, політичні, адміністративні заходи.

РОЗДІЛ 2. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

2.1. Роль середньострокового планування бюджетів в контексті застосування програмно-цільового методу

Основним інструментом впливу уряду на досягнення своїх цілей є бюджетна політика держави. Для досягнення будь-якої стратегічної мети, необхідно витратити деякий час та певну суму фінансових ресурсів. Саме за ефективність державних витрат та достатність грошових коштів для досягнення цілей відповідає середньострокове бюджетне планування (СБП).

Середньострокове бюджетне планування застосовується у більшості зарубіжних країн на протязі багатьох років. Вперше окремі елементи СБП були запроваджені в таких країнах як Німеччина та Великобританія ще у 60-х роках, однак більш широкого застосування у європейських країнах середньострокове планування набуло в середині 1990-х років. Економічні кризи, збільшення дефіциту, зростання боргів та неефективне використання видатків на початку ХХІ сторіччя прискорили розвиток систем СБП у різних країнах. Більшість країн-членів ЄС використовувала багаторічне планування починаючи з 2000-х років. А після фінансово-економічної кризи 2008 року окремі елементи середньострокового планування використовували вже 132 країни світу. Досвід зарубіжних країн свідчить, що через кілька років після впровадження СБП, спостерігається покращення економічної ситуації, а дефіцит бюджету в середньому скорочується з 3% ВВП (до використання СБП) до 0,4% ВВП.

Нині у більшості європейських країн застосування середньострокового бюджетного планування затверджується законодавчо. Застосування СБП в різних країнах має свої особливості. В таких країнах як Великобританія, Канада, Швеція, Франція та інших країнах, середньостроковий бюджет

розробляється, розглядається і коригується одночасно із щорічним бюджетом.

Взагалі середньострокові плани складаються терміном від 1 до 5 років. Наприклад, у Великобританії середньостроковий бюджетний план схвалюється на трирічний термін. Плани прогнозних оцінок переглядаються кожні два роки, після чого середньострокове планування бюджету зміщується на наступні два роки. Особливістю середньострокового бюджетування у Великобританії є те, що розпорядники бюджетних коштів мають право переносити невикористані кошти у планах видатків на наступний рік.

В Україні запровадження середньострокового планування у бюджетному процесі передбачає розширення часових меж бюджетного планування з одного року до трьох.

Середньострокове бюджетне планування має свої переваги:

- покращує ефективність розподілу державних ресурсів та ефективність їх витрачання;
- підвищує контроль виконання бюджетних програм;
- посилює бюджетну дисципліну;
- поєднує та узгоджує короткострокові та середньострокові бюджетні цілі;
- забезпечує чіткість та послідовність дій у проведенні бюджетної політики;
- надає змогу ефективно вирішити проблему браку коштів для фінансування усіх заходів і програм тощо.

Впровадження середньострокового планування в бюджетному процесі є одним з найважливіших кроків, який має допомогти країні більш ефективно та результативно використовувати державні ресурси, підвищити стабільність державних фінансів та зокрема зменшити боргове навантаження.

У порівнянні з іншими країнами, Україна перебуває на початковій стадії впровадження середньострокового бюджетного планування. Починаючи з 2017 року запровадження СБП в Україні було передбачено положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, програмою співпраці з МВФ, Стратегією реформування системи управління державними фінансами України на 2017-2020 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 року № 142-р., а

також Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування» від 06.12.2018, яким запровадили трирічне бюджетне планування і який набрав чинності 11.01.2019 року.

Ключовим елементом СБП є Бюджетна декларація, яка повинна розроблятися на основі макроекономічних прогнозів Міністерства економічного розвитку і торгівлі, враховувати стратегічні пріоритети державної політики, містити загальні граничні показники видатків та надання кредитів, а також оцінку фінскальних ризиків і затверджуватись на середньостроковий період. Необхідно зазначити, що перша трирічна Бюджетна декларація в Україні була затверджена на 2018-2020 роки. Запровадження Бюджетної декларації в бюджетний процес відбулось на заміну фінансово-планового документу - Основних напрямів бюджетної політики, які спочатку затверджувалися на бюджетний період, а пізніше на середньостроковий період. Бюджетний кодекс визначає Бюджетну декларацію як «документ середньострокового бюджетного планування, що визначає засади бюджетної політики і показники державного бюджету на середньостроковий період та є основою для складання проекту Державного бюджету України і прогнозів місцевих бюджетів». Запровадження трирічної Бюджетної декларації вплинуло і на кількість стадій бюджетного процесу. Відтепер їх стало п'ять замість чотирьох (перша стадія - складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них).

Зміни до Бюджетного кодексу також передбачають оновлення бюджетного календаря, розширення бюджетних правил, узгодження стратегічного та бюджетного планування. Слід наголосити, що Бюджетна декларація на 2020 рік мала свої особливості. На відміну від попередніх декларацій - 2020 містила детально описані пріоритети в сфері видатків та більше макроекономічного аналізу. В декларації прописані також бюджеті та боргові ризики.

Таким чином, протягом останніх років найголовнішим завданням в сфері формування і реалізації бюджетної політики в Україні залишалося повноцінне впровадження середньострокового бюджетного планування. У 2020 році

планувалося його впровадження на державному та на місцевому рівнях (підготовка проекту Бюджетної декларації на 2021–2023 роки. та відповідних прогнозів місцевих бюджетів на цей період, як основи для формування державного та місцевих бюджетів).

Розпочата робота над Бюджетною декларацією на 2021–2023 роки була призупинена у квітні у зв'язку із поширенням вірусу COVID-19 і внесеними корективами у формування та реалізацію бюджетної політики. 13 квітня 2020 року Верховна Рада ухвалила зміни до державного бюджету 2020 року, відповідно до яких до 1 січня 2021 року призупинено дію окремих статей, у тому числі статті 33 Бюджетного кодексу, яка визначає правила підготовки бюджетної декларації на три роки. Цим було скасовано середньострокове планування у 2020 році. Повернутися до середньострокового бюджетування планується з наступного року. Вимушена відстрочка надає можливість провести додаткову роботу щодо впровадження низки заходів, необхідних для повноцінного і якісного впровадження середньострокового бюджетного планування у 2021 році.

Система середньострокового бюджетного планування в Україні потребує подальшого його розвитку та вдосконалення, у то у числі, до майбутніх середньострокових бюджетних планів варто додати й соціальні фонди (зокрема, Пенсійний фонд) та перелік пріоритетних інвестиційних проектів. Це сприятиме прозорості бюджетного процесу та підвищенню його ефективності.

Середньострокове бюджетне планування і цільове бюджетування тісно взаємопов'язані між собою з погляду методології. Цільове бюджетування підвищує фінансову дисципліну та надає можливість більш ефективного планування видатків держави на середньостроковий період. Моніторинг видатків, визначення пріоритетів та безліч інших інструментів управління державними фінансами набагато краще працюють на програмній основі, відповідно, середньострокове планування бюджету, яке ґрунтується на програмах, як правило, є більш результативним.

Ефективне використання коштів бюджету є найважливішим питанням виконання бюджету, особливо за умов обмеженості бюджетних ресурсів та в період кризи, де сьогодні опинилась

більша частина економік світу. Першочерговими завданнями при плануванні видатків та розподілі бюджетних коштів стають визначення пріоритетів, виявлення джерел фінансування, та контроль за цільовим й ефективним використанням коштів. Відповідно до міжнародних стандартів та рекомендацій міжнародних фінансових організацій одним із елементів якісного бюджетного планування є програмне бюджетування.

У різних країнах ці методи бюджетування мають різні назви: бюджетування, орієнтоване на результат (БОР), програмно-цільовий метод (ПЦМ), управління продуктивністю або ефективністю тощо. Досягнення конкретного результату, який відповідає потребам суспільства – це мета, яка об'єднує всі перелічені методи. Використання програмного бюджетування (спрямування видатків за конкретними програмами, що мають чітку ціль та показники її досягнення) є кроком вперед в управлінні державними фінансами порівняно з традиційними методами. Основні відмінності традиційного (постатейного) методу планування бюджету від програмно-цільового методу наведено у таблиці 2.1.

При традиційному (постатейному) підході планування, бюджет спрямований на утримання мережі бюджетних установ та характеризується відсутністю відповідальності за результати діяльності бюджетних установ та якість послуг, що надаються. Програмне бюджетування покликано забезпечити надання бюджетного фінансування органам влади не на «утримання», а на досягнення конкретних цілей, тобто бюджет спрямований на досягнення найбільш ефективних результатів від здійснення бюджетних видатків. Головна відмінність ПЦМ від постатейного методу формування бюджету полягає у тому, що в розрізі застосування програмно-цільового методу бюджет формується за програмами, а не за функціями, а кількість бюджетних коштів, що надається розпорядникам, залежить від результатів, які вони демонструють при наданні бюджетних послуг. При такому методі планування наявна персональна відповідальність керівників установ та організацій за досягнення результатів бюджетних програм. Програмно-цільовий метод базується на моделі «Ресурс – Результат» і завдяки цьому методу країни, що його застосовують у бюджетному процесі, досягли підвищення

ефективності використання бюджетних ресурсів з одночасним зменшенням видатків бюджету.

Таблиця 2.1

Основні відмінності традиційного методу планування бюджету від програмно-цільового

Традиційний метод (постатейний)	Програмно-цільовий метод
Короткострокове бюджетне планування – планування бюджету здійснюється на один рік	Середньострокове бюджетне планування – бюджет планується на 3 роки
Бюджет спрямований на утримання мережі бюджетних установ	Бюджет спрямований на досягнення найбільш ефективних результатів від здійснення бюджетних видатків
Бюджет формується за функціями	Бюджет формується за програмами
Складність розуміння доцільності конкретного напрямку фінансування	Посилення прозорості витрачання бюджетних коштів
Відсутність персональної відповідальності за результати діяльності бюджетних установ та якість послуг, що надаються	Наявна персональна відповідальність керівників установ та організацій за досягнення результатів бюджетних програм

В Україні впровадження програмно-цільового методу складання бюджету триває вже протягом тривалого періоду часу. Програмну класифікацію видатків бюджету вперше було запроваджено із прийняттям Бюджетного кодексу 2001 року. У 2002 році урядом було ухвалено Концепцію застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538). Концепція визначала основні методологічні засади, елементи та принципи програмно-цільового методу.

Подальшого розвитку програмно-цільовий метод бюджетування набув з прийняттям нової редакції Бюджетного

кодексу України у липні 2010 року, яким було передбачено розширення сфери застосування ПЦМ у бюджетному процесі, а також змінами до БКУ у 2018 році. Зміни до Бюджетного кодексу, внесені наприкінці 2018 року, підвищили прозорість складання та виконання бюджету.

Щодо місцевих бюджетів, відомо, що в Україні у 2010-2014 роках діяв експеримент із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів. До участі в експерименті поступово залучалися різні рівні місцевих бюджетів і у 2014 році практично всі місцеві бюджети (крім бюджетів сіл, селищ та міст районного підпорядкування) планувалися та виконувалися у традиційному форматі і одночасно формували всі документи у програмно-цільовому форматі. У 2015-2016 роках кожний місцевий бюджет мав право самостійно приймати рішення про застосування ПЦМ як основного методу бюджетування.

Відповідно до діючого законодавства України, у бюджетному процесі ПЦМ застосовується на рівні державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів.

На рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, ПЦМ застосовується починаючи зі складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік, на рівні місцевих бюджетів, які не мають взаємовідносин з державним бюджетом, - починаючи із складання проектів таких місцевих бюджетів на 2019 рік (пункт 18 прикінцевих та перехідних положень БКУ).

Бюджетний процес із застосуванням програмно-цільового методу починається з визначення соціально-економічних завдань, для здійснення яких розробляються бюджетні програми на середньострокову перспективу, орієнтовані на результат і бюджет формується виключно на їх основі. Структура розроблених програм узгоджується з визначеними пріоритетами, планами соціально-економічного та стратегічного розвитку.

До основних компонентів и програмно-цільового методу належать:

- державне стратегічне планування;
- бюджетне середньострокове планування;
- оцінка, аналіз та моніторинг виконання бюджету;

- прозорість та участь громадськості у бюджетному процесі.

Основними етапами програмно-цільового методу бюджетування є:

- 1) Планування бюджету. На цьому етапі готуються бюджетні запити, затверджується Закон про Державний бюджет (рішення про місцевий бюджет), затверджуються паспорти бюджетних програм.
- 2) Виконання бюджету. Після закінчення поточного року готується звіт про виконання паспорту бюджетної програми та звіт про виконання бюджету в цілому.
- 3) Моніторинг та оцінка. На цьому етапі здійснюється оцінка ефективності бюджетної програми, визначається рівень досягнення мети та виконання завдань програми, приймаються управлінські рішення.

Моніторинг – це процес збору та аналізу даних про видатки та показники виконання бюджетних програм, що досягаються в ході її реалізації. Метою здійснення моніторингу є встановлення відповідності програми плану діяльності організації, виявлення відхилень від запланованих цілей, оперативне управління програмою в ході її реалізації. Моніторинг здійснюють розпорядники коштів – виконавці програм для внутрішнього використання.

Оцінка бюджетної програми – періодичний ґрунтовний аналіз процесу реалізації програми за показниками виконання. Мета оцінки - визначення ефективності й результативності програми та прийняття управлінських рішень щодо покращення процесу її подальшої реалізації або, за необхідності, її призупинення чи припинення.

Залежно від суб'єктів, які проводять оцінку, вона може бути зовнішньою і внутрішньою.

- Зовнішню оцінку здійснюють незалежні фахівці, що не мають відношення до процесу реалізації програми. Зовнішня оцінка виконання заданих параметрів бюджетної програми є основним завданням аудиту ефективності і проводиться органами Державної аудиторської служби України і Рахункової палати (починаючи з 2019 року) як складова частина зовнішнього контролю.

- Внутрішню оцінку здійснюють головні розпорядники бюджетних коштів.

Результати оцінки ефективності бюджетних програм є підставою для прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм.

Бюджетна програма має певну структуру:

- Назва програми.
- Мета програми.
- Підпрограма (для багато компонентних програм).
- Завдання (одне або більше для кожної програми/підпрограми).
- Результативні показники.

В процесі планування бюджетних програм мають формуватися результативні показники, які використовуються для визначення кінцевої результативності цих програм. Результативні показники дають змогу оцінити використання коштів на виконання бюджетної програми і мають бути вимірюваними та підлягати кількісному визначенню. Результативні показники поділяються на такі групи:

- Показники затрат - визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми (підпрограми) та характеризують структуру її витрат.

- Показники продукту - визначають обсяг наданих послуг та виконаних робіт. Використовуються для оцінки досягнення поставленої мети.

- Показники ефективності – можуть визначатись як витрати ресурсів на одиницю показника продукту (економність); відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність); досягнення визначеного результату (результативність);

- Показники якості - визначають результати виконаної роботи та якість вироблених товарів (послуг) - ступінь готовності об'єктів будівництва, якість створеного продукту та ін.

Пунктом 4.8 Наказу Міністерства фінансів України № 687 «Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів» від 6 липня 2012 року визначено, що кількість результативних показників за кожним напрямом, як правило, не повинна перевищувати чотирьох. Таким чином, рекомендована кількість показників результативності однієї бюджетної програми – не більше 16.

Застосування результативних показників програм дає змогу чітко продемонструвати ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів і затрачених коштів, її необхідність та відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання програм, аналізувати їх. Застосування результативних показників програм сприяє якісному та кількісному аналізу стану виконання програми в частині фінансового забезпечення та в частині досягнення соціального ефекту. Показників не повинно бути забагато, їхня кількість не повинна переобтяжувати програму.

Незважаючи на досить тривалу історію впровадження ПЦМ в бюджетний процес, ефективність цього методу в Україні й досі не є високою. Українська практика характеризується недофінансуванням програм, розмиванням результативних показників програм та необґрунтованим збільшенням їх кількості, що в подальшому ускладнює та унеможливорює моніторинг, оцінку та звітування. Результати програмно-цільового методу не використовуються під час прийняття управлінських рішень, а контроль за результативністю виконання бюджетних програм має бути більш дієвим.

Однією з основних проблем застосування ПЦМ в бюджетному процесі є відсутність збалансованої системи середньострокового бюджетування. Донедавна в Україні зовсім не реалізовувалося середньострокове планування, програми розроблялися лише на один рік, що заважало досягненню бажаних результатів.

Недоліком вітчизняного програмного бюджетування також є загальна кількість програм, кількість програм на одного головного розпорядника та наявність великої кількості непродуктивних програм. Зокрема, закон про державний бюджет на 2019 рік передбачав фінансування понад 550 бюджетних програм. Для порівняння, в 2015 році кількість бюджетних

програм складала 458 програми, в 2016 – 472 (рис.2.1). Кількість програм на одного розпорядника також зavelика і за деякими розпорядниками складає близько 40 програм та має тенденцію до збільшення. Це ускладнює управлінську складову і знижує ефективність самих програм.



Рис.2.1. Кількість бюджетних програм за 2015-2019 роки^{77,78}

Іншим негативним моментом при використанні ПЦМ є невиконання планових показників. Відсоток виконання основної кількості бюджетних програм не досягає 100%, про що свідчить різниця між фактичними показниками фінансування бюджетних програм та плановими. При цьому аналіз ефективності звітів про реалізацію бюджетних програм здебільшого проводять головні розпорядники коштів - внутрішній аудит. Лише з 2019 року проводиться зовнішня оцінка виконання програми органами Державної аудиторської служби України.

Наступною проблемою імплементації програмного бюджетування є відсутність взаємодії та зв'язку між програмами одного головного розпорядника коштів та не відповідність до цілей уряду. У грудні 2018 року урядом були внесені зміни до Бюджетного кодексу, відповідно до яких починаючи з 2019 року уряд має подавати на розгляд Верховної Ради проект Закону про державний бюджет разом з інформацією про цілі державної

⁷⁷ Бюджетна система: тенденції розвитку / [В.М. Мазярчук та ін.]; під ред. В.М. Мазярчука. – Київ: «ФOP Лопатіна О.О.», 2019. 384 с

⁷⁸ Бюджетні програми: шлях до покращення якості// VoxUkraine — незалежна аналітична платформа[Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://voxukraine.org/uk/byudzhetni-programi-shlyah-do-pokrashhennya-yakosti/>

політики та показники їх досягнення для кожного розпорядника бюджетних коштів. Після завершення бюджетного періоду, уряд має подавати до парламенту звіт про рівень досягнення міністерствами та іншими органами влади запланованої мети, завдань та результативних показників бюджетних програм, а також про рівень досягнення цілей державної політики за результатами звітного періоду.

Виявлені недоліки провадження програмно-цільового методу в бюджетний процес на сучасному етапі розвитку України не привело до адекватного приросту ефективності бюджетних видатків. Необґрунтоване фінансування численних програм до цього часу розпорошує вкрай обмежені бюджетні ресурси та знижує ефективність їх витрачання. Досвід зарубіжних країн та рекомендації міжнародних фінансових організацій дозволяють зробити висновки, що для досягнення бажаних результатів програмне бюджетування має відповідати певним вимогам як до процедур застосування ПЦМ, так і змісту самої бюджетної програми. Основними вимогами до процедур застосування програмного бюджетування є:

- керованість (всі видатки на одну політику мають міститись в рамках однієї бюджетної програми, а кількість бюджетних програм на одного розпорядника має бути 5-7);
- прозорість (звіт про виконання бюджету має містити дані за фактичними надходженнями і видатками, а також звіт про досягнення цільових показників);
- удосконалення (рішення про включення бюджетних програм до бюджету має прийматись з урахуванням пріоритетності політик);
- відповідальність (міністри мають нести особисту політичну відповідальність за досягнення цільових показників бюджетних програм).

Вимоги до змісту бюджетних програм включають: відповідність стратегії, спрямованість на результат, вимірюваність (кількісна оцінка), якісну або повну оцінку витрат.

Подальший розвиток середньострокового планування та програмного бюджетування в Україні потребує наступних заходів: розвиток багаторівневих та прозорих зв'язків між бюджетними програмами та високорівневими цілями уряду, залучення всіх учасників бюджетного процесу до постановки

середньострокових цілей; перегляд та пріоритизація галузевих бюджетних програм та державних інвестиційних проектів; впровадження реалістичного середньострокового планування бюджетних програм; скорочення кількості програм для головних розпорядників бюджетних коштів шляхом їх об'єднання; створення мотивації для економії коштів розпорядниками; запровадження дієвої системи оцінки ефективності видаткових програм тощо.

Реалізація зазначених рекомендацій забезпечить подальше впровадження середньострокового бюджетного планування, яке було розпочато у 2019 році та сприятиме підвищенню якості бюджетних програм та бюджетного планування в цілому.

2.2. Доходи державного бюджету України: проблеми формування та можливі джерела збільшення

В сучасних економічних реаліях проблеми формування достатнього обсягу фінансових ресурсів і забезпечення ефективного їх використання набувають особливої уваги. Недоліки законодавства, превалювання застарілих та неефективних підходів до організації бюджетних відносин з одночасним спадом в економіці утруднюють наповнення бюджету. В умовах динамічних змін у економічному середовищі бюджет є найважливішим інструментом впливу на стабільний соціально-економічний розвиток країни, економічне зростання суб'єктів господарювання та належний життєвий рівень населення.

Відсутність ефективності в проведенні зваженої бюджетної політики держави може призвести до дестабілізації економічних процесів та до фактичної неспроможності держави виконувати функції, які на неї покладені. Формування дохідної частини бюджету ускладнюють наступні проблеми: політична нестабільність; прийняття Державного бюджету з дефіцитом; наявність порушень та недоліків у формуванні доходів Державного бюджету, що викликані неналежним контролем за процесом формування дохідної частини бюджету; проблема щорічного невиконання бюджету; проблема реалізації стратегічного планування на практиці; значні масштаби тіньової

економіки; інфляція; неефективна бюджетно-податкова політика тощо.

До основних проблем бюджетно-податкової політики належать:

- нестабільність та недосконалість бюджетно-податкового законодавства, що негативно впливає на формування податкових надходжень та їх виконання, сприяє розширенню впливу на цей процес політичних, корпоративних та інших факторів;
- високий податковий тиск;
- надання податкових пільг, які впливають на ефективність формування доходів бюджету. Безсистемне та невиправдане надання податкових пільг (велика кількість податкових пільг для одних підприємств означає високі податкові ставки для інших, що змушує останніх ховати свої доходи з метою збереження конкурентоздатності), звільнень від оподаткування та масштабне ухилення від сплати податків звужує базу оподаткування;
- зростання державного боргу, у тому числі й податкового;
- значна нерівномірність розподілу податкового тягара внаслідок масштабного ухилення від сплати податків. В Україні функціонує високий рівень тіньової економіки, який складає 60-70% ВВП. Тіньова економіка здійснює безпосередній прямий вплив на систему макроекономічних показників, призводить до зростання податкового тягара у легальному секторі, звуження фіскальної бази, необхідної для формування дохідної частини бюджету та виконання державою своїх функцій;
- надмірна фіскальна спрямованість податкової системи та неврахування інших завдань, таких як стимулювання інвестиційно-інноваційного розвитку та підприємницької діяльності.

У таблиці 2.2 згруповані основні складові доходів Державного бюджету України, представлено їх динаміку та питому вагу за 2015 – 2019 роки.

Наведені дані свідчать, що доходи державного бюджету за 2015-2019 роки мають тенденцію до зростання і у 2019 році становили 998,34 млрд. грн., або 96 відсотків плану на рік (1,036 трлн. грн.), у тому числі загального фонду – 880 млрд. грн., або 97 відсотків плану на рік (908 млрд. грн.), спеціального фонду – 118 млрд. грн., або 93 відсотка (128 млрд. грн.).

Порівняно з 2018 роком, доходи державного бюджету у 2019 році збільшилися на 70 млрд. грн.

Таблиця 2.2

Склад і структура доходів Державного бюджету України за 2015 – 2019 роки⁷⁹

Доходи, млрд. грн.	2015	2016	2017	2018	2019
Податкові надходження	409,42	503,88	627,15	753,82	799,78
у % до загальної суми	76,57	81,76	79,04	81,22	80,11
Неподаткові надходження	120,01	103,64	128,58	164,68	186,75
у % до загальної суми	22,44	16,82	16,21	17,74	18,71
Доходи від операцій з капіталом	0,17	0,19	0,29	0,66	0,18
у % до загальної суми	0,03	0,03	0,04	0,07	0,02
Трансферти	4,94	8,28	7,58	8,77	9,86
у % до загальної суми	0,92	1,34	0,96	0,94	0,99
Цільові фонди	0,16	0,29	29,85	0,19	1,77
у % до загальної суми	0,03	0,05	3,76	0,02	0,18
Всього	534,69	616,28	793,44	928,11	998,34
у % до загальної суми	100	100	100	100	100

У тому числі загального фонду – на 46 млрд. грн., або 5,5%, спеціального – на 24 млрд. грн., або 25% (рис.2.2).

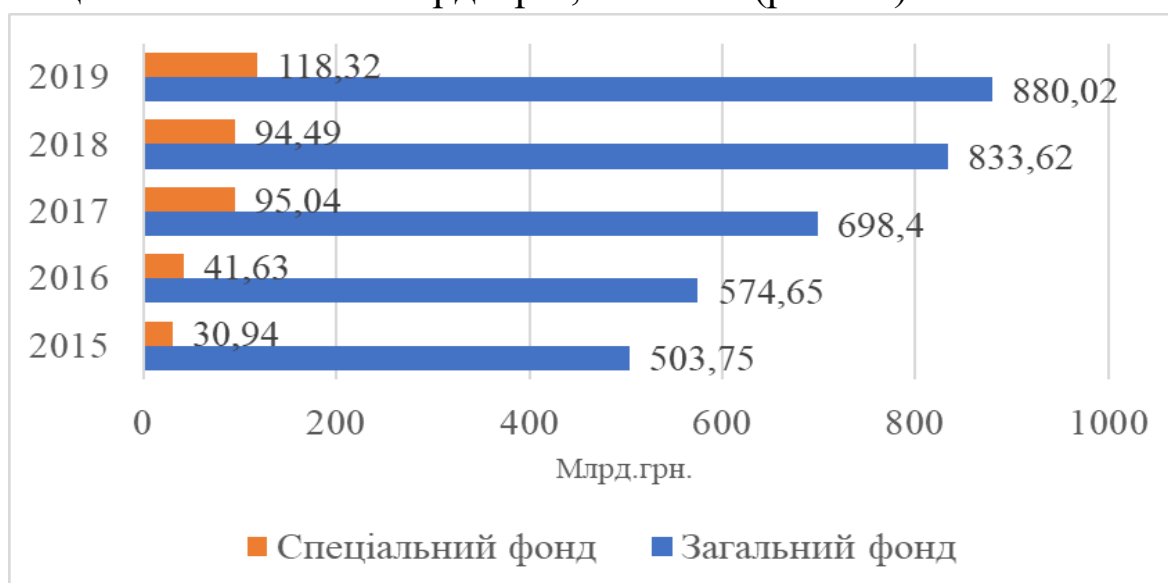


Рис. 2.2. Розподіл доходів Державного бюджету між загальним та спеціальним фондами, млрд. грн.⁸⁰

⁷⁹ Офіційний сайт Міністерства фінансів України. Статистичний збірник. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>

Основним джерелом наповнення дохідної частини Державного бюджету за вказаний період є податкові надходження, частка яких коливається в розмірі від 76,57% до 81,76%. Домінування податкових надходжень у дохідній частині бюджету країни є характерною особливістю будь - якої розвинутої країни світу. На частку неподаткових надходжень припадає близько 16 – 22% від загального обсягу доходів.

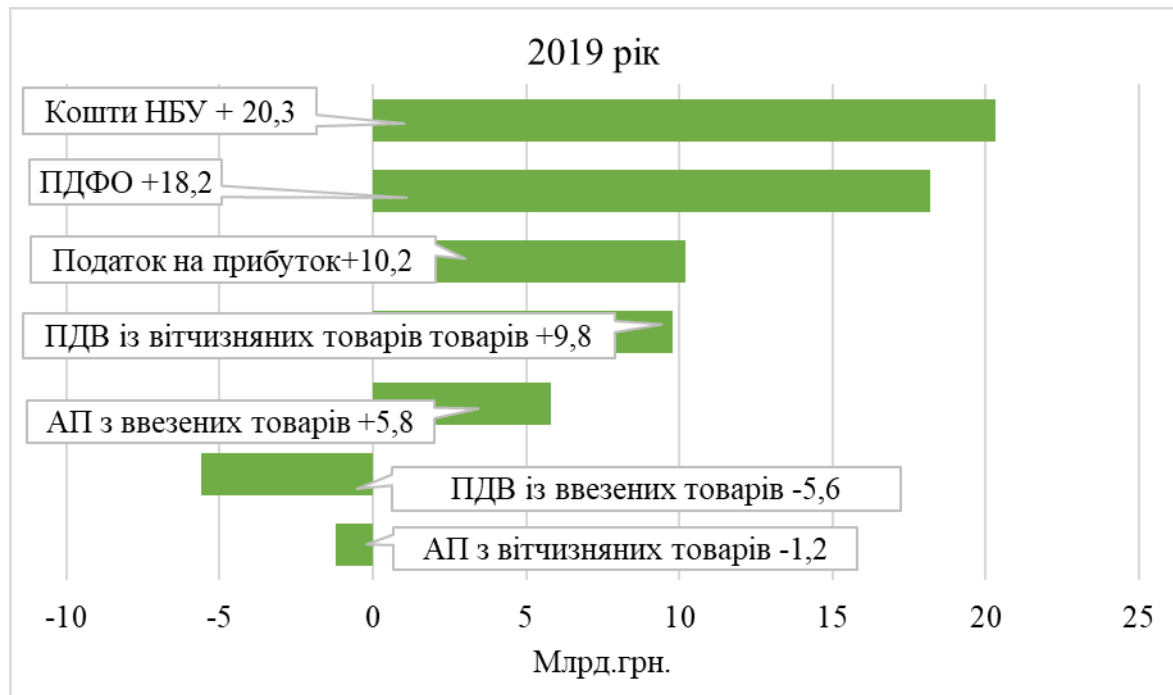


Рис. 2.3. Зміни надходжень окремих доходів державного бюджету в 2019 році, порівняно з 2018 роком (млрд. грн.)⁸¹

Необхідно зазначити, що на збільшення доходів бюджету у 2019 році вплинуло й те, що зросли кошти, що перераховуються НБУ відповідно до Закону України «Про Національний банк України» (частина прибутку до розподілу за попередній рік). Збільшення було зумовлено запровадженням через шість років після переходу на Міжнародні стандарти фінансової звітності

⁸⁰ Висновки про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік». – Київ 2020. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/9-1_2020/Vysn_91_2020.pdf

⁸¹ Висновки про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік». – Київ 2020. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/9-1_2020/Vysn_91_2020.pdf

змін в обліковій політиці НБУ, що спричинило накопичення зобов'язань протягом цих років та їх перерахування до державного бюджету у 2019 році.

Також збільшення доходів відбулося за такими податками як податок на доходи фізичних осіб на 18,2 млрд. грн., податок на прибуток на 10,2 млрд. грн., ПДВ з вітчизняних товарів на 9,8 млрд. грн., акцизний податок з ввезених товарів на 5,8 млрд. грн. (рис. 2.3).

Збільшення доходів зумовлено такими економічними чинниками, як зростання у 2019 році, порівняно з попереднім роком, середньомісячної заробітної плати, споживчих цін і цін виробників промислової продукції, імпорту товарів.

Зменшення доходів у 2019 році порівняно з 2018 роком відбулося за надходженням ПДВ із ввезених на митну територію України товарів на 5,6 млрд. грн., або 1,9%, за рахунок ревальвації гривні до долара США на 5,0%, а також за акцизним податком з вироблених в Україні товарів на 1,2 млрд. грн., або 1,8%, за рахунок податків з пального – на 678 млн. грн., або 6,8%, і електроенергії – на 601 млн. грн., або 11 %.

Щорічно при виконанні бюджету постає проблема перевищення планових показників над фактично отриманими, а прогнозування дохідної частини бюджету в Україні має досить невисокий рівень достовірності (рис. 2.4).

Для розробки проекту Державного бюджету України важливим питанням є реальне визначення та повне виконання дохідної частини бюджету. За останні п'ять років виконання Державного бюджету відбулося лише у 2015 році. План доходів державного бюджету у 2019 році не виконано на 38 млрд. грн., або 3,7%.

Особливу увагу заслуговує проблема щорічного прийняття Державного бюджету з дефіцитом. При цьому порушується один з найбільш важливих принципів бюджетної системи – принцип збалансованості. За роки незалежності України було тільки два бездефіцитних бюджети – в 2000-му і 2001 роках. Наявність дефіциту бюджету ще не означає незбалансованість у тому випадку, якщо досягнуто рівність між витратами і сумарною величиною бюджетних надходжень.

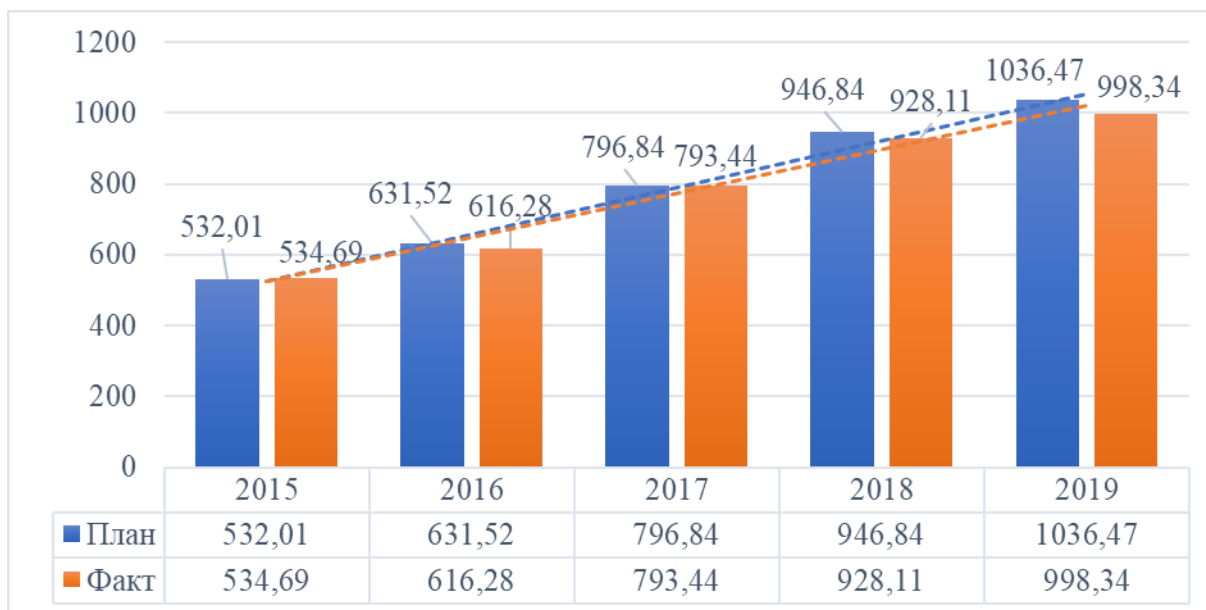


Рис. 2.4. Рівень виконання доходів
Державного бюджету, млрд. грн.⁸²

При прийнятті бюджету з дефіцитом така рівність досягається, частіше всього, за рахунок запозичень, що призводять до появи державного боргу (рис. 2.5).

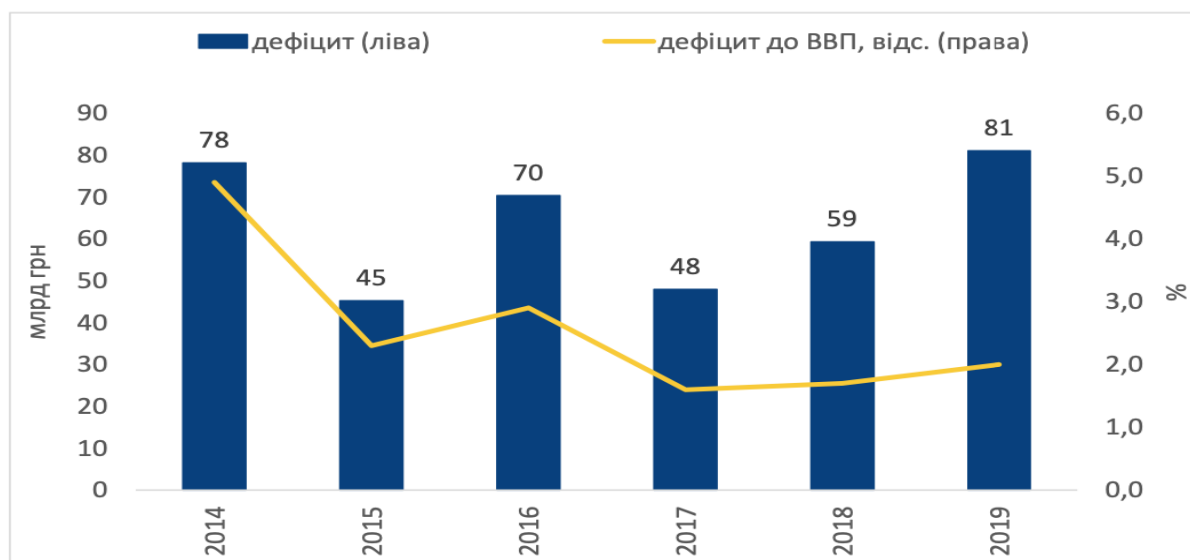


Рис. 2.5. Обсяг дефіциту державного бюджету у 2014-2019 рр.⁸³

⁸² Офіційний сайт Міністерства фінансів України. Статистичний збірник. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>

⁸³ Висновки про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік». – Київ 2020. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/9-1_2020/Vysn_91_2020.pdf

Законом України «Про Державний бюджет України на 2019 рік», зі змінами, визначено річний граничний обсяг дефіциту державного бюджету у сумі 91,1 млрд. грн. З урахуванням внесених змін до плану за спеціальним фондом, що включає внесені розпорядниками бюджетних коштів зміни до планових показників, річний плановий показник дефіциту державного бюджету становив 99,6 млрд. гривень. Фактично, державний бюджет у 2019 році виконано з дефіцитом у сумі 81 млрд. грн., що менше на 10 млрд. грн., або 11%, затвердженого граничного обсягу і на 19 млрд. грн., або 19%, планового обсягу, однак, у порівнянні з 2018 роком, обсяг дефіциту збільшився на 37%. Співвідношення дефіциту до номінального ВВП становило 2,0%, що в межах показника, який прогнозувався при затвердженні Закону (2,3 %.), але більше, ніж у попередніх 2017 і 2018 роках.

У сфері бюджетно-податкової політики невирішеним питанням є те, що фіскальна функція податків переважає регулюючу. У ринкових умовах податки є найважливішим джерелом наповнення бюджету країни і фінансування його видаткової частини. Однак надмірне податкове навантаження на економіку в цілому і на суб'єктів підприємницької діяльності зокрема робить їх інструментом стримування підприємницької активності, перешкодою залучення інвестицій.

Існує низка засобів визначення рівня податкового навантаження. Розрахувавши рівень податкового навантаження в Україні протягом 2014—2019 років (шляхом віднесення податкових надходжень Зведеного бюджету до ВВП), спостерігається тенденція до зростання рівня податкового навантаження з 23,16 % у 2014 році до 27,76 % у 2017 році (рис. 2.6).

У 2018 та 2019 роках податкове навантаження тримається на рівні 27%. Поступове і системне зниження фіскального навантаження має дати підґрунтя для забезпечення оновлення основних виробничих фондів, технічного переоснащення, запровадження новітніх технологій. Слід зауважити, що у порівнянні з деякими зарубіжними країнами, рівень податкового навантаження в Україні нижчий ніж в більшості розвинутих країн. Але необхідно враховувати віддачу податкової системи, тобто рівень задоволення потреб платників податків, який значно відстає в Україні.

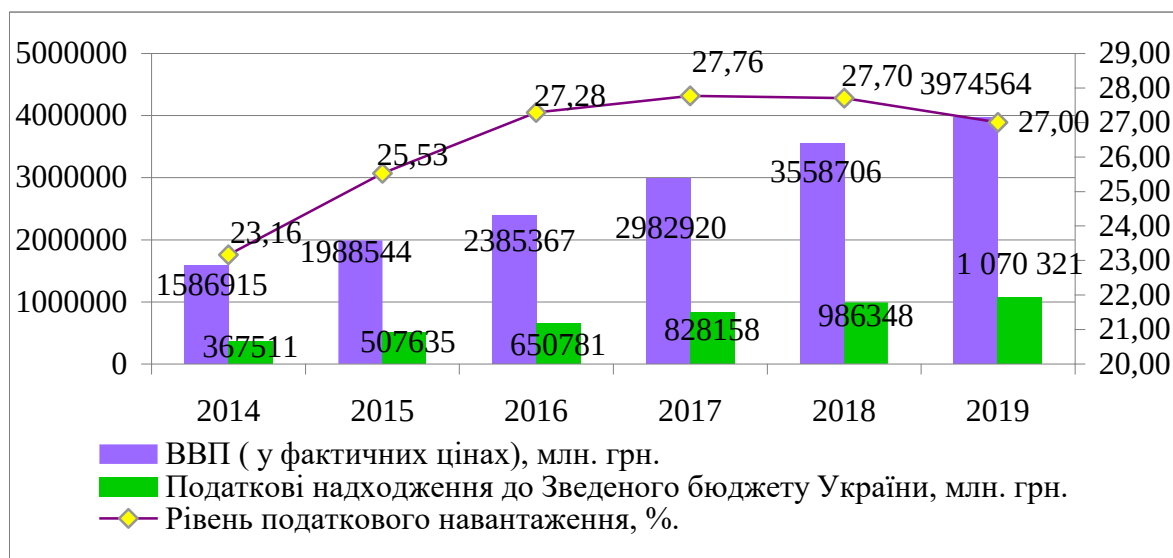


Рис.2.6. Рівень податкового навантаження
в Україні у 2014 -2019 роках⁸⁴

Окрім високого податкового тиску, є ще одна причина недоотримання податкових надходжень – податкові пільги. В сучасних економічних реаліях проблеми пільгового оподаткування і забезпечення ефективного цільового використання вивільнених за рахунок податкових пільг коштів набувають особливої уваги, оскільки дохідна частина бюджету України формується, в основному, за рахунок податкових надходжень, а пільги безпосередньо впливають на обсяг податків та зборів. З економічної точки зору надання податкових пільг є формою державного регулювання економічного і соціального розвитку держави та одним з найбільш широко поширених інструментів податкового регулювання. Однак, надання значних пільг окремим групам платників обумовлює виникнення певних проблем, в тому числі неможливість зниження податкового навантаження, зростання тіньового сектора економіки тощо. Неефективне, економічно необґрунтоване надання податкових пільг сприяє багатомільярдним втратам доходів бюджету. Як виявило дослідження Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління, лише в 2019 році державний бюджет недоотримав еквівалент 1.3 млрд. дол. (3,4% доходів) через надання пільг. За 5 років (2015-2019) загальні втрати державного

⁸⁴ Розраховано за даними <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>

бюджету від пільг становлять 6,4 млрд. дол. Розподіл втрат бюджетів від надання податкових пільг наведено на рис. 2.7.

У 2015 році загальний обсяг втрат державного бюджету від надання пільг становив 51,6 млрд. грн., або 9,7% доходів бюджету, у 2017 році цей обсяг зменшився більше ніж вдвічі – до 19,9 млрд. грн. (2,5% доходів). Але з 2018 року обсяг втрат від наданих пільг знову має тенденцію до збільшення. Основна кількість податкових пільг надається на нетривалий або невизначений термін з необґрунтованим і нецільовим змістом, що призводить до постійних втрат бюджетних надходжень і гальмування економічного зростання України.



Рис.2.7. Розподіл втрат бюджетів від надання податкових пільг за 2015-2019 роки⁸⁵

Розширення переліку податкових пільг звужує базу оподаткування і несправедливо перекладає податковий тягар на ефективні підприємства, які не користуються податковими пільгами. Останнім часом податкова політика України спрямована на скорочення неефективних податкових пільг, які ведуть до втрат доходів бюджету і не полегшують фінансове або матеріально-технічне становище суб'єктів господарювання, які не сприяють виконанню загальнодержавних цілей і завдань. Тому перелік податкових пільг неодноразово переглядався.

За досліджуваний період в структурі податкових пільг лідируюче місце займають пільги з податку на додану вартість

⁸⁵ <https://voxukraine.org/uk/nevidimi-subsidiyi-hto-i-skilki-vtrachaye-a-hto-otrimuye-v-ukrayini-vid-podatkovih-pilg/>

(ПДВ), друге місце в структурі пільг займає податок на прибуток підприємств. Діюча система податкових пільг не є ефективною, не орієнтована на стимулювання прискореного розвитку науки, не сприяє інноваційному розвитку економіки. Значні обсяги пільг призводять до величезних втрат доходів бюджету. Така тенденція є негативною, оскільки неефективне надання та використання податкових пільг послаблює взаємозв'язок між їх обсягами і регулюючою функцією податків.

Для більш ефективного функціонування пільгового оподаткування в Україні необхідно переглянути існуючі види пільг з податків і зборів з урахуванням аналізу їх впливу на формування доходів бюджету і податкове навантаження суб'єктів господарювання. Для того щоб сформувати єдину методику оцінки, необхідно закріпити критерії ефективності пільг, виробити показники, за якими буде здійснюватися безпосередньо оцінка. Оцінка економічної ефективності податкових пільг повинна враховувати приріст промислового виробництва, валового регіонального продукту та соціально-економічних показників розвитку регіону. Застосування податкових пільг, незважаючи на ряд недоліків, доцільно і є дієвим інструментом податкового регулювання держави. Але пільгова податкова політика повинна забезпечувати оптимальне поєднання інтересів усіх суб'єктів оподаткування та досягнення цілей соціально-економічного розвитку держави.

Негативний вплив на формування дохідної частини Державного бюджету вчиняють також порушення та недоліки, що пов'язані з недоплатами до бюджету, з неналежним контролем за правильністю нарахування, повноти та своєчасності сплати податків і зборів тощо.

Протягом 2019 року Рахункова палата здійснювала контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. Загальна сума виявлених у 2019 році аудиторами Рахункової палати порушень і недоліків при адмініструванні доходів державного бюджету, порушень бюджетного законодавства, а також неефективного управління коштами Державного бюджету України та майном та їх неефективного використання становить 49 млрд. 760 млн. грн., у тому числі порушення та недоліки при

адмініструванні дохідної частини державного бюджету складають 2 млрд. 967,4 млн. грн.⁸⁶

У 2019 році Рахунковою палатою проведено 6 заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині забезпечення повноти та своєчасності сплати податків, зборів та інших надходжень до державного бюджету платниками податків, забезпечення обґрунтованості та законності застосування податкових пільг, а також ефективності справляння доходів до державного бюджету від власності суб'єктів господарювання. За результатами зазначених заходів виявлено порушень і недоліків на загальну суму майже 6,3 млрд. грн., що становить 12,8% загальної суми встановлених Рахунковою палатою порушень та недоліків за звітний рік.

Проведений моніторинг виконання дохідної частини Державного бюджету за останні роки свідчить про те, що багато проблем, які впливають на формування доходів державного бюджету потребують негайного вирішення. Щоб запобігти негативних наслідків виконання дохідної частини Державного бюджету на усіх стадіях бюджетного процесу має здійснюватися моніторинг із застосуванням аудиту, аналізу та постійного контролю за стягненням податків, зборів і обов'язкових платежів та мобілізацією доходів бюджету відповідно до визначених планових передбачень на бюджетний рік. При цьому необхідно забезпечити своєчасну розробку, експертизу, всебічне обговорення й затвердження Верховною Радою проекту Закону України «Про Державний бюджет на відповідний рік» не пізніше грудня кожного поточного року.

Держава повинна формувати свою бюджетну політику так, щоб досягалось скорочення бюджетного дефіциту. Це можливо при реалізації заходів, які сприяли б одночасно підвищенню доходів бюджету та скороченню державних видатків. До таких заходів можна віднести наступні:

- інвестування бюджетних коштів у розвиток галузей, які втілюють у виробництво наукові досягнення та визначають рівень економічної потужності держави;

⁸⁶ Звіт Рахункової палати за 2019 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=876>

- використання трансфертів та грантів для створення сприятливих умов господарювання та стимулювання виробництва;
- залучення іноземного капіталу до України.

Для скорочення порушень та недоліків у процесі формування доходів Державного бюджету необхідно впровадити цивільно-правові методи державного контролю за правильністю та своєчасністю сплати податків фізичними і юридичними особами: вжити заходів до недопущення порушення законодавства; створити в країні такі економічні, соціальні й правові умови, за якими правильно сплачувати податок було б вигідніше, аніж ухилятися від їх сплати.

Вагоме значення у вдосконаленні процесу формування доходів Державного бюджету України залежить від покращення чинної бюджетно-податкової політики, оскільки в структурі доходів Державного бюджету України основну частку складають податкові надходження, а характер стягнення податків безпосередньо впливає на соціальний стан населення, рівень його життя. Вирішення проблем бюджетно-податкової політики має розпочатися, по-перше, з прийняття ефективного законодавства, забезпечення його стабільності, простоти й однозначності в трактуванні. По-друге, проведення інвентаризації діючих пільг та пільгових режимів з метою оцінки їх ефективності та доцільності. Пільги не повинні бути особистими (надаватися окремим платникам), вони повинні мати цільовий характер. Тобто суми, які підприємства отримують в якості відрахувань від податкової бази, а також зменшення податкового зобов'язання мають використовуватися на законодавчо встановлені цілі. Також необхідно оприлюднювати дані про те, які компанії та в якому обсязі отримують вигоду від податкових пільг та регулярно здійснювати та оприлюднювати дослідження впливу податкових пільг на розвиток галузей чи підприємств, які отримують пільги.

По-третє, необхідна переорієнтація податкової політики із суто фіскальних цілей на стимулювання економічного зростання. З точки зору державного регулювання економіки найважливіше значення має регулююча функція податків. За її допомогою держава гармонізує свої інтереси з інтересами платників. Однак тільки регулююча функція податків не в змозі гарантувати відповідність дій платників вимогам загальнодержавних інтересів. Як приклад, податок на прибуток підприємств

недостатньою мірою виконує регулятивні функції. Для їх підвищення необхідно диференціювати ставки залежно від розміру отриманого підприємством прибутку, при чому ступінь диференціації не повинен бути надто великим.

З метою фінансування соціальних програм, державного будівництва та соціально-економічного розвитку держава потребує відчутного збільшення абсолютного обсягу бюджетних видатків. Визначені конституційні повноваження та зобов'язання держави у своєму розвитку потребують стабільних і реальних доходів Державного бюджету. Між тим, ця потреба не повинна ототожнюватися з можливістю значного збільшення позичкового фінансування бюджету, особливо - із зовнішніх джерел. Економічна стратегія держави має бути спрямована на пошук альтернатив позичковому фінансуванню.

Запровадження дієвого стратегічного бюджетного планування надасть можливість збільшити доходи Державного бюджету. Оцінюючи стратегічні напрямки розвитку для України доцільно враховувати, що, в першу чергу, необхідно забезпечити: підвищення добробуту та стабільність соціального захисту населення; зростання інвестицій в реальний сектор економіки; підвищення конкурентоспроможності економіки держави; модернізацію базових галузей економіки держави та орієнтацію на структурно-інноваційну модель економічного розвитку. Здійснення зазначених заходів можливе за рахунок заохочення до застосування інновацій у виробництві (пільгове оподаткування підприємств, що створюють та/або застосовують інновації, надання дотацій з Державного бюджету для розробки інноваційних технологій); забезпечення стабільної податкової політики, що сприятиме інвестуванню у вітчизняну економіку; політична стабільність у державі. Визначені шляхи вплинуть на зростання ВВП, зайнятості, а отже і збільшення доходів Державного бюджету України. Наведені пропозиції, за умов їх ретельного дотримання й виконання, позитивно вплинуть на формування дохідної частини Державного бюджету та призведуть до відчутного збільшення доходів.

2.3.Тенденції формування доходів місцевих бюджетів в контексті фінансової децентралізації

Фінансовою основою органів місцевого самоврядування та розвитку територіальних громад є місцеві бюджети. Ефективне виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і завдань можливе лише за умови наявності відповідних фінансових ресурсів, що перебувають у їх розпорядженні, і які є необхідними для покриття власних витрат.

Місцеві бюджети набувають дедалі більшої значущості як за обсягом фінансових ресурсів, так і щодо розв'язання соціально-економічних проблем регіонів, де проживає більшість населення України. В Україні кількість місцевих бюджетів чи не найбільша в Європі. Так, станом на 21.08.2019 року загальна кількість місцевих бюджетів складає 9139 (на кінець 2015 року складала 11800), з них мають взаємовідносини з державним бюджетом – 1403⁸⁷.

З метою посилення бюджетної та фінансової самодостатності окремих територій і регіонів, урядом було розпочато реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була розроблена та впроваджена у 2014 році. Фактично реалізація реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації розпочалась у 2015 році і стала однією із найпопулярніших реформ в Україні на сьогодні та є однією з небагатьох успішних за оцінками міжнародних партнерів України.

Реформа децентралізації надала можливість громадам об'єднуватись до нового рівня самоврядування - об'єднаної територіальної громади (ОТГ). Громади, які вирішили створити ОТГ, обирали нову місцеву владу, отримували право самостійно приймати виконавчі рішення та отримати суттєву частку податків, сплачених на місцях. Головними пріоритетами запроваджених змін стали розширення прав органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень, закріплення стабільних джерел доходів та надання їм фінансової самостійності щодо наповнення бюджетів і здійснення видаткових повноважень, адже на місцях органи місцевого самоврядування краще

⁸⁷ Державний веб-портал бюджету для громадян. Open budget. Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://openbudget.gov.ua/local-budget?id=26400100000>

орієнтуються в локальних проблемах, що сприяє більш ефективному використанню коштів на їх вирішення. Це не тільки забезпечило те, що зібрані громадою доходи залишаються в громаді, але й дозволило набагато ефективніше надавати суспільні блага та послуги.

Реформа фінансової децентралізації дозволила суттєво наростити дохідну частину місцевих бюджетів. Обсяг доходів місцевих бюджетів в Україні протягом 2014–2019 років стабільно зростає. Доходи місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів наведено на рис. 2.8. Динаміка доходів місцевих бюджетів з урахуванням офіційних трансфертів представлена на рис. 2.9.

За підсумками 2019 року, до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло доходів в обсязі 300,2 млрд. грн., що становить 104,3 відсотка від затверджених місцевими радами планових показників доходів на рік з урахуванням змін.

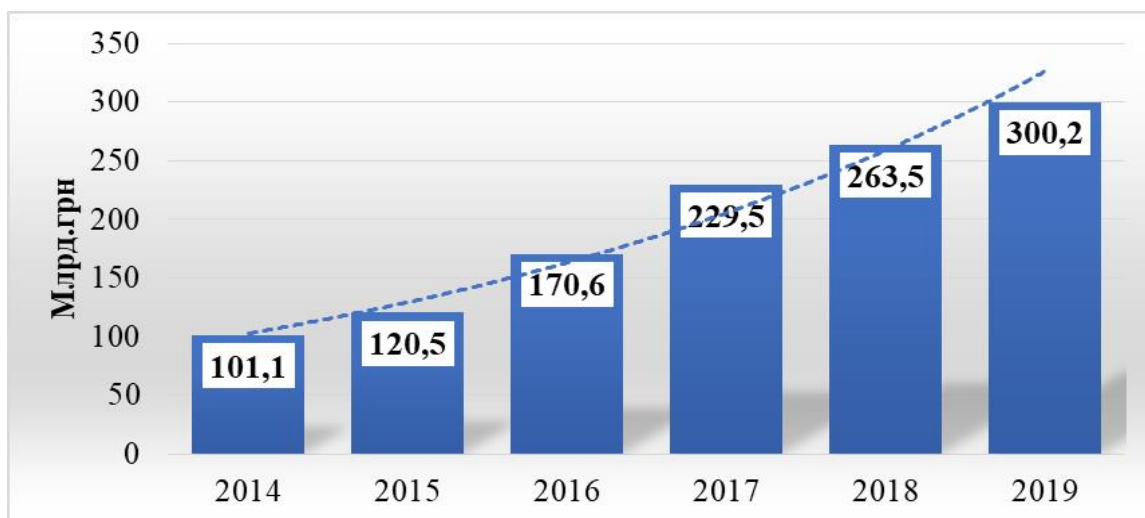


Рис.2.8. Доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2014-2019 роки, млрд. грн.

Доходи місцевих бюджетів складаються з власних (доходи без урахування міжбюджетних трансфертів) та переданих (міжбюджетні трансфери). У 2018 році до доходів місцевих бюджетів надійшло 562,4 млрд. грн., з яких 263,5 млрд. грн. – власні доходи, а 298,9 млрд. грн. – передані з державного бюджету.

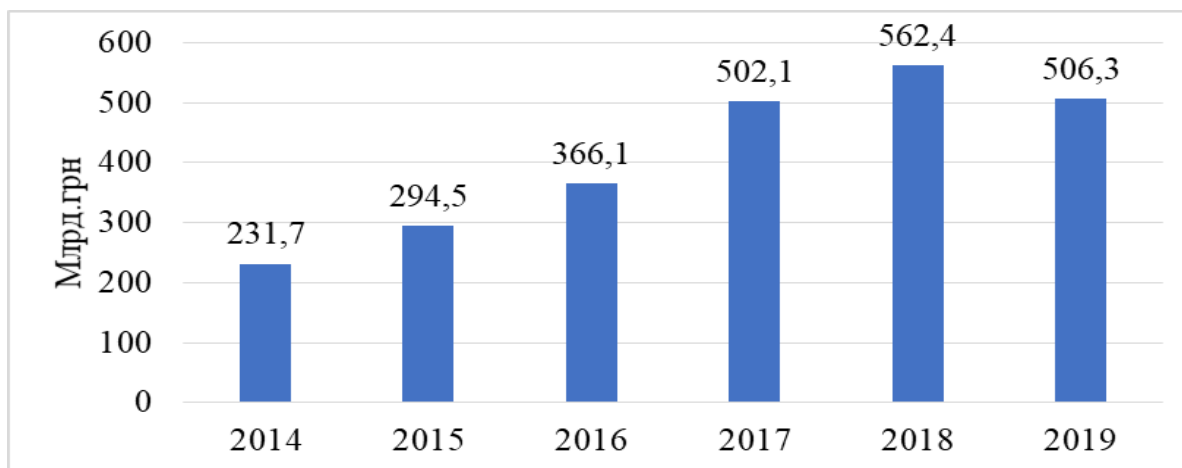


Рис.2.9. Доходи місцевих бюджетів за 2014-2019 роки, млрд. грн.⁸⁸

Частка власних доходів місцевих бюджетів в останні роки коливається в межах від 40,9 до 46,9% загальних доходів місцевих бюджетів та має тенденцію до зростання. Частка власних та переданих доходів місцевих бюджетів у 2019 році складає 46,8 % та 53,2 % відповідно (рис. 2.10).



Рис. 2.10. Власні та передані доходи місцевих бюджетів за 2014-2019 роки, %⁸⁹

В умовах концентрації фінансових ресурсів на державному рівні, частка власних доходів у зведеному бюджеті протягом останніх років в середньому дорівнювала близько 21%, але має

⁸⁸ Офіційний сайт Міністерства фінансів України. Статистичний збірник. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>

⁸⁹ Офіційний сайт Міністерства фінансів України. Статистичний збірник. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>

тенденцію до збільшення. Так, у 2019 році частка місцевих бюджетів зросла і склала 23,3% проти 18,5 % у 2015 році (рис. 2.11).

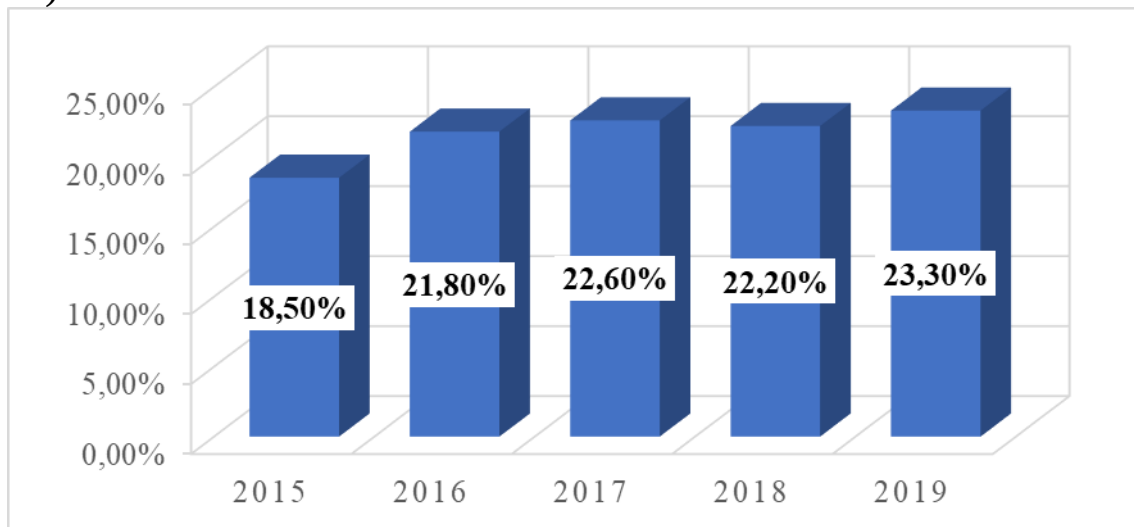


Рис. 2.11. Частка місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) у Зведеному бюджеті України, %⁹⁰

Частка власних доходів місцевих бюджетів у обсязі валового внутрішнього продукту також збільшилася і склала 6,8% за загальним фондом у 2019 році проти 5,1% у 2014 році (рис. 2.12).

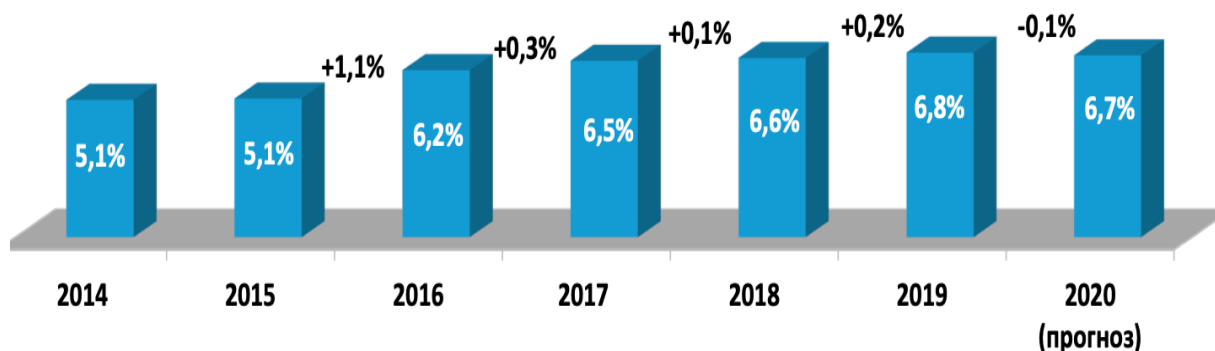


Рис.2.12. Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП, %⁹¹

⁹⁰ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2020 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/Моніторинг__10.09.2020.pdf

⁹¹ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2020 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/Моніторинг__10.09.2020.pdf

Власні доходи місцевих бюджетів включають відрахування від загальнодержавних податків і зборів (податку з доходів фізичних осіб (ПДФО), акцизів, рентних платежів та ін.), надходження від місцевих податків і зборів (єдиного податку, податку на майно, плати за землю, туристичного збору тощо) та інші надходження (штрафи, кошти від відчуження комунального майна, гранти та ін.). Здебільшого, власні доходи формуються за рахунок податкових надходжень, які у 2019 році складають 41,3% доходів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) і близько 90 % доходів (без урахування трансфертів).

Найбільшу частку податкових доходів складають надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб. З 2015 року структура доходів місцевих бюджетів зазнала суттєвих змін, насамперед, через часткове зарахування надходжень податку на доходи фізичних осіб до державного бюджету.

Саме з цим пов'язане скорочення цього податку у 2015 році. Аналізуючи надходження ПДФО за 2015-2019 роки по країні в цілому, можна спостерігати його стабільне збільшення. Проте, його висока частка в окремо взятій громаді вказує на сильну залежність її бюджетних надходжень від наявності комерційних структур та офіційної зайнятості, а ці показники різняться в різних територіальних громадах. Найвищі значення надходжень спостерігаються у громадах з високим рівнем доходів на 1 мешканця, а найнижчі – з більш низьким.

Необхідно зауважити, що власні доходи у розрахунку на одного мешканця за аналізований період збільшилися і мають позитивну динаміку (рис. 2.13).

За аналізований період власні доходи загального фонду у розрахунку на 1-го мешканця у 2019 році зросли, у порівнянні з 2018 роком, на 25,8% і склали 4122,3 гривень. Обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб у розрахунку на 1-го мешканця зріс на 28,3% і склав 2482,7 грн., місцеві податки і збори на 1-го мешканця зросли на 29,8% і склали 1126,5 гривень.

Власні доходи загального фонду у розрахунку на 1-го мешканця за січень-липень 2020 році зросли, у порівнянні з аналогічним періодом 2019 року на 2,1% і склали 4209,3 гривень. Обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб у розрахунку на 1-го мешканця зріс на 4,1% і склав 2583,4 грн., а місцеві

податки і збори на 1-го мешканця зменшилися на 0,1% і склали 1125,5 гривень.

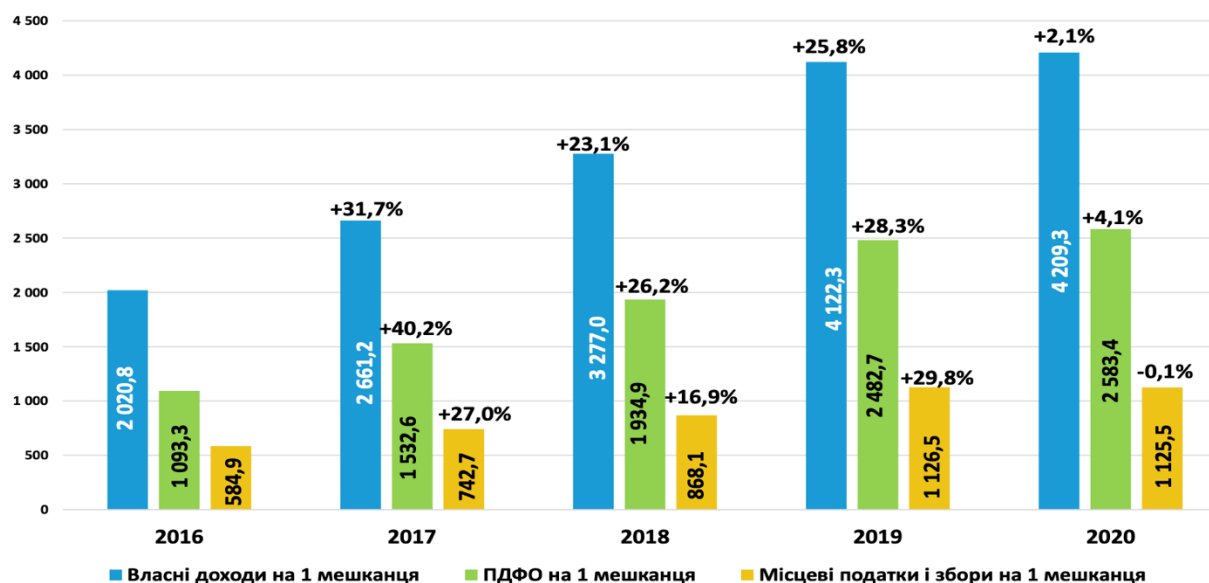


Рис. 2.13. Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів на 1 мешканця за січень-липень 2016-2020 рр., грн.⁹²

Місцеві податки і збори є одним з найважливіших джерел доходів бюджетів органів місцевого самоврядування та набувають особливого значення в умовах реформування економіки та соціальної сфери.

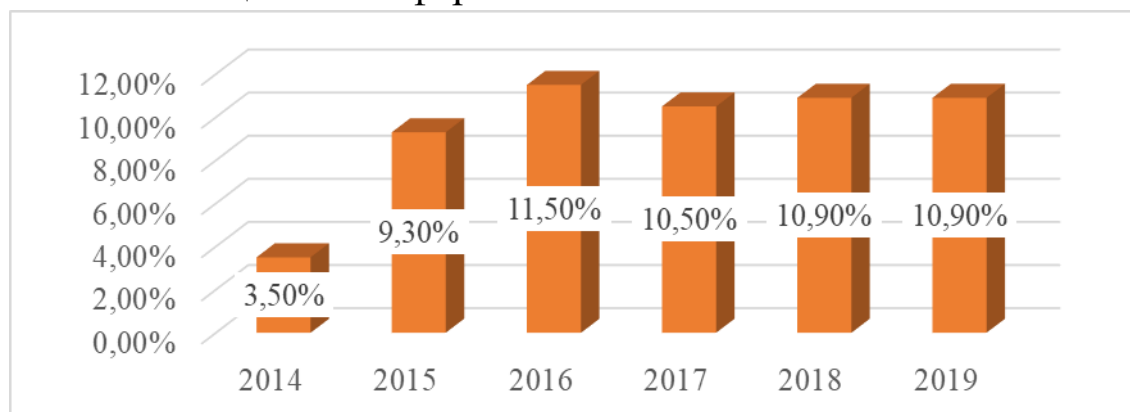


Рис. 2.14. Частка місцевих податків та зборів у доходах місцевих бюджетів, %.

⁹² Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2020 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу:

https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/Моніторинг__10.09.2020.pdf

Структура та динаміка їх надходжень також зазнала змін за роки фінансової децентралізації на рисунках 2.14 і 2.15 наведені частки місцевих податків та зборів у доходах місцевих бюджетів та у податкових надходженнях місцевих бюджетів.

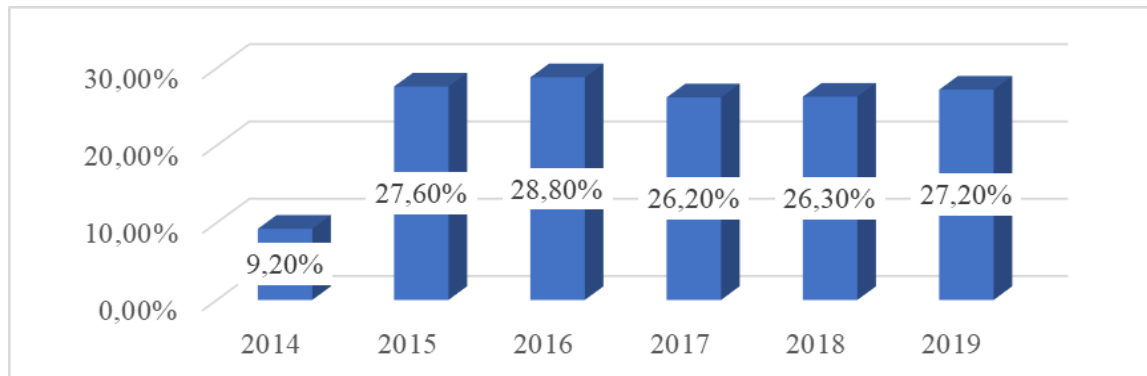


Рис. 2.15. Частка місцевих податків та зборів у податкових надходженнях місцевих бюджетів, %.

Місцеве оподаткування являє собою дієвий механізм формування ресурсного потенціалу органів місцевого самоврядування та джерелом соціально-економічного розвитку територій. Органи місцевого самоврядування мають реальні можливості впливати на обсяги зазначених платежів до відповідних бюджетів, тому як запровадження місцевих податків і зборів належить виключно до їх компетенції. Виходячи з цього, формування власних доходів місцевих бюджетів знаходиться у прямій залежності від ефективності організації заходів органами місцевого самоврядування щодо запровадження та мобілізації місцевих податків і зборів.

В цілому, за 2019 рік Урядом забезпечувалося виконання усіх зобов'язань згідно з бюджетним законодавством, зокрема в частині перерахування міжбюджетних трансфертів. У структурі доходів місцевих бюджетів трансферти займають значну частину.

За 2019 рік із Державного бюджету України до місцевих бюджетів перераховано трансфертів на загальну суму 260,3 млрд. грн., більшу частку яких склали субвенції.

Наведені дані на рис. 2.8, 2.9 свідчать, що надходження трансфертів до місцевих бюджетів зростали до 2018 року. Найбільший розрив спостерігався у 2017 році, коли міжбюджетні трансферти збільшилися на 77,2 млрд. грн. або на 39% порівняно

з попереднім роком. У 2019 році з державного бюджету до місцевих було перераховано 260,3 млрд. грн. Цього року до місцевих бюджетів України надійшло 560,5 млрд. грн. (з урахуванням міжбюджетних трансфертів). Без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 300,2 млрд. грн., що на 36,7 млрд. грн. більше, ніж у 2018 році.

Протягом останніх років частка міжбюджетних трансфертів перевищує 50%. Найбільший показник зафіксований у 2015 році, майже 60%. За результатами 2019 року питома вага міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів України знизилася і склала 53,2%, що вказує, відповідно, про збільшення власних доходів. Основна частина трансфертів, що надійшли з державного бюджету, спрямовуються на соціально-культурну сферу.

Після впровадження законодавчих змін, затверджених у грудні 2014 року, починаючи з 2015 року змінилася не тільки структура міжбюджетних трансфертів, а також їх склад та механізм нарахування. Наведені дані на рис. 2.16 свідчать, що частка дотацій у 2015 році різко скоротилася, а основним джерелом міжбюджетних трансфертів в останні роки стали субвенції, які надаються, головним чином, для здійснення державних програм соціального захисту.

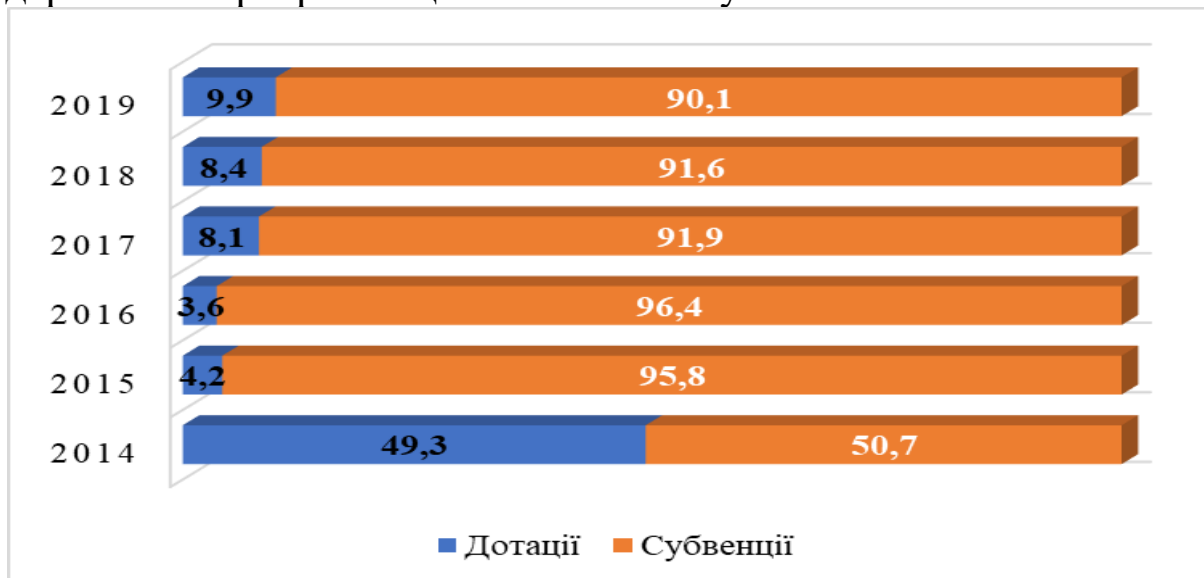


Рис. 2.16. Структура міжбюджетних трансфертів за 2014-2019 роки, %

Якщо у 2014 році частка дотацій склала – 49,3% у структурі міжбюджетних трансфертів, то в 2015 році вона скоротилася

майже в 12 разів і складала 4,2%, в 2019 році - 9,9%, враховуючи те, що в 2017-2019 роках відбулося зростання обсягу дотацій за рахунок додаткових дотацій.

Запроваджена у 2015 році реформа міжбюджетних відносин дозволила досягти деяких важливих результатів, у тому числі збільшити власні надходження місцевих бюджетів, розширити видаткові повноваження органів місцевого самоврядування тощо. При цьому трансферти посідають найбільшу частку у структурі доходів місцевих бюджетів, а удосконалення механізму формування доходів місцевих бюджетів та їх оптимізація залишаються першочерговими завданням регіонального економічного розвитку.

Провідну роль у децентралізації відіграють об'єднані територіальні громади (ОТГ). Перші діючі об'єднані територіальні громади з'явилися в Україні після місцевих виборів 25 жовтня 2015 року. Тоді їх було 159. Станом на 10 січня 2020 року, в Україні було створено 1029 об'єднаних територіальних громади з населенням 11,7 мільйонів людей (рис. 2.17). Таким чином за період з 2015 по 2019 рік понад 4000 громад об'єдналися у понад 1000 нових ОТГ, що охоплює близько 43,2% загальної території країни та 32,1% її загального населення. Об'єднання відбувається на добровільних засадах.

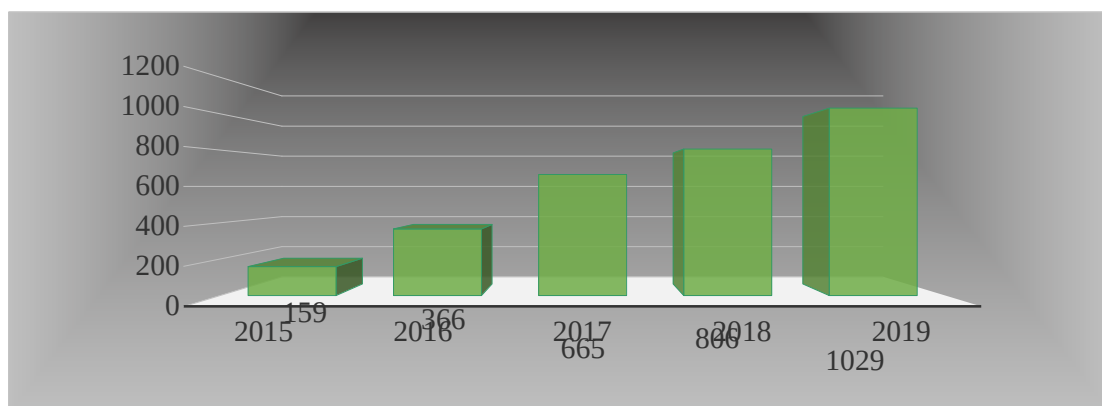


Рис. 2.17. Кількість функціонуючих об'єднаних територіальних громад у 2015-2019 роках⁹³.

⁹³ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>

У вересні 2019 року Верховна Рада України прийняла у другому читанні та в цілому проект закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи» №3614. В жовтні Президентом України Закон було підписано. Законопроект передбачає, що сільські, селищні, міські бюджети більше не залежатимуть від району. Всі 1469 територіальних громад, території яких уже затвердив Уряд, перейдуть на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом вже з січня 2021 року^{94,95}. Відповідно до законопроекту, доходи та видатки між бюджетами районів та територіальних громад будуть розмежовані. Районні бюджети пропонується виключити із системи горизонтального вирівнювання. Тобто районні бюджети не отримуватимуть базову дотацію і не будуть на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом.

Формування районних бюджетів здійснюватиметься за рахунок таких джерел:

1) Власних доходів, у т.ч.: податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є райрада, плата за ліцензії та сертифікати господарської діяльності, що видані РДА, орендна плата за користування майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є райради; орендна плата за водні об'єкти, що надаються РДА та райрадами (до розмежування між громадами); інші доходи.

2) Дотацій та субвенцій, які можуть спрямовуватися з інших бюджетів.

Бюджети 1469 територіальних громад, згідно з чинним бюджетним та податковим законодавством, будуть на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом. До їх основних надходжень належать: ПДФО 60 %; місцеві податки і збори; рентні платежі; акцизний податок; доходи від використання комунального майна; плата за надання адміністративних послуг; трансферти (дотації, субвенції) тощо.

⁹⁴ <https://decentralization.gov.ua/news/12583>

⁹⁵ Гроші громадам: Президент підписав Закон <https://decentralization.gov.ua/news/12868>

Отже, всі 1469 територіальних громад будуть незалежними – органи влади районного рівня не матимуть на них жодного адміністративного та фінансового впливу.

Таким чином, у результаті об'єднання органи місцевого самоврядування ОТГ отримують більші повноваження та ресурси для розвитку, ніж окремі села та міста. До входження в ОТГ міста, села і селища були у складі району, який в свою чергу, входив до складу області. Однією з переваг об'єднаних територіальних громад є те, що кошти з державного бюджету на розвиток потрапляють в ОТГ безпосередньо з державного бюджету, а не опосередковано, як було до об'єднання (через бюджет області, тоді району і аж потім у село).

Успішність функціонування об'єднаних територіальних громад, насамперед, залежить від фінансового аспекту. Основою для успішного та ефективного розвитку громади є наявність висококваліфікованих трудових ресурсів, ефективного управлінського апарату, офіційної зайнятості, економічно активних суб'єктів підприємницької діяльності, розвиненої промислової та соціальної інфраструктури, раціональної структури поточних видатків, високої активності жителів у вирішенні питань функціонування громади та інше.

Результатом реформи фінансової децентралізації стало підвищення ефективності адміністрування податків і зборів та реалізації інших заходів щодо залучення додаткових резервів, а також розширення повноважень і підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів. Ефективне впровадження реформи децентралізації та утворення ОТГ має продовжувати підвищувати рівень соціально-економічного розвитку регіонів. Наявність достатніх фінансових ресурсів у місцевих бюджетах надає можливість територіальним громадам реалізовувати соціальні проекти та надавати більш якісні послуги своїм жителям, створювати умови для розвитку підприємництва та залучення інвестиційного капіталу, розробляти та впроваджувати різноманітні програми місцевого розвитку, фінансувати інші заходи для перспективного розвитку окремих територій та всебічного покращення умов проживання жителів громади.

РОЗДІЛ 3. ТЕРИТОРІАЛЬНІ БЮДЖЕТИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ЗМІН

3.1. Розподіл видаткових повноважень між органами влади: проблемні питання та напрямки їх вирішення

Відродження в Україні системи місцевих фінансів потребує цілого комплексу дій, направлених на провадження децентралізованих процесів у сфері управління державою, розробку та практичну реалізацію оптимальної моделі розподілу видаткових повноважень між державними органами влади та органами місцевого самоврядування. Розробка цієї моделі вплине на обґрунтування концептуальних підходів до розподілу доходних повноважень між рівнями влади та проведенню фінансового вирівнювання територій.

В Україні, як демократичній державі, досі не діє місцеве й регіональне самоврядування, не існує чіткого розподілу видаткових повноважень. Видатки, що не фінансуються за рахунок отримання органами місцевого самоврядування міжбюджетних трансфертів, тобто надаються за рахунок власних фінансових ресурсів, здійснюються за єдиними державними нормами та нормативами, не враховуються місцеві умови надання суспільних благ та преференції населення. Тобто видаткові повноваження здійснюються неефективно. Це обґрунтовує особливу актуальність вирішення проблем розподілу видаткових повноважень між рівнями влади в Україні.

Суспільні блага можна розрізняти за рівнем територіального розміщення їхнього виробника, або за ареалом доступності для споживачів, (рис.3.1): абсолютно деконцентровані (рівномірно розміщені по територіальних одиницях одного рівня), відносно деконцентровані (вибірково розміщені по територіальних одиницях одного рівня), концентровані (концентровані повністю (на одній території) або частково (на декількох територіях)). Відповідно концентруються або деконцентруються видатки та видаткові повноваження державних органів влади та органів місцевого / регіонального самоврядування.

Існування ареалу вторинної корисності суспільних благ (або їхньої значущості) може сягати меж всієї країни, або виходити за

ці межі. Їхнє виробництво та надання має суттєвий вплив на загальний соціально-економічний розвиток держави. Це обумовлює їхнє загальнодержавне значення. Такі суспільні блага ми визначимо як централізовані. Решта суспільних благ є децентралізованими.

За рівнем установчої компетенції суспільні блага поділяються на ті, що пропонуються (встановлюються) децентралізовано та ті, що пропонуються (встановлюються) децентралізовано. Централізована пропозиція суспільних благ означає законодавчу компетенцію центральної влади країни, яка включає право приймати рішення щодо обсягів виробництва, загального розміру витрат, матеріальних та фінансових норм і нормативів витрат. Децентралізована пропозиція суспільних благ, навпаки, передбачає права органів місцевого та регіонального самоврядування визначати обсяг фінансування виробництва суспільних благ самостійно та незалежно.

Децентралізована установча компетенція може здійснюватися з широким залученням населення, громадських організацій мешканців, в тому числі органів самоорганізації населення. В цьому випадку її можна характеризувати як пряму демократичну децентралізовану компетенцію з виробництва суспільних благ. Вона можлива лише в випадку отримання органом місцевого або регіонального самоврядування, що фінансує надання суспільних благ, безпосередніх прав приймати рішення щодо цього. В протилежних випадках децентралізована установча компетенція виробництва суспільних благ є бюрократичною.

Суспільні блага можна також розділити на групи залежно від виконавчої компетенції, тобто залежно від органів, що виконують бюджет та прийняті норми та нормативи. Так, перша група – це блага, процес виробництва яких (виконання бюджетних призначень) здійснюється централізовано: органами державної виконавчої влади, в тому числі на місцях, на підставі доручень центру.

До другої групи відносяться блага, процес виробництва (виконання бюджетних призначень) по яких здійснюється децентралізовано, тобто власними виконавчими органами місцевого та регіонального самоврядування, самостійно і незалежно від центрального уряду. В процесі виконання також

можуть бути широко залучені мешканці територіальних одиниць або ж виконання може здійснюватися лише зусиллями виконавчої влади - бюрократично.

Друга група може бути розподілена на підгрупи залежно від децентралізованого або централізованого касового виконання бюджетних призначень, тобто касового виконання державними виконавчими органами або місцевими / регіональними виконавчими органами, через банківську систему. Для першої підгрупи допустимим є лише централізоване касове виконання бюджету.

Цілком логічним буде припущення, що блага, виробництво яких пропонується (встановлюється) централізовано, будуть вироблені (виконані бюджетні призначення) також централізовано. Аналогічно по благах, виробництво яких пропонується (встановлюється) децентралізовано.

Блага, видаткові повноваження та видатки також можна поділити на ті, що виробляються (здійснюються) під державним наглядом та під фаховим контролем. Цей поділ благ (видатків, повноважень) можна пов'язати з їхньою класифікацією за врахуванням місцевих / регіональних потреб, а також, відповідно, за рівнями установчої та виконавчої компетенції. Децентралізовані (місцеві/регіональні) видатки мають здійснюватися лише за правовим наглядом з боку держави. В цьому випадку державна влада не контролює доцільність та ефективність витрачання фінансових ресурсів. Обмеження лише правовим наглядом визначає децентралізовану установчу та виконавчу компетенції виробництва суспільних благ.

Централізовані або загальнодержавні блага (видатки, повноваження) виробляються (здійснюються) не тільки під правовим наглядом держави. Органи державної влади забезпечують постійний фаховий нагляд. В цьому випадку доцільними є централізовані установчі та виконавчі компетенції виробництва суспільних благ.

Досить часто зустрічається поділ видатків на обов'язкові та факультативні залежно від обов'язку органу місцевого чи регіонального самоврядування надавати певні суспільні блага. Він не повторює жодного попереднього класифікаційного критерію та може бути доданий до загальної класифікації.

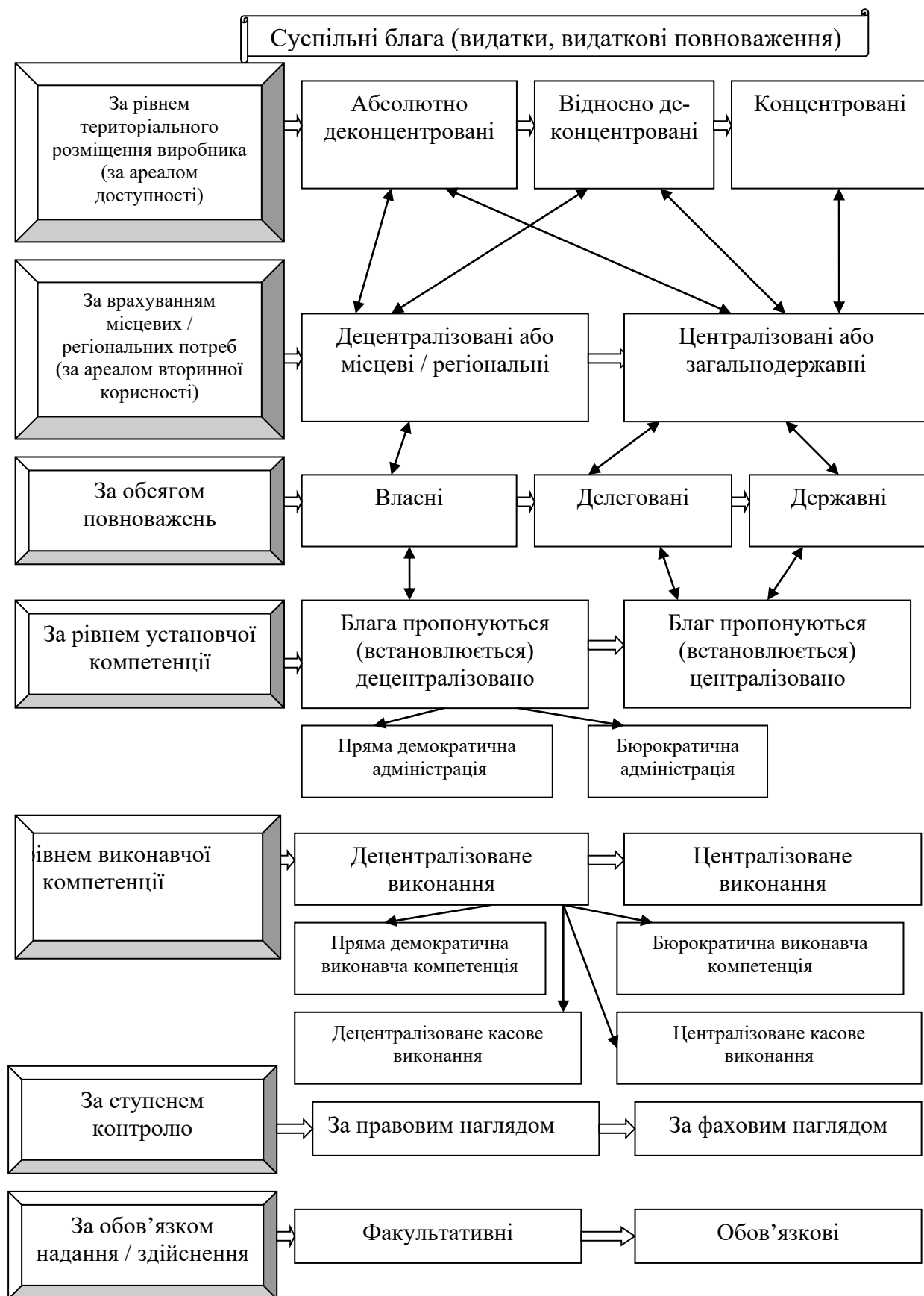


Рис.3.1. Класифікація розподілу суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між рівнями влади⁹⁶

⁹⁶ Складено автором

Відповідно до класифікації суспільних благ, що розроблена автором та наведена (рис. 3.1), класифікуються видатки та видаткові повноваження.

Власними благами, видатками, видатковими повноваженнями можуть бути лише децентралізовані або місцеві / регіональні суспільні блага, видатки, видаткові повноваження. Установчі та виконавчі компетенції з надання цих суспільних благ повинні бути тільки децентралізованими. За рівнем територіального розміщення виробника вони можуть бути як абсолютно, так і відносно деконцентровані. Надання цих благ має обмежуватися лише правовим наглядом з боку органів державної влади. За цих умов виконується принцип фінансової децентралізації щодо досягнення відповідності в обсягах переданих повноважень стосовно здійснення видатків та мобілізації необхідних фінансових ресурсів для їхнього фінансування на той рівень влади, який охоплює площу (ареал) доступності суспільного блага для споживачів. Також буде виконуватися й інший принцип фінансової децентралізації щодо повної та виняткової відповідальності органів місцевого / регіонального самоврядування за виконання власної компетенції з надання суспільного блага.

В випадках, коли децентралізовані або місцеві / регіональні блага, видатки, видаткові повноваження встановлюються та/або виконуються централізовано, відповідно здійснюється постійний фаховий нагляд з боку держави, їх не можна назвати власними. Ми пропонуємо їх визначити як деконцентровані.

Делеговані блага, видатки та видаткові повноваження – це централізовані або загальнодержавні блага, видатки, видаткові повноваження, виробництво та надання, здійснення яких делегується органами державної влади органам місцевого або регіонального самоврядування. Як правило, їхні установчі та виконавчі компетенції централізовані, з боку органів державної влади здійснюється постійний фаховий нагляд.

В Німеччині, наприклад, право комун на самоврядування поширюється тільки на власні завдання. Якщо держава делегує комуні повноваження, вона здійснює фаховий нагляд. Поряд із контролем законності можливе втручання в прийняття управлінських рішень (перевірка доцільності); тому

повноваження називаються також «повноваження, які виконуються за вказівкою»⁹⁷.

Сьогодні науковцями мало приділяється уваги дослідженню власних та делегованих повноважень, видатків на їхнє виконання. Не розглядаються категорії власні, делеговані, деконцентровані блага та повноваження. До останніх змін у механізмі фінансового вирівнювання (2015 рік) зазвичай розглядалися видатки на виконання власних повноважень як видатки, що не враховувалися при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів⁹⁸. Відповідно, на виконання делегованих повноважень – видатки, що враховувалися при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів⁹⁹.

Поділ завдань, та, відповідно, видатків, на власні та делеговані широко використовується науковцями та в законодавстві розвинутих країн. Та основним критерієм їхнього поділу є не участь у розподілі міжбюджетних трансфертів, хоча це є очевидним, а наявність повних та виняткових повноважень з надання певних суспільних благ, тобто – самоврядування.

Так, наприклад у Німеччині громадам відповідно до п.2 статті 28 Основного Закону гарантується право самоврядування, яке забезпечується правом вирішувати всі питання місцевої спільноти під свою відповідальність. На відміну від громад, де власні справи потребують лише підтвердження, у районів, а також у більш високих спілок громад право на здійснення таких питань спочатку повинне бути обґрунтоване¹⁰⁰. Громади, райони, вищі спілки громад у сфері власної діяльності діють на власний розсуд. Органи державного нагляду можуть контролювати тільки відповідність їхніх дій закону. Правовий нагляд обмежується тим, що ці органи слідкують за виконанням завдань, установлених законами, в тому числі й добровільних¹⁰¹.

⁹⁷ Див.: Stimpfl Hans Kommunale selbstverwaltung / Hans Stimpfl. – München Bayrische Verwaltungsschule Körperschaft des öffentlichen Rechts; Bonn: Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern. – 1998. – Р. 84, 94

⁹⁸ Див.: Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – С. 239

⁹⁹ Див.: Тарасенко М.В. Фінанси: Навчальний посібник. – Одеса: Пальміра, 2008. – С. 203-204

¹⁰⁰ Див.: Stimpfl Hans Зазнач. праця, Р. 84

¹⁰¹ Див.: Stimpfl Hans Зазнач. праця, Р. 92

В Україні поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані передбачено Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування». При цьому Конституція країни залишає поза своєї уваги їхнє визначення та перелік.

Законом України «Про місцеве самоврядування» лише регламентується визначення делегованих повноважень як повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування законом, а також повноважень органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад (стаття 1)¹⁰².

Глава 2 Закону України «Про місцеве самоврядування» (статті 27-40) визначає власні та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; в галузі бюджету, фінансів і цін; щодо управління комунальною власністю; в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; у галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; у сфері соціального захисту населення; в галузі зовнішньоекономічної діяльності; в галузі оборонної роботи; щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою; щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо¹⁰³. Цим Законом не унормовано переліків суспільних благ, надання яких є власними та делегованими повноваженнями. Положення закону носять надто загальний характер, наголошують на гарантії прав місцевого самоврядування, одночасно посиляючись на межі законодавства. Так, відповідно до положень пункту 1 статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування» органи місцевого самоврядування наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями,

¹⁰² Див.: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170

¹⁰³ Див.: Зазнач. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»

в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону¹⁰⁴.

Тобто норми окремих статей закону дійсно виписані відповідно до європейських стандартів самоврядування (в тому числі статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування¹⁰⁵), проте, одночасно нагадують на необхідність дотримання положень інших законів, які самостійність органів місцевого самоврядування зводять нанівець. Органам місцевого самоврядування дозволяють лише підписати бюджет територіальної громади, який складено при посередництві органів державної виконавчої влади на місцях або власними виконавчими органами, що мають подвійне підпорядкування: органу місцевого самоврядування та органу державної виконавчої влади, вищого за рівнем – під постійним фаховим наглядом та вказівками. Виконують місцевий бюджет ті ж самі суб'єкти, що брали участь в його складанні. Вони формують звіт про виконання бюджету та подають на його затвердження органу місцевого самоврядування.

Постійний фаховий нагляд при цьому не порушує положення статті 20 Закону України «Про місцеве самоврядування», якою зазначається, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень¹⁰⁶.

Носій місцевого самоврядування – населення - взагалі залишається поза бюджетним процесом та процесом виробництва суспільних послуг. Жителі територіальних громад є позбавленими прав голосу споживачами суспільних благ, надання яких монополізували органи державної влади.

¹⁰⁴ Див.: Зазнач. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”

¹⁰⁵ Див.: Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, підписана від імені України 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі, ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року N 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 38, ст.249

¹⁰⁶ Див.: Зазнач. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”

Щодо власних та делегованих повноважень органів регіонального самоврядування, то вони законодавством України взагалі не передбачені.

Динаміка структури видатків місцевих бюджетів України, яка показує зміну в структурі видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, представлена в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1

Динаміка структури видатків місцевих бюджетів України
впродовж 1936 – 2019 років^{107*}, %

	1936	1950	1965	1980	1985	2002	2011	2019
Всього видатків, в тому числі:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
На народне господарство (економіку та ЖКГ), з них:	17,4	14,7	25,6	29,2	33,5	10,7	11,4	20,6
- ЖКГ	9,2	7,9	18,6	21,0	20,6	4,9	4,6	6,1
- промисловість і будівництво	3,3	1,6	0,8	1,4	1,0	0,0	0,1	2,7
- сільське господарство	2,2	2,2	2,3	2,3	8,3	0,1	0,1	0,1
На соціально-культурні заходи, з них:	63,7	73,8	66,0	60,3	56,6	70,7	80,9	70,9
- освіта	42,7	46,0	38,1	32,6	31,1	26,3	32,6	33,0
- охорона здоров'я, фізична культура	19,4	26,4	26,0	25,8	23,7	22,4	22,3	17,1
- соціальне забезпечення	1,5	1,4	1,9	1,7	1,8	19,4	23,1	18,2
На управління	11,1	8,4	2,4	2,3	2,0	6,2	5,5	5,8
Інші видатки	7,8	0,7	0,7	3,3	3,4	1,8	0,7	2,7
Кошти, що передані до республіканського бюджету (міжбюджетні трансфери)	0,0	2,4	5,3	4,9	4,5	10,6	1,5	1,5

Звертає на особливу увагу суттєве зростання частки видатків на соціальне забезпечення, що характеризується незначною кількістю зовнішніх споживачів, проте значним ареалом вторинної корисності, а також можливістю відчутної економії на масштабах виробництва цього суспільного блага. Надання цього суспільного блага делеговано органам місцевого самоврядування. Напроти, питома вага видатків з надання місцевих та регіональних благ (на економіку та ЖКГ) відчутно

¹⁰⁷ складено за даними Державної казначейської служби України та використовуючи джерело: Ширкевич Н. А. Местные бюджеты / Н. А. Ширкевич. – М.: Финансы и статистика, 1991 – С. 73, 97, 107

знизилася. Отже, можна зробити висновок, що розподіл видаткових повноважень з надання суспільних благ за часів Радянської влади був більш вдалим, ніж сучасний. Він більше відповідав критеріям розподілу за ареалами первинної корисності (кількістю зовнішніх споживачів), вторинної корисності (рівнями значимості для країни та територій) та можливості економії на масштабах виробництва.

Отже, з метою ефективного розподілу видаткових повноважень між рівнями влади в Україні мають бути враховані: ареал доступності суспільних благ, зовнішні ефекти, ареал вторинної корисності від надання суспільних благ населенню (їхня значущість) та можливості економії на масштабах виробництва. За цими критеріями формуються власні та делеговані повноваження органів територіального самоврядування. На рисунку 2 наведено умовний приклад врахування одночасно всіх трьох критеріїв (ефективний розмір виробництва відповідає розміру пузирів).

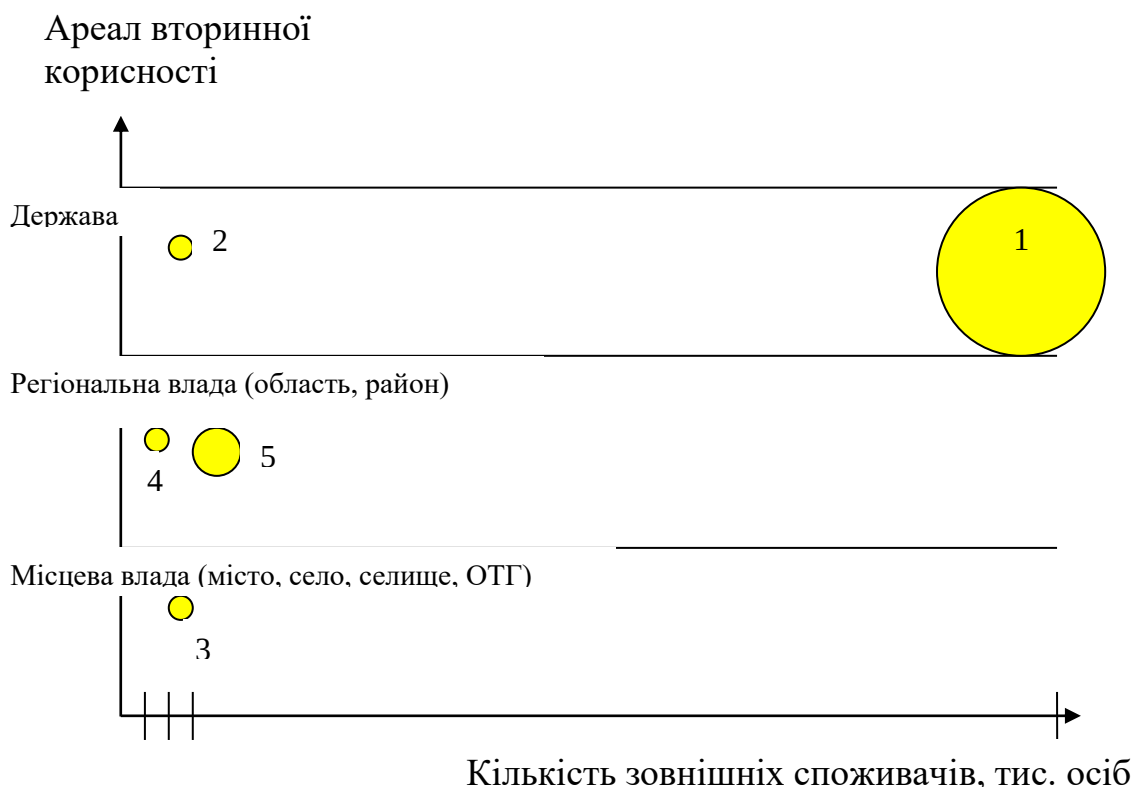


Рис. 3.2. Умовний приклад використання запропонованих критеріїв розподілу повноважень із надання суспільних благ між рівнями влади¹⁰⁸

¹⁰⁸ Джерело: складено автором

Чим ближчі пузирі до лівого нижчого кута (мала кількість зовнішніх споживачів та незначний ареал вторинної корисності) та менші за розміром, тим більше підстав передати повноваження з надання цих суспільних благ на виконання органам місцевого самоврядування. У нашому умовному прикладі – це суспільне благо під номером 3.

У випадку їх наближення до правого верхнього кута та зростання за розміром – повноваження мають залишатися на центральному рівні влади. За наведеним умовним прикладом повноваження за номером 1 мають економічні підстави концентруватися на рівні держави й відповідно фінансуватися за рахунок державного бюджету.

Якщо пузирі наближені до лівого верхнього кута, то повноваження з надання певного суспільного блага доречно делегувати органам місцевого самоврядування. У наведеному нами прикладі – це суспільне благо за номером 2.

В інших випадках більш ефективним буде надання суспільного блага на районному, регіональному або навіть центральному рівнях (суспільні блага за номерами 4 та 5).

Власними видатковими повноваженнями можуть бути лише децентралізовані або місцеві / регіональні. Установчі та виконавчі компетенції з надання цих суспільних благ повинні бути тільки децентралізованими. За рівнем територіального розміщення виробника вони можуть бути як абсолютно, так і відносно деконцентровані. Видаткові повноваження щодо надання цих благ мають обмежуватися лише правовим наглядом з боку органів державної влади.

Інші видаткові повноваження є делегованими, виконуються органами територіального самоврядування на підставі державних норм та нормативів, під постійним фаховим контролем, за рахунок закріплених джерел надходжень та міжбюджетних трансфертів.

3.2. Вибір оптимальних джерел фінансування видатків місцевих бюджетів

Основною ціллю виробництва суспільних благ є задоволення потреб населення. На місцевому рівні є можливість вирішити низку завдань більш ефективно, максимально враховуючи преференції населення. Це є основним економічним обґрунтуванням існування органів місцевого самоврядування. Вирішення завдань регіонального значення внаслідок суттєвих зовнішніх ефектів, можливостей економії на масштабах виробництва суспільних благ та потреб фінансового вирівнювання територій є аргументом економічного обґрунтування регіонального рівня влади в особі органів регіонального самоврядування.

Завдання, які вирішують органи місцевого та регіонального самоврядування визначають обсяг видаткових повноважень, розмір видатків. Від останніх має залежати обсяг та структура доходів регіональних та місцевих бюджетів.

Теоретичні положення не завжди знаходять реальне відображення. Політика органів державної (федеральної) влади багатьох економічно розвинутих країн щодо обмеження прав органів місцевого та регіонального самоврядування мобілізувати достатній для виконання місцевих та регіональних завдань обсяг доходів, призводить до зворотної залежності обсягу за напрямками видатків від обсягу за джерелами доходів. Органи місцевого самоврядування в Україні також досить сильно обмежені в доходних повноваженнях (більше ніж у видаткових), тому планують свої видатки в межах доходів, що прогножуються. Крім того, частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України дуже висока, що свідчить про неправильний розподіл доходних повноважень (відповідно доходних джерел) між рівнями влади.

Отже, якщо обмеженість органів місцевого та регіонального самоврядування у доходних повноваженнях перевищує обмеженість у видаткових, то первинними стають доходи (зазвичай простежується на практиці). В інших випадках – видатки. Про обмеженість у доходах свідчать значні обсяги міжбюджетних трансфертів та високий рівень місцевих та регіональних позик.

Перевищення обмежень щодо доходних повноважень над видатковими зменшує останні на розмір перевищення. Повна відсутність доходних повноважень (якщо доходи місцевих бюджетів формуються лише за рахунок міжбюджетних трансфертів) зводить нанівець будь-які видаткові повноваження. Однак, перевищення доходних повноважень відносно видаткових не збільшує самостійності органів місцевого та регіонального самоврядування. Тому, доцільним є співпадання обсягів самостійності органів місцевого та регіонального самоврядування щодо залучення доходів та здійснення видатків. Крім того, для органів місцевого та регіонального самоврядування повинні бути підібрані найбільш вдалі доходні джерела.

З цією метою необхідно визначити доходні повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування за джерелами надходжень коштів до їх бюджетів (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Доходні повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування за джерелами доходів їх бюджетів¹⁰⁹

Джерела доходів місцевих і регіональних бюджетів	Доходні повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування
Місцеві податки	Права на запровадження та скасування податків, на встановлення податкової ставки, визначення податкової бази, пільг та інших елементів податків. Повноваження можуть бути повними та обмеженими
Збори та платежі в еквіваленті вигод, які отримують споживачі	Право на запровадження та скасування, на визначення розміру зборів та платежів, пільг тощо
Закріплені загальнодержавні (федеральні) податки та збори	Можливість сприяти зростанню чи скороченню податкової бази
Відрахування від загальнодержавних (федеральних) податків та зборів (непрямі міжбюджетні трансферти)	Можливість змін параметрів, що впливають на розмір відрахувань (податкова база, чисельність населення, кількість зайнятих тощо)
Загальні вирівнюючі міжбюджетні трансферти	Можливість змін параметрів, що впливають на розмір міжбюджетних трансфертів
Цільові міжбюджетні трансферти	Відсутні

¹⁰⁹ Джерело: складено автором

У зарубіжній практиці існує, а в Україні існував раніше поділ доходів місцевих бюджетів на власні, закріплені (на виконання делегованих повноважень) доходи та міжбюджетні трансферти. Практика класифікувати доходів місцевих бюджетів України залежно від участі в розрахунку міжбюджетних трансфертів (до 2015 року) не давала уяви про обсяг самостійності органів місцевого самоврядування під час їх мобілізації. Тому доречним є виділення груп власних доходів, закріплених та міжбюджетних трансфертів. Власні доходи стягуються до місцевих бюджетів відповідно до рішень органів місцевого самоврядування. Закріпленими доходами є загальнодержавні доходи, що цілком або частково надходять до місцевих бюджетів і щодо яких орган місцевого самоврядування не має податкових повноважень. Ці групи доходів повинні відповідати поділу їх залежно від участі в бюджетному вирівнюванні. Проте, в українському законодавстві існували обмеження компетенції і щодо частини доходів, що не враховувалися при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

У таблиці 3.3 наведене співвідношення часток власних, закріплених доходів місцевих бюджетів України та міжбюджетних трансфертів.

Так, частка власних доходів упродовж 2003-2013 років зменшилася з 11,0 % до 8,6 % доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів, або в 1,3 рази. Майже так само зменшилася і питома вага закріплених доходів.

З 2015 року через зміни в складі місцевих податків і зборів суттєво збільшилася частка власних доходів місцевих бюджетів. В 2019 році вони досягли рівня 17,2% загального обсягу доходів з урахуванням міжбюджетних трансфертів.

Зменшення частки доходів, щодо яких у органів місцевого самоврядування існували доходні повноваження та зацікавленість у зростанні податкової бази, зменшення частки закріплених доходів було компенсовано зростанням частки міжбюджетних трансфертів. Найбільше зросла питома вага субвенцій, що склала в 2011 році 25,8 % доходів місцевих бюджетів України та 49,4 % загального обсягу міжбюджетних трансфертів.

Таблиця 3.3

**Структура доходів місцевих
бюджетів України в 2003 – 2013 роках¹¹⁰, %**

	2003	2007	2011	2013	2016	2019
Власні доходи – усього, зокрема:	11,0	10,6	7,6	8,6	17,1	17,2
а) податкові надходження, з них:	1,7	0,7	1,4	3,3	11,5	13,1
- місцеві податки та збори	1,7	0,7	1,4	3,3	11,5	13,1
б) неподаткові надходження, з них:	6,3	5,4	5,2	4,2	5,2	3,6
- доходи від власності та підприємницької діяльності	0,3	0,6	0,2	0,2	0,5	0,3
- плата за оренду майна	0,4	0,5	0,4	0,4	0,2	0,2
- власні надходження бюджетних установ	5,6	4,3	4,6	4,0	4,1	3,1
в) доходи від операцій з капіталом	3,0	4,5	1,0	0,6	0,4	0,5
Закріплені доходи – усього, зокрема:	54,8	46,0	40,2	39,0	29,5	36,4
а) податкові надходження, з них:	52,5	42,6	38,9	37,9	28,6	35,2
- податок з доходів фізичних осіб	39,4	33,8	29,8	29,2	21,6	29,5
- податки на власність	1,8	1,3	0,4	0,3	0,0	0,0
- збори за спеціальне використання природних ресурсів	6,0	3,9	7,1	6,8	0,7	0,9
б) неподаткові надходження	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	1,1
в) цільові фонди	1,5	2,6	0,5	0,2	0,1	0,1
Міжбюджетні трансферти – усього, зокрема:	34,2	43,4	52,2	52,4	53,4	46,4
а) дотації вирівнювання / базова дотація	17,2	18,1	24,0	25,2	1,3	1,8
б) додаткові дотації	1,8	4,6	2,4	2,5	0,6	2,8
в) субвенції	15,2	20,7	25,8	24,7	51,5	41,8

В 2019 році частка міжбюджетних трансфертів збільшилася до 46,4 %, частка субвенцій збільшилася до 90,0%. Це свідчить про тенденцію перетворення місцевих бюджетів у розрахункові центри державної влади, позбавляє органи місцевого самоврядування України зацікавленості у виконанні доходної частини своїх бюджетів, а отже обґрунтовує необхідність пошуку таких методів фінансування видатків, які б не мали таких негативних характеристик.

Існує доволі широкий вибір варіантів розподілу джерел доходів між рівнями влади: роздільна система з різним ступенем податкових повноважень, система розщеплення доходів між

¹¹⁰ Складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

рівнями влади (податковий союз), система податкових надбавок, система міжбюджетних трансфертів (їх недоліки та переваги, а також рекомендації щодо можливого використання як доходних джерел органів місцевого та регіонального самоврядування наведені в таблиці 3.4). Ці варіанти мають різний ступінь податкової автономії органів місцевого та регіонального самоврядування.

Таблиця 3.4

Варіанти розподілу джерел доходів між рівнями влади:
недоліки та переваги¹¹¹

Варіанти розподілу джерел доходів між рівнями влади	Недоліки	Переваги	Рекомендації щодо можливого використання як доходних джерел органів місцевого самоврядування
Роздільна система	- Можливості збільшення податкового навантаження (щодо власних доходів) в деяких територіальних одиницях; - вимушена міграція населення до адміністративно-територіальних одиниць з найбільш сприятливим податковим кліматом; - відсутність податкових повноважень у органів місцевого / регіонального самоврядування щодо стягнення закріплених доходів.	- Максимальна податкова автономія органів місцевого та регіонального самоврядування (у разі стягнення власних доходів); - можливість впливу на рівень економічного розвитку території.	Придатна для використання на місцевому та регіональному рівнях для фінансового забезпечення надання децентралізованих або місцевих / регіональних (за рахунок власних доходів) та централізованих або загальнодержавних (за рахунок закріплених доходів) суспільних благ.
Система розщеплення доходів (податковий союз)	- Незначні податкові повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування або їх відсутність.	- Зацікавленість усіх рівнів влади в надходженні цих доходів; - можливості, завдяки зміні	Придатна для використання на місцевому та регіональному рівнях для фінансового забезпечення надання

¹¹¹ Джерело: складено автором

Продовження таблиці 3.4

		пропорцій розподілу між територіями та рівнями влади, здійснювати горизонтальне та вертикальне фінансове вирівнювання; - податковий союз може передбачати деякі податкові повноваження в межах частки доходу, що надходить до місцевих і регіональних бюджетів.	централізованих або загальнодержавних суспільних благ, а також для фінансового вирівнювання. У разі надання податкових повноважень щодо частки доходів, які надходять до місцевих і регіональних бюджетів, з'являється можливість фінансувати надання децентралізованих суспільних благ.
Система податкових надбавок	- Збільшення загального рівня податкового навантаження; - нерівномірність податкового навантаження по територіях; - вимушена міграція населення до територіальних одиниць з найбільш сприятливим податковим кліматом.	- Наявність податкових повноважень органів місцевого та регіонального самоврядування, що дає можливість задовольнити їх фінансові потреби.	Придатна для використання на місцевому та регіональному рівнях для фінансового забезпечення надання децентралізованих або місцевих / регіональних суспільних благ.
Система міжбюджетних трансфертів	- Мінімальний ступінь фінансової незалежності органів місцевого та регіонального самоврядування; - незацікавленість органів місцевого / регіонального самоврядування в нарощуванні податкових баз, за рахунок яких виділяються міжбюджетні трансфери і доходи від яких вирівнюються.	- Вирівнювання фінансових можливостей адміністративно-територіальних одиниць.	Придатна як додаткове джерело надходжень до місцевих і регіональних бюджетів для фінансового забезпечення надання централізованих або загальнодержавних суспільних благ.

Отже, власні податкові повноваження органів місцевого / регіонального самоврядування повною мірою реалізуються під час місцевого / регіонального оподаткування. Проте, не всі податки (збори, обов'язкові платежі) податки з однаковою ефективністю справляються на державному та місцевому чи регіональному рівнях.

Для місцевого / регіонального оподаткування нами було розроблено ряд специфічних принципів оподаткування:

1. Принцип взаємної еквівалентності. Він передбачає двосторонню віддачу. З позиції органів місцевого / регіонального самоврядування – надання суспільних благ в еквіваленті зібраних місцевих / регіональних податків. З позиції платників податків – обов'язок сплатити надані суспільні блага, усвідомлення необхідності брати безпосередню участь у вирішенні місцевих / регіональних справ. Зазначений принцип може реалізуватися лише при прямому оподаткуванні.

2. Принцип територіального походження. За цим принципом до місцевого / регіонального бюджету повинні надходити лише ті податки, які зібрані з баз оподаткування, розташованих на відповідній території. Інакше існує проблема перекладання податкового тягара з одних територіальних одиниць на інші.

3. Принцип рівномірного податкового навантаження на різні категорії платників податків. Порушення цього принципу призведе до дисбалансу виробничих структур та трудових ресурсів, форм бізнесу тощо на певній території, що позначиться на майбутньому зменшенні надходжень до місцевих / регіональних бюджетів.

4. Принцип мінімального впливу на циклічне коливання економіки. Органи місцевого / регіонального самоврядування не здатні самотійно регулювати місцеве / регіональне податкове навантаження з метою вирівнювання економічної кон'юнктури в країні. З метою надання суспільних благ, першочерговість яких на цьому рівні влади є найвищою, органи місцевого / регіонального самоврядування в періоди економічного зростання не відмовляться від отримання додаткових доходів до своїх бюджетів (додаткові бюджетні ресурси будуть використані на поточні та капітальні витрати). У періоди економічного спаду,

навпаки, будуть вимушені збільшувати податкове навантаження на платників податків, зменшуючи їх економічну активність. Таким чином, неузгоджені з центральним рівнем влади дії органів місцевого / регіонального самоврядування, направлені на циклічне коливання економіки, призведуть до погіршення економічного становища не тільки певної території, а країни в цілому.

5. Принцип відповідності темпам зростання надходжень державних податків. Трапляються випадки, коли, або внаслідок твердих ставок місцевих / регіональних податків, або скорочення бази оподаткування, або з інших причин, темпи зростання надходжень місцевих / регіональних податків нижчі за темпи зростання надходжень державних податків (відповідно зменшується частка місцевих / регіональних доходів у загальних податкових надходженнях консолідованого бюджету країни та ВВП). У цьому випадку органи місцевого та регіонального самоврядування втрачають можливості виробництва суспільних благ у досягнутих обсягах. До того ж видатки місцевих і регіональних бюджетів на виконання самостійних повноважень, як правило, не беруть участі у вирівнюванні фінансових можливостей територій. Це спонукає органи місцевого / регіонального самоврядування вишукувати додаткові надходження до своїх бюджетів, які не пов'язані з оподаткуванням (неподаткові доходи, доходи від операцій з капіталом).

6. Принцип відповідності потребам населення та юридичних осіб території. У межах кожної територіальної одиниці пропонується свій набір суспільних благ на виконання власних видаткових повноважень за рахунок місцевих / регіональних податків. Органи місцевого / регіонального самоврядування як виробники суспільних благ пропонують їх споживачам: населенню та юридичним особам. Якщо споживачів влаштовує набір суспільних благ та плата за нього (податкове навантаження), то здійснюється міграція населення та / або виробничих потужностей на цю територію. Така міграція є ефективною, оскільки сприяє розвитку територій, що максимально враховують потреби населення, створює конкурентні умови між органами місцевого й регіонального самоврядування. Якщо ці умови не враховуються, міграція

населення та виробничих структур є неефективною. Натомість, В. В. Письменний вважає, що «для зниження рівня податкової конкуренції та підвищення ефективності місцевого оподаткування, з одного боку, місцеві податки і збори необхідно опирати на нерухому базу оподаткування, а з іншого – мешканці територіальних громад мають нести податкове навантаження тією мірою, в якій вони отримують вигоди від наданих суспільних послуг»¹¹². Відповідно до вимог пункту 4 статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань¹¹³.

7. Принцип самостійності. Органи місцевого / регіонального самоврядування повинні бути наділені достатніми податковими повноваженнями з метою задоволення потреб населення (з метою запропонування власного набору суспільних благ, що має максимально влаштовувати населення). Податкові повноваження дозволять збільшувати надходження до місцевих / регіональних бюджетів або їх зменшувати залежно від суспільних потреб. Крім того, принцип самостійності також передбачає можливість впливу органів місцевого / регіонального самоврядування на податковий потенціал з метою його нарощування.

Як джерела фінансування надання суспільних благ населенню можуть виступати не тільки податки, збори та інші обов'язкові платежі до бюджету, а й позики.

Позики відрізняються від податків, зборів та інших обов'язкових платежів, головним чином, наявністю зобов'язань згодом повернути ці грошові кошти, а також відсотків за їх

¹¹² Місцеве оподаткування в умовах демократичних перетворень [Текст]: автореф. дис... канд. екон. наук / В.В. Письменний; Терноп. нац. екон. ун-т. — Т., 2008. — С. 7

¹¹³ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, підписана від імені України 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі [Текст], ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. - N 38. - ст.249

користування. Вони не остаточно переносять купівельну спроможність із приватного ринкового сектору до суспільного, а лише на певний час. Це їх принципова різниця, що вимагає економічного обґрунтування вибору джерел фінансування видатків.

Також під час вибору між фінансуванням за рахунок позик чи додатковим податковим фінансуванням органам місцевого та регіонального самоврядування доречно зіставляти витрати на їх проведення. Проблемність залучення додаткових фінансових ресурсів на територіальному рівні в умовах обмеженого обсягу податкових повноважень у разі гострої необхідності здійснення видатків виправдовує прийняття рішень на користь кредитного фінансування. Обмежує можливості кредитного фінансування проблема переносу сплати основної суми боргу та відсотків на наступні роки.

Тим самим обтяжуються бюджети та платники податків у майбутньому. Повернення позик буде вимагати в подальшому або збільшення надходжень податків, зборів та обов'язкових платежів, або залучення нових кредитів.

Позики є дуже зручним варіантом швидкого вирішення проблеми нестачі бюджетних ресурсів. Його активно використовують державна влада, органи регіонального та місцевого самоврядування. «Місцеві органи влади не можуть нормально функціонувати, не здійснюючи муніципальні запозичення. Це обґрунтовано специфічними макроекономічними функціями центральних бюджетів, які не в змозі повною мірою забезпечити потреби муніципалітетів у фінансових ресурсах. У розвинених економіках муніципальні запозичення використовуються широко та успішно: у європейських країнах місцеві позики формують 10-15 % доходів місцевих бюджетів»¹¹⁴.

І в цьому контексті, з метою недопущення виникнення проблеми, коли отримують суспільні блага одні особи, а сплачують у майбутньому інші, необхідно забезпечити відповідність термінів, на які фінансове навантаження переноситься та період, протягом якого будуть надаватися за рахунок запозичених коштів суспільні блага. Цей принцип відповідності платників та споживачів суспільних благ може, як

¹¹⁴ Муніципальні позики: світова практика та український досвід [Текст]. / За ред. І .Бураковського. — К.: К.І.С., 2000. — С. 8

правило, реалізовуватися при інвестиційних проектах. Так, наприклад, якщо певній адміністративно-територіальній одиниці вкрай необхідно створення або відновлення будь-якого об'єкту інфраструктури, експлуатація якого передбачається протягом тривалого часу, то доречно, що сплачують за отримані суспільні блага не лише сьогоднішні платники податків, а рівною мірою всі споживачі. Для цього найкраще підійдуть платежі за тривалістю рівні періоду експлуатації об'єкта. Найбільш оптимальними є відповідні за строками повернення позики. При фінансуванні інвестиційних проектів за рахунок податкових платежів складатиметься ситуація, коли одні покоління сплачують за суспільні блага, а майбутні – ними лише користуються.

І якщо стосовно місцевого / регіонального оподаткування ми наголошували на необхідності справедливого просторового розподілення фінансового навантаження (між адміністративно-територіальними одиницями), то тут ми приділяємо особливу увагу можливостям справедливого розподілення фінансового навантаження в часі. Вибір на користь кредитного фінансування також не повинен вплинути негативно і на міграційні потоки, а значить не повинен поставити певну адміністративно-територіальну одиницю в менш вигідні умови порівняно із іншими територіями. Так юридичні й фізичні особи адміністративно-територіальної одиниці, що зробила вибір джерела фінансування інвестиційних проектів за рахунок запозичень, сплачують за додаткові суспільні блага, які споживають або будуть споживати в майбутньому. Їх незгода з рішеннями органів місцевого самоврядування може привести до міграції до територій з більш привабливим для них умовами. Якщо ж інвестиційні проекти максимально враховують уподобання населення, такий міграційний потік зводиться до мінімуму.

Населення та юридичні особи інших територій оцінюють індивідуальну корисність суспільних благ та платежі, що мають за них сплачуватися. Якщо їхнє співвідношення є для них привабливими, воно надасть додаткових стимулів для переїзду в цю місцевість. Інша справа - в разі прийняття рішення фінансувати інфраструктурні проекти за рахунок податкових джерел. Фізичні та юридичні особи інших населених пунктів, що переїжджають до цієї адміністративно-територіальної одиниці в

майбутньому, будуть отримувати дарові суспільні блага. Ця можливість збільшить міграційні потоки в таку місцевість.

Варто також додати, що майбутні покоління можуть бути не згодні з сьогоднішніми рішеннями щодо впровадження інвестиційних проектів. Це, а також платоспроможність території, дає підставу обмежувати обсяги кредитного фінансування.

Загроза існує і щодо неконтрольованого зростання місцевого боргу та перекладання суттєвого обсягу фінансового навантаження в часі. У часі спостерігається коливання і відсоткових ставок за кредити, можуть змінюватися інші умови кредитування: сьогоднішні найкращі умови кредитування можуть такими не виявитися для майбутніх поколінь.

Ризики впливу таких негативних факторів повинні мінімізуватися. Цю місію повинна взяти на себе державна влада. Не повинні бути осторонь органи місцевого / регіонального самоврядування, а також населення адміністративно-територіальних одиниць.

Органи влади різних рівнів перебувають у принципово різних положеннях з погляду на можливості погашення боргів. Вони можуть розраховувати на різних потенційних кредиторів та різний обсяг запозичених коштів. На центральному рівні влада з метою обслуговування боргу має можливості:

- здійснення емісії грошей;
- проведення грошово-кредитної політики;
- збільшення податкового навантаження на платників податків.

На регіональному, а тим більше на місцевому рівнях таких можливостей немає. Адміністративно-територіальні одиниці можуть розраховувати лише на свої власні надходження. Їхні права щодо запровадження додаткових податків, зборів та обов'язкових платежів, а також збільшення податкових ставок, розширення бази оподаткування чи скасування податкових пільг не тільки обмежені законодавством, а й конкурентними умовами існування з іншими адміністративно-територіальними одиницями. Також їм досить важко конкурувати з іншими позичальниками, особливо на міжнародному ринку капіталів, а отже розраховувати на вигідні умови кредитування.

Ще одним економічним обґрунтуванням вибору на користь боргового фінансування є умова відплатності отриманих суспільних благ. Можливість введення плати за користування інфраструктурних об'єктів дозволяє безпосередньо пов'язати в одній особі платника та споживача суспільних благ. Більш того, з'являється можливість встановити залежність обсягу сплачених платежів від кількості спожитих благ. У такому разі платник, платежі якого прив'язуються до певного об'єкта, цілком усвідомлює необхідність сплати і може самостійно впливати на обсяг платежів, зменшуючи або збільшуючи споживання блага. Фінансування подібних інвестиційних проектів за рахунок податкових платежів є недоречною. Інакше фінансове навантаження не буде перенесене на платників податків відповідно до отримання ними обсягів суспільних благ та корисності від їхнього споживання. Кредитне фінансування самоокупних об'єктів знімає основну проблему залучення місцевих позик – перенесення значного фінансового навантаження на майбутні покоління (за умов повного відшкодування за рахунок платежів населення та юридичних осіб), що обґрунтовує не тільки економічну можливість подібного фінансування, а і його необхідність. Будівництво та експлуатацію таких самоокупних об'єктів доречно проводити через чинні, або спеціально для цих проектів створені, комунальні підприємства.

За рахунок позик економічно ефективно фінансувати лише власні повноваження, які є необов'язковими для всіх адміністративно-територіальних одиниць. Порушення цієї умови призводить до поглиблення нерівності фінансових можливостей адміністративно-територіальних одиниць. Так, керуючись необхідністю надавати обов'язкові суспільні блага органи місцевого / регіонального самоврядування в умовах недостатності фінансових ресурсів будуть вимушені вдаватися до запозичень. Запозичення лягатимуть важким тягарем у майбутньому і погіршуватимуть становище фінансово бідних територій. Навпаки, широкі можливості кредитного фінансування в економічно розвиненіших адміністративно-територіальних одиницях сприятимуть зміцненню їхнього фінансового положення.

Тому фінансове вирівнювання повинне регламентуватися законодавчо і здійснюватися за посередництва органів державної влади. Витрати на виконання обов'язкових і делегованих повноважень повинні враховуватися при виділенні міжбюджетних трансфертів, а не фінансуватися за рахунок позик.

Самостійно на місцевому і регіональному рівнях не може бути досягнута мета фінансового вирівнювання територій через неможливість органів місцевого і регіонального самоврядування правильно стимулювати і корегувати їх економічний розвиток у рамках загальнодержавного розвитку. Це ще раз вказує на слабе виконання місцевими фінансами стимулюючої та дистрибутивної функцій.

Право самостійно обирати джерела фінансування виконання власних повноважень для органів місцевого і регіонального самоврядування є справедливим. Також має бути передбачено право на власний розсуд обирати умови кредитування та визначати необхідний обсяг позичкових ресурсів. Перебуваючи в конкурентних умовах існування органи місцевого / регіонального самоврядування будуть вимушені пропонувати такий набір суспільних благ, що задовольняв би населення навіть за умов усвідомлення необхідності збільшення платежів до бюджету з метою сплати боргу та відсотків.

На практиці, однак, можуть траплятися випадки, коли органи місцевого / регіонального самоврядування зловживають своїми повноваженнями щодо короткострокової максимізації набору суспільних благ на шкоду довгостроковій максимізації. Джерелом фінансування обираються позики, які необхідно погасити території при новообраній владі. Ці дії спричинені намаганням отримати прихильників на виборах в умовах усунення населення від участі в рішенні місцевих та регіональних справ.

Обмежити неконтрольоване зростання місцевого та регіонального боргу має державна влада.

Органи місцевого та регіонального самоврядування наперед усього опікуються місцевими та регіональними справами, а вони не завжди відповідають напрямкам антициклічної політики державних органів влади.

У випадку засвоєння значного обсягу запозичених коштів в адміністративно-територіальній одиниці економічна діяльність

стимулюється. Внаслідок ланцюгової реакції збільшуються надходження до місцевих / регіональних бюджетів. Такі наслідки цілком задовольняють органи місцевого / регіонального самоврядування, проте можуть, в умовах економічного зростання, надмірно «підігрівати» економіку країни, штовхаючи її до кризи. Це ще раз підтверджує, що стимулююча функція фінансів на місцевому рівні виконується незадовільно. І, аналогічно до певних податкових джерел (відповідно до принципів місцевого оподаткування), повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування стосовно боргового фінансування мають обмежуватися.

Усе вищезазначене справедливіше щодо середньострокових і довгострокових позик. Короткострокові позики пов'язані з тимчасовим касовим розривом і повинні забезпечити своєчасне надання суспільних благ населенню, своєчасне погашення зобов'язань органами місцевого і регіонального самоврядування.

Підсумовуючи, зазначимо, що «вітчизняна система місцевих запозичень сьогодні перебуває на стадії становлення, її подальший розвиток можливий за умови вирішення багатьох питань стосовно функціонування фінансового ринку загалом, зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, а також удосконалення чинного механізму здійснення запозичень»¹¹⁵.

Тому для України вкрай необхідно дотримуватися наступних правил під час вибору кредитного фінансування надання суспільних благ:

- 1) вибір мінімального з варіантів витрат: або витрати на додаткову мобілізацію податків, зборів та обов'язкових платежів, або витрат на залучення кредитів та обслуговування боргу;
- 2) дотримання принципу відповідності між платниками податків та споживачами суспільних благ відповідно до якого інвестиційні проекти мають фінансуватися за рахунок довгострокових позик;
- 3) обсяг кредитного фінансування на місцевому рівні має бути обмежений державною або регіональною владою.

¹¹⁵ Нехайчук Д.В., Нехайчук Ю.С. Місцеві позики та їх розвиток в Україні [Текст] / Д.В. Нехайчук, Ю.С. Нехайчук // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского (Серия «Экономика и управление»). Том 22 (61). - 2009. - № 1. - С. 69

Аналогічно для регіонального рівня має бути встановлений граничний обсяг регіональних запозичень;

4) фінансування інфраструктурних проектів щодо яких існують і використовуються умови окупності має відбуватися за рахунок запозичених ресурсів;

5) якщо вибрано варіант обслуговування місцевого / регіонального боргу шляхом збільшення власних надходжень, необхідно з'ясувати оптимальний обсяг зростання податкового навантаження з метою недопущення міграційних потоків населення та юридичних осіб;

6) необхідність збільшення податкового навантаження в певній адміністративно-територіальній одиниці можливо нівелювати більш кращим, з точки зору населення та юридичних осіб території, набором суспільних благ, надання яких фінансується за рахунок місцевих / регіональних позик;

7) максимальне врахування громадської думки при вирішенні питання на користь кредитного фінансування надання суспільних благ населенню;

8) за рахунок позик економічно ефективно фінансувати лише власні повноваження, які є не обов'язковими;

9) обмеження можливостей використання активних операцій під час фінансування місцевих бюджетів;

10) необхідно здійснювати розрахунок індивідуального оборотного залишку для кожного окремого місцевого / регіонального бюджету (за загальним фондом бюджету окремо за делегованими і власними повноваженнями), що коливається в часі.

Території досить часто стикаються з проблемою недостатності фінансових ресурсів для здійснення видаткових повноважень. Навіть за умов найефективнішого розподілу видаткових та доходних повноважень за вертикаллю управління державою, будуть існувати територіальні одиниці із надлишковими фінансовими ресурсами та територіальні одиниці, в яких бюджетних коштів бракує. Це відбувається через різний рівень соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць при тому, що первинний розподіл видаткових та доходних повноважень орієнтується на середній рівень їхнього розвитку.

Необхідність фінансового вирівнювання спричинена, в основному, наступними причинами:

1) різні муніципалітети в різні періоди часу отримували неоднакові доходи від податків, що розподіляються в рамках вертикального вирівнювання¹¹⁶;

2) різниця між делегованими видатковими повноваженнями територіальних одиниць;

3) різниця між обсягами необхідних видатків при виконанні однакових делегованих повноважень органами місцевого / регіонального самоврядування;

4) фіскальний розрив між делегованими видатковими повноваженнями органів місцевого / регіонального самоврядування та закріпленими доходами на їх виконання в цілому за всіма адміністративно-територіальними одиницями (розрив між обсягами видатків місцевих / регіональних бюджетів та загальним обсягом доходів, що враховуються під час фінансового вирівнювання). «Вертикальний фіскальний дисбаланс є суттєвим недоліком існуючої системи розмежування податкових ресурсів, який не повинен компенсуватися за рахунок надання трансфертів. Він повинен усуватися за рахунок закріплення за місцевими органами влади додаткових податкових джерел»¹¹⁷;

5) межі адміністративно-територіальних одиниць визначені не оптимально, внаслідок чого існує значна різниця в рівнях їх економічного розвитку;

6) компенсація видатків на надання суспільних благ із значними зовнішніми ефектами;

7) надання субвенцій з метою:

- стабілізації економічної кон'юнктури (для зростання сукупного попиту, стимулювання інвестиційної активності тощо);

- вирівнювання доходів населення;

- інші загальнодержавні цілі, внаслідок яких держава втручається в місцеву / регіональну структуру виробництва та надання суспільних благ;

¹¹⁶ Zimmermann H., und Henke K.-D. Finanzwissenschaft. Eine Einfuehrung in die Lehre von der oeffentlichen Finanzwirtschaft [Text] / H. Zimmermann, K.-D. Henke; 7. Aufl., Muenchen, 1994. – S. 191

¹¹⁷ Циммерманн Х. Муниципальные финансы [Текст]: учебник. / Хорст Циммерманн / [пер. с нем.]. – М.: Изд-во «Дело и Сервис». – 2003. – С. 238

- компенсаційні видатки, спричинені зовнішніми ефектами від надання суспільних благ.

Загальні міжбюджетні трансферти можуть надаватися для виконання всіх повноважень органів місцевого / регіонального самоврядування, або тільки для виконання делегованих повноважень.

У першому випадку є можливість витратити отримані бюджетні ресурси і на виконання власних повноважень, тобто з'являється стимул ефективного їхнього витрачання на надання делегованих повноважень, для того, щоб максимально профінансувати всі напрямки діяльності органів місцевого / регіонального самоврядування. Недоліком цих трансфертів є врахування всіх видаткових повноважень та дохідних джерел під час фінансового вирівнювання, що може позбавляти стимулу до нарощування власної дохідної бази.

У другому випадку органи місцевого / регіонального самоврядування зацікавлені в зростанні власної податкової бази та ефективному витрачанні власних фінансових ресурсів, проте позбавлені стимулу ефективно витратити отримані фінансові ресурси (закріплені та у вигляді міжбюджетних трансфертів) на виконання делегованих повноважень. В Україні до 2015 року діяв другий варіант надання загальних міжбюджетних трансфертів у вигляді дотацій вирівнювання.

Підсумовуючи недоліки та переваги різних видів загальних міжбюджетних трансфертів можна зробити висновок, що оптимальними умовами горизонтального вирівнювання є врахування видатків та доходів на виконання делегованих повноважень з можливістю використання зекономлених коштів на виконання власних повноважень.

Органи влади вищого рівня, що надають міжбюджетні трансферти, зацікавлені заздалегідь визначити напрямки їх використання, тобто надають перевагу цільовим міжбюджетним трансфертам, зменшуючи таким чином автономію органів місцевого / регіонального самоврядування.

Цільові міжбюджетні трансферти (субвенції) можуть виділятися або на реалізацію конкретних проектів (програм), або в цілому на галузь. У другому випадку вони меншою мірою обмежують автономію органів місцевого / регіонального самоврядування.

Державні органи влади та регіональний рівень виділяє цільові міжбюджетні трансферти з метою збільшити рівень споживання певних суспільних благ. Відповідно до цього, з отриманням субвенцій на рівні території збільшується обсяг надання певних суспільних благ, а обсяг решти суспільних благ не зменшується, або збільшується незначним чином, якщо цільові міжбюджетні трансферти дозволили вивільнити бюджетні ресурси з об'єктів, що фінансуються за рахунок субвенцій. Отже, з отриманням зв'язаних міжбюджетних трансфертів структура суспільних благ на місцевому / регіональному рівнях змінюється.

Крім того, капітальні субвенції здатні в довгостроковій перспективі зменшити структуру суспільних благ, що надається на місцевому / регіональному рівнях. Так, за рахунок субвенцій здійснюються інвестиції, які у подальшому збільшать кількість об'єктів комунальної форми власності, які необхідно буде фінансувати за рахунок коштів місцевих / регіональних бюджетів. Тобто, інші комунальні об'єкти отримують уже менший обсяг бюджетних ресурсів, порівняно із тим, який би вони отримали в разі відсутності вказаного об'єкту. Ситуація ускладнюється, якщо побудований, внаслідок інвестицій за рахунок субвенцій, об'єкт не відповідає потребам населення.

Існують також цільові міжбюджетні трансферти, умовою надання яких є спільне фінансування за рахунок коштів бюджету вищого рівня та певного місцевого / регіонального бюджету. Ці субвенції вимагають перенаправлення коштів з одних об'єктів на об'єкти спільного фінансування. Вони також змінюють структуру споживання населення суспільних благ.

Міжбюджетні трансферти, що змінюють структуру споживання суспільних благ на місцевому та регіональному рівнях, порушують суверенітет споживачів, отже здійснюються неефективно.

У випадках, коли цільові міжбюджетні трансферти не пов'язані з необхідністю стабілізації циклічних коливань економіки та необхідністю вирівнювати доходи населення, їхнє надання бажано замінити загальними міжбюджетними трансфертами.

Загальні міжбюджетні трансферти є найбільш оптимальним видом горизонтального фінансового вирівнювання. Останнє проводиться в чотири етапи.

Перший етап: визначення загального розміру бюджетних ресурсів, що мають перерозподілятися. На цьому етапі створюється фонд вирівнювання. Ресурси, що наповнюють фонд, зазвичай, сталі. Трапляються випадки, коли фонд вирівнювання безпосередньо залежить від фінансових потреб та фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць. При цьому способі визначення загального розміру бюджетних ресурсів, що перерозподіляються, органи державної влади намагаються максимально вирівняти фінансові можливості територій.

Другий етап: визначення фінансових потреб адміністративно-територіальних одиниць.

«Вживані для оцінювання індикатори повинні відповідати, принаймні, двом засадничим вимогам:

- 1) вони повинні бути однозначними;
- 2) вони не повинні суперечити принципу ефективної алокації ресурсів, тобто не потрібно стимулювати одержувачів коштів до маніпуляцій з податковою базою в прагненні отримати більше трансфертів»¹¹⁸.

Визначити фінансові потреби адміністративно-територіальних одиниць можна за допомогою наступних способів:

- відповідно досягнутого рівня видатків (на рівні минулорічного обсягу видатків із застосуванням прогнозного індексу інфляції);
- відповідно кількості контингенту – споживачів суспільних благ з урахуванням коефіцієнтів, що залежать від демографічних, природно-кліматичних, екологічних умов розвитку територій;
- відповідно до кількості населення.

Населення є споживачем суспільних благ, до того ж конституційним законодавством країн гарантовано кожному громадянину однаковий доступ до їхнього споживання. Це обґрунтовує кількість населення як основний індикатор для оцінювання видаткових потреб територій.

Територіальні одиниці різні за кількістю населення, відповідно до чого, деякі з них (великі за кількістю населення) вимушені надавати суспільні блага із значними зовнішніми

¹¹⁸ Циммерманн Х. Муниципальные финансы [Текст]: учебник. / Хорст Циммерманн / [пер. с нем.]. – М.: Изд-во «Дело и Сервис». – 2003. – С. 254

ефектами, або, навіть, виконувати загальнодержавні функції. Вони витрачають різні за обсягом бюджетні ресурси і при наданні однакового набору суспільних благ.

«Чим вище чисельність населеного пункту, тим більший коефіцієнт привласнюється йому при оцінці видаткових потреб, тобто видаткові потреби населених пунктів з більшою чисельністю населення оцінюються вище, ніж з меншою»¹¹⁹.

До того ж, адміністративно-територіальні одиниці із значною кількістю населення характеризуються й значним виробничим, а значить і податковим, потенціалами. Якщо ж прийняти їх фінансові потреби та потреби незначних за розміром адміністративно-територіальних одиниць на душу населення на одному рівні, то фінансове вирівнювання запустить процес гальмування економічного розвитку всієї країни. Це справедливо як для територіальних одиниць базового рівня, так і для регіонів.

Третій етап: визначення фінансового потенціалу територій. Як правило, доходи, щодо яких органи місцевого / регіонального самоврядування мають податкові повноваження, не враховуються при визначенні фінансового потенціалу території з метою його вирівнювання. В іншому випадку органи місцевого / регіонального самоврядування не використовували б свої податкові повноваження з метою отримання міжбюджетних трансфертів при одночасному зменшенні місцевого податкового навантаження на платників податків своєї території. До того ж, якщо чинні місцеві податки відповідають принципам місцевого оподаткування, то їхні платники отримують суспільні блага в еквіваленті сплачених податків, що обґрунтовує відсутність фінансового вирівнювання балансу: місцеві суспільні блага дорівнюють місцеві податки.

Четвертий етап: безпосереднє проведення фінансового вирівнювання.

Фінансове вирівнювання має бути проведено об'єктивно та прозоро. Для цього в багатьох країнах використовується формульний підхід при наданні загальних трансфертів. Так, за рахунок фонду міжбюджетних трансфертів територіальні

¹¹⁹ Steinherr M. Das Schlüsselselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen [Text]: Ifo-Studien zur Finanzpolitik / M. Steinherr; Bd. 63, Muenchen, 1997. – S. 93.; Циммерманн Х. Муниципальные финансы [Текст]: учебник. / Хорст Циммерманн / [пер. с нем.]. – М.: Изд-во «Дело и Сервис». – 2003. – С. 256

одиниці, де фінансові потреби перевищують фінансовий потенціал, отримують дотації. В іншому випадку – кошти передаються до бюджету вищого рівня.

Фінансове вирівнювання не має бути повним, інакше:

- «забезпечення населення суспільними благами не повинне нівелюватися більшою мірою, ніж приватними благами, інакше споживачі почнуть «цінувати» суспільні блага вище приватних»¹²⁰;

- територіальні одиниці (і донори, і реципієнти) втрачають інтерес до зростання власної фінансової бази.

В Україні фінансове вирівнювання до 2015 року наближувалося до 100 %, що призводило до вищенаведених негативних наслідків. Новий механізм фінансового вирівнювання надходження податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів передбачає часткове вирівнювання в межах понад інтервалу 90-110%%.

Фіскальний розрив між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування (до 2015 року, що враховувалися та не враховувалися при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів) в Україні в 2003 – 2019 роках наведений в таблиці 3.5.

Фіскальний розрив щодо загальної суми доходів місцевих бюджетів України з урахуванням міжбюджетних трансфертів постійно зростає: з 26,8 % у 2003 році до 56,06 % у 2013 році. З 2015 року через новий механізм фінансового вирівнювання він скоротився до 44,08% в 2016 та до 46,44% в 2019 роках. Наявність фіскального розриву вимагає проводити вертикальне фінансове вирівнювання, під час якого одночасно відбувається і горизонтальне фінансове вирівнювання. Фіскальний розрив призводить до усунення органів місцевого / регіонального самоврядування від проблем мобілізації державних податків, зборів та інших платежів.

Частка дотацій вирівнювання у фінансуванні фіскального розриву протягом до 2014 року є переважаючою, але не достатньою.

¹²⁰ Homburg S. Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs [Text] / S. Homburg; in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 51, 1994. – S. 314

Таблиця 3.5

Фіскальний розрив між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування в Україні в 2003 – 2019 роках¹²¹

	2003	2007	2011	2013	2016	2019
Доходи на виконання делегованих повноважень:						
- у млн. грн.	16161,8	41492,8	59587,2	71301,9	108085,4	204201,6
- у % до загальної суми доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів	47,11	38,76	32,82	32,26	29,52	36,43
Видатки на виконання делегованих повноважень:						
- у млн. грн.	25365,4	76099,3	150363,7	190165,3	269476,1	386752,2
- у % до загальної суми видатків місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів	75,11	72,58	83,08	86,50	76,88	68,32
Фіскальний розрив:						
- у млн. грн.	9203,6	34606,5	90776,5	118863,4	161390,7	182550,6
- у % до загальної суми доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів	26,83	32,33	50,01	56,06	44,08	46,44
Міжбюджетні трансферти:						
– усього, млн. грн., зокрема:	11729,1	44655,9	94875,0	115848,3	195395,3	260302,0
- дотації вирівнювання – базова дотація, млн. грн.	5905,5	18581,5	43629,9	55695,4	4744,2	10367,3
Частка дотацій вирівнювання / базової дотації у фінансуванні фіскального розриву, %	64,2	53,7	48,1	46,9	2,94	5,68

Цільові трансферти виділяються на фінансування окремих проектів та програм і тому є непідходящою формою міжбюджетних трансфертів при горизонтальному вирівнюванні.

¹²¹ Складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

Отже, в Україні, з метою побудови ефективної моделі фінансового вирівнювання, необхідно досягти:

1) балансу між фінансовими потребами територіальних одиниць та їхніми фінансовими потенціалами, що враховуються під час бюджетного вирівнювання. У цьому випадку дотації вирівнювання або базові дотації будуть надаватися переважно за рахунок коштів, що передаються з бюджету нижчого рівня до бюджету вищого рівня. Збільшення фінансового потенціалу може бути здійснене шляхом закріплення за місцевим бюджетами деяких загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів;

2) зменшити ступінь фінансового вирівнювання з метою активізації діяльності органів місцевого / регіонального самоврядування в зростанні податкової бази загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів, а також збільшення рівня їх надходження на одиницю бази оподаткування.

3.3. Бюджетна децентралізація територіальних бюджетів та особливості визначення її ступеня

Розвиток демократичних засад в економіках країн світу цілком закономірно знайшов своє відображення в їх законодавчому полі. Серед принципів побудови бюджетної системи пріоритетним став принцип субсидіарності, який передбачає, що розподіл видатків між державним бюджетом, регіональними та місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих суспільних благ до їхнього безпосереднього споживача. Лише за таких необхідних умов можливе досягнення максимального ступеня задоволення потреб населення як показника ефективності перерозподільчих процесів. Реалізація принципу субсидіарності неможлива без перегляду складу делегованих та власних видаткових повноважень органів регіонального та місцевого самоврядування всіх рівнів щодо їх розширення.

У цілковитій відповідності до розподілу видаткових повноважень органи самоврядування мають забезпечуватися фінансовими ресурсами. Зволікання з переданням власних

повноважень, а також порушення пропорцій: власні доходи – власні видатки, закріплені доходи та міжбюджетні трансферти – делеговані видатки призводять до протистояння загальнодержавних та місцевих / регіональних інтересів, гальмуються процеси бюджетної децентралізації та її складових (бюджетної деволюції (або автономії) та деконцентрації).

Розробка етапів проведення бюджетної децентралізації в країнах неможлива без відповідної оцінки досягнутого рівня бюджетної деволюції (або автономії), деконцентрації, та, відповідно, децентралізації. Це обґрунтовує особливу актуальність дослідження методології визначення рівня відповідних показників.

Обсяг та перелік фінансових ресурсів, що формують фінансову основу самоврядування територій, не дає можливості стверджувати про існування або відсутність місцевого самоврядування. Для цього необхідно досліджувати структуру фінансових ресурсів та тенденції її зміни. Ресурси, які формуються за рішеннями органів місцевого / регіонального самоврядування та безпосередньо ними і витрачаються на власний розсуд є, на нашу думку, власними. Їхня частка знаходиться в прямій залежності від рівня бюджетної децентралізації, зокрема бюджетної деволюції (або автономії). Натомість, ресурси центрального уряду, які закріплені за територіальними бюджетами та витрачаються відповідними органами самоврядування з метою виконання державних функцій як делеговані, та міжбюджетні трансферти є фінансовими ресурсами на виконання делегованих повноважень. Їхня частка також знаходиться в прямій залежності від рівня бюджетної децентралізації, зокрема бюджетної деконцентрації; знаходиться в оберненій залежності від рівня бюджетної деволюції (або автономії).

Ми пропонуємо власну методологію визначення ступеня бюджетної децентралізації, деволюції (або автономії) та деконцентрації територіальних бюджетів.

Визначимо основні принципи зазначеної методології:

1) права самоврядування територій та їхніх органів повинні бути чітко розділені на делеговані та власні з повними або частковими повноваженнями;

2) максимально повинні бути використані об'єктивні критерії, методи, прийоми та показники;

3) методи та прийоми визначення ступеня бюджетної децентралізації, деволюції (або автономії) та деконцентрації повинні бути якомога прозорішими та простішими, науково обґрунтованими;

4) при оцінці бюджетної децентралізації, деволюції (або автономії) та деконцентрації повинні враховуватися всі відносини щодо розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів місцевих / регіональних бюджетів;

5) повинна враховуватися участь доходів і видатків самоврядування територій та їхніх органів у фінансовому вирівнюванні.

Для визначення ступеня бюджетної децентралізації, деволюції (або автономії) та деконцентрації вводимо групи індикаторів за доходами. Вони позначаються великими латинськими літерами. Для відокремлення підіндикаторів додаються арабські цифри. Перша цифра означає розподіл індикаторів на підіндикатори першого порядку, друга – другого порядку.

Підіндикатори другого порядку введені з метою розподілу доходів на групи в залежності від того, чи враховуються вони при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (таблиці 3.6 – 3.13).

Індикатори розміщені в порядку убування дохідних повноважень, убування ступеня стабільності надходження закріплених та регулюючих доходів, збільшення ступеня фінансового вирівнювання, у порядку переходу від об'єктивних критеріїв надання міжбюджетних трансфертів до суб'єктивних.

Індикатори DA, DB та DC визначають обсяг податкових повноважень як за податками і зборами, так і за обов'язковими платежами. Тобто описують повноваження органів самоврядування територій приймати рішення щодо надходжень податків, неподаткових надходжень до своїх бюджетів, надходжень до цільових бюджетних фондів.

Індикатор DF введений для визначення ступеня автономії при здійсненні запозичень до місцевих / регіональних бюджетів. Зазвичай граничний обсяг боргу самоврядування територій встановлюється державною владою.

Таблиця 3.6

**Доходні індикатори визначення ступеня бюджетної
децентралізації, деконцентрації та деволюції (або автономії)**

Індикатор DA

Інди като р	Характерис тика індикатора	Під- індика тор	Повноваження органів самоврядування територій	Доходи враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
DA	Податкові повноваження щодо визначення податкових ставок та інших елементів податку (збору, обов'язкового платежу)	DA1	Самостійно встановлюють податкові ставки та інші елементи податку	DA11	DA12
		DA2	Самостійно встановлюють податкові ставки, у встановлених центральною владою межах, та інші елементи податку, без обмежень	DA21	DA22
		DA3	Самостійно встановлюють податкові ставки, без обмежень, та інші елементи податку, у встановлених центральною владою межах	DA31	DA32
		DA4	Самостійно встановлюють, у встановлених центральною владою межах, податкові ставки та інші елементи податку	DA41	DA42

Таблиця 3.7

**Доходні індикатори визначення ступеня бюджетної
децентралізації, деконцентрації та деволюції (або автономії)**

Індикатор DB

Інди като р	Характерис тика індикатора	Під- індика тор	Повноваження органів самоврядування територій	Доходи враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
DB	Податкові повноваження щодо визначення податкових ставок	DB1	Самостійно встановлюють податкові ставки, без обмежень	DB11	DB12
		DB2	Самостійно встановлюють, у встановлених центральною владою межах, податкові ставки	DB21	DB22

Таблиця 3.8

Доходні індикатори визначення ступеня бюджетної децентралізації, деконцентрації та деволюції (або автономії)

Індикатор DC

Індикатор	Характеристика індикатора	Під-індикатор	Повноваження органів самоврядування територій	Доходи враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
DC	Податкові повноваження щодо визначення інших елементів податку (збору, обов'язкового платежу), крім податкових ставок	DC1	Самостійно регулюють базу нарахування податку та встановлюють пільги	DC11	DC12
		DC2	Самостійно регулюють базу нарахування податку	DC21	DC22
		DC3	Самостійно встановлюють пільги	DC31	DC32

Таблиця 3.9

Доходні індикатори визначення ступеня бюджетної децентралізації, деконцентрації та деволюції (або автономії)

Індикатор DF

Індикатор	Характеристика індикатора	Під-індикатор	Повноваження органів самоврядування територій	Доходи враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
DF	Позики	DF2	Самостійно встановлюють порядок запозичень та визначають структуру боргу	X	X
		DF3	Самостійно встановлюють порядок запозичень	X	X
		DF4	Самостійно визначають структуру боргу	X	X
		DF5	Відсутні повноваження	X	X

Таблиця 3.10

Доходні індикатори визначення ступеня бюджетної децентралізації, деконцентрації та деволюції (або автономії)

Індикатор DG

Індикатор	Характеристика індикатора	Під-індикатор	Повноваження органів самоврядування територій	Доходи враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
DG	Закріплені податки, збори та обов'язкові платежі центрального уряду, за якими у органів самоврядування немає податкових повноважень	DG1	Податки, збори та обов'язкові платежі, закріплені на невизначений термін	DG11	DG12
		DG2	Податки, збори та обов'язкові платежі, закріплені на визначений термін	DG21	DG22
		DG3	Податки, збори та обов'язкові платежі, закріплені на рік	DG31	DG32

Таблиця 3.11

Доходні індикатори визначення ступеня бюджетної децентралізації, деконцентрації та деволюції (або автономії)

Індикатор DH

Індикатор	Характеристика індикатора	Під-індикатор	Повноваження органів самоврядування територій	Доходи враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
DH	Податкові розщеплення	DH1	Податкове розщеплення може бути змінено лише із згодою відповідного органу самоврядування	DH11	DH12
		DH2	Податкове розщеплення визначається законодавством (державною владою) раз на рік	DH21	DH22
		DH3	Податкове розщеплення визначається законодавством (державною владою) і може змінюватися впродовж року декілька разів	DH31	DH32

Таблиця 3.12

Доходні індикатори визначення ступеня бюджетної децентралізації, деконцентрації та деволюції (або автономії)

Індикатор DI

Індикатор	Характеристика індикатора	Під-індикатор	Повноваження органів самоврядування територій	Доходи враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
DI	Загальні прямі міжбюджетні трансферти	DI1	Дотримання принципу регресії при фінансовому вирівнюванні за об'єктивною формульною методикою	X	X
		DI2	Міжбюджетні трансферти за об'єктивною формульною методикою вирівнюють податкові потенціали територій до одного рівня	X	X
		DI3	Міжбюджетні трансферти за об'єктивною формульною методикою вирівнюють доходи територій до одного рівня	X	X
		DI4	Надаються центральним урядом суб'єктивно	X	X

Таблиця 3.13

Доходні індикатори визначення ступеня бюджетної децентралізації, деконцентрації та деволюції (або автономії)

Індикатор DJ

Індикатор	Характеристика індикатора	Під-індикатор	Повноваження органів самоврядування територій	Доходи враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
DJ	Цільові прямі міжбюджетні трансферти	DJ1	Надаються за об'єктивними критеріями	X	X
		DJ2	Надаються суб'єктивно	X	X

Відповідно до цих меж затверджуються дефіцити місцевих / регіональних бюджетів. Державна влада може надавати

місцевому / регіональному самоврядуванню повноваження лише щодо структури боргу та порядку здійснення запозичень.

З метою визначення ступеня бюджетної деволуції (або автономії), деконцентрації та децентралізації територій необхідно за індикаторами та підіндикаторами згрупувати доходи. Отримані абсолютні дані за індикаторами та підіндикаторами необхідно віднести (розділити) відповідно до загального обсягу зведених доходів (бюджетних ресурсів, що надходять до консолідованого бюджету з території певної території) та помножити на сто відсотків.

Сума часток за доходними підіндикаторами DA11, DA21, DA31, DA41, DB11, DB21, DC11, DC21, DC31, DF2, DF3, DF4 в межах видатків на виконання власних повноважень визначає ступінь бюджетної деволуції (або автономії). Тобто ступінь бюджетної деволуції (або автономії) враховує частку доходів місцевих / регіональних бюджетів, отриманих на підставі власних рішень і які не беруть участі при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, та використовуються на виконання власних повноважень (також у разі самостійного встановлення видаткових нормативів та стандартів та/або способів надання суспільних благ). Видатки також не повинні брати участь під час бюджетного вирівнювання.

Сума часток решти доходних підіндикаторів дорівнює ступеню бюджетної деконцентрації.

Ступінь бюджетної деволуції та ступінь бюджетної деконцентрації в сумі дорівнює ступеню бюджетної децентралізації.

Відповідно до українського законодавства створюється фінансова основа місцевого самоврядування (рис. 3.3).

Доходи місцевих бюджетів в Україні розподіляються на власні, закріплені та міжбюджетні трансферти. Вони є вагомим джерелом доходів органів місцевого самоврядування.

Нормою статті 16 Бюджетного кодексу України Верховній Раді Автономної Республіки Крим та міським радам надано право здійснювати місцеві внутрішні запозичення. Місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад триста тисяч жителів, а місцеві зовнішні позики від міжнародних фінансових організацій можуть отримувати всі міські ради.

Не зважаючи на надання права отримувати позики та постійний брак бюджетних ресурсів, їхня частка відносно загального обсягу доходів місцевих бюджетів України перевищувала позначку в 2 % лише в 2004, 2005 та 2012 роках. І якщо в 2004 та 2005 роках сплеск був пов'язаний переважно за рахунок зовнішнього фінансування, то в 2012 році – з внутрішнім. Значні обсяги зовнішнього фінансування було одержано лише в чотирьох роках з досліджуваного періоду: в 2004, 2005, 2007 та 2011 роках.

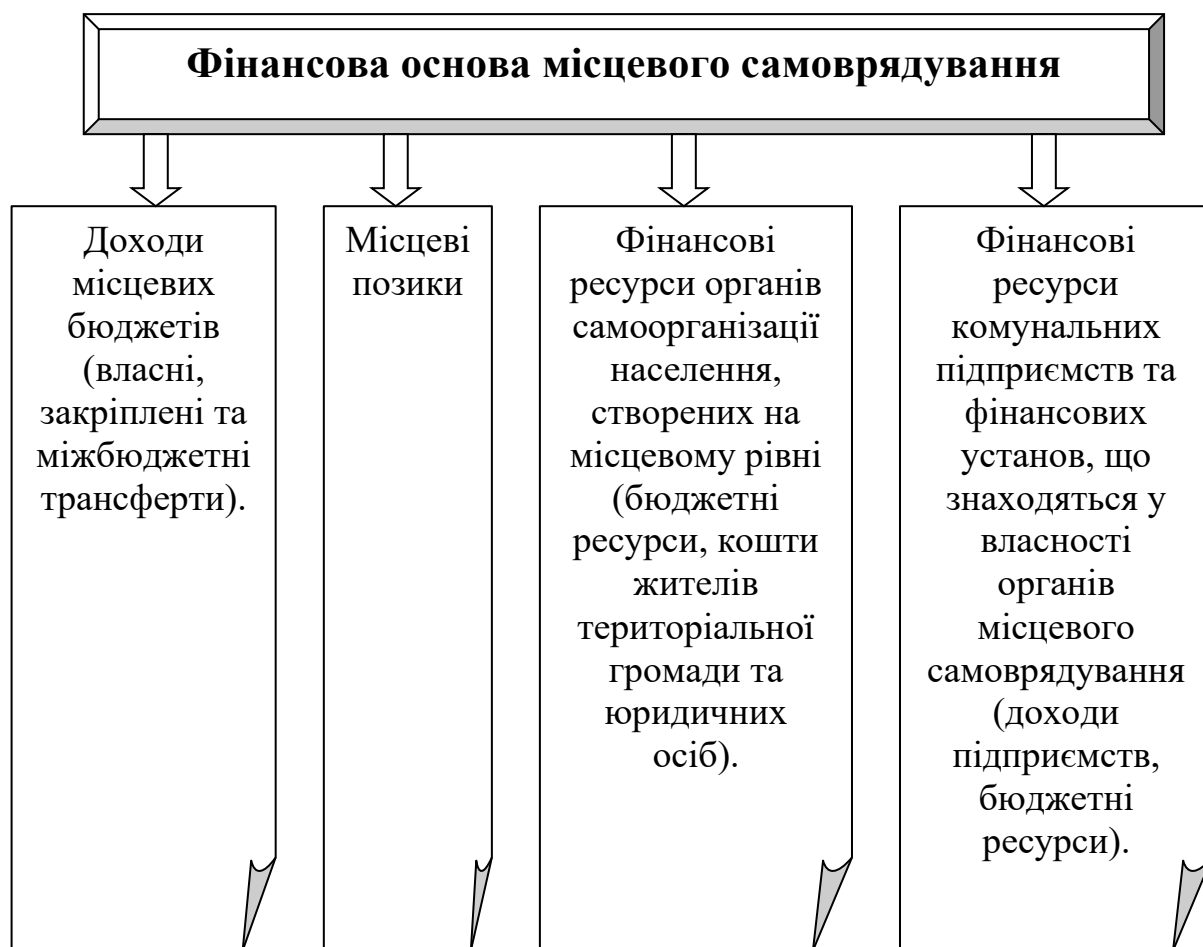


Рис. 3.3. Фінансова основа місцевого самоврядування

Структура надходжень за доходними підіндикаторами визначення ступеня бюджетної децентралізації в Україні наведена в табл. 3.14.

Останніми роками суттєво зросла частка надходжень за підіндикатором DJ2: до 48,7 % в 2018 році. Його рівень збільшився порівняно з 2006 та 2008 роками на 6,9 процентних

пункти, порівняно з 2006 та 2016 роками на 29,8 процентних пункти. В 2018 році він скоротився до 48,7 %.

Таблиця 3.14

**Структура надходжень за доходними підіндикаторами
визначення ступеня бюджетної децентралізації в Україні у
2006 – 2018 роках, %¹²²**

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
DA21	10,8	9,4	6,7	5,3	4,9	4,4	3,8
DG11	7,9	8,2	9,0	9,1	8,0	21,6	24,6
DG12	35,4	38,2	35,1	27,9	32,3	8,6	7,4
DB21	0,0	0,0	0,0	1,9	2,5	12,0	11,2
DI3	23,1	21,8	27,6	23,2	25,2	1,8	4,4
DI4	1,2	0,6	0,4	4,0	2,5	0,0	0,0
DJ2	21,7	21,7	21,2	28,6	24,7	51,5	48,7
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Зростання за період, що досліджується також зазнали підіндикатори:

- DG11 – з 7,9 % до 24,6 % загального обсягу надходжень за всіма індикаторами;
- DB21 – до 11,2 %;
- DJ2 – з 21,7% до 48,7%.

Поступилися своїм місцем за цей же період доходи за наступними підіндикаторами:

- DA21 – з 10,8 % до 3,8 % загального обсягу надходжень за всіма індикаторами;
- DG12 – з 35,4 % до 7,4 %;
- DI3 – з 23,1 % до 4,4 %;
- DI4 – з 1,2 % до майже нульового значення.

Звертає увагу нестійка частка надходжень за підіндикатором DI3 відносно загального обсягу надходжень за всіма індикаторами. Його найбільша питома вага приходилася на 2010 рік – 27,6 %, яка зменшилася до 24,0 % в 2011 році та до 23,2 % в 2012 році. В 2013 році частка надходжень за підіндикатором DI3 збільшилася до 25,2 %.

Коливання часток підіндикаторів відносно загального обсягу надходжень до зведеного бюджету України знайшло своє

¹²² Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

відображення в динаміці рівня бюджетної деволюції та деконцентрації (рис. 3.4.).

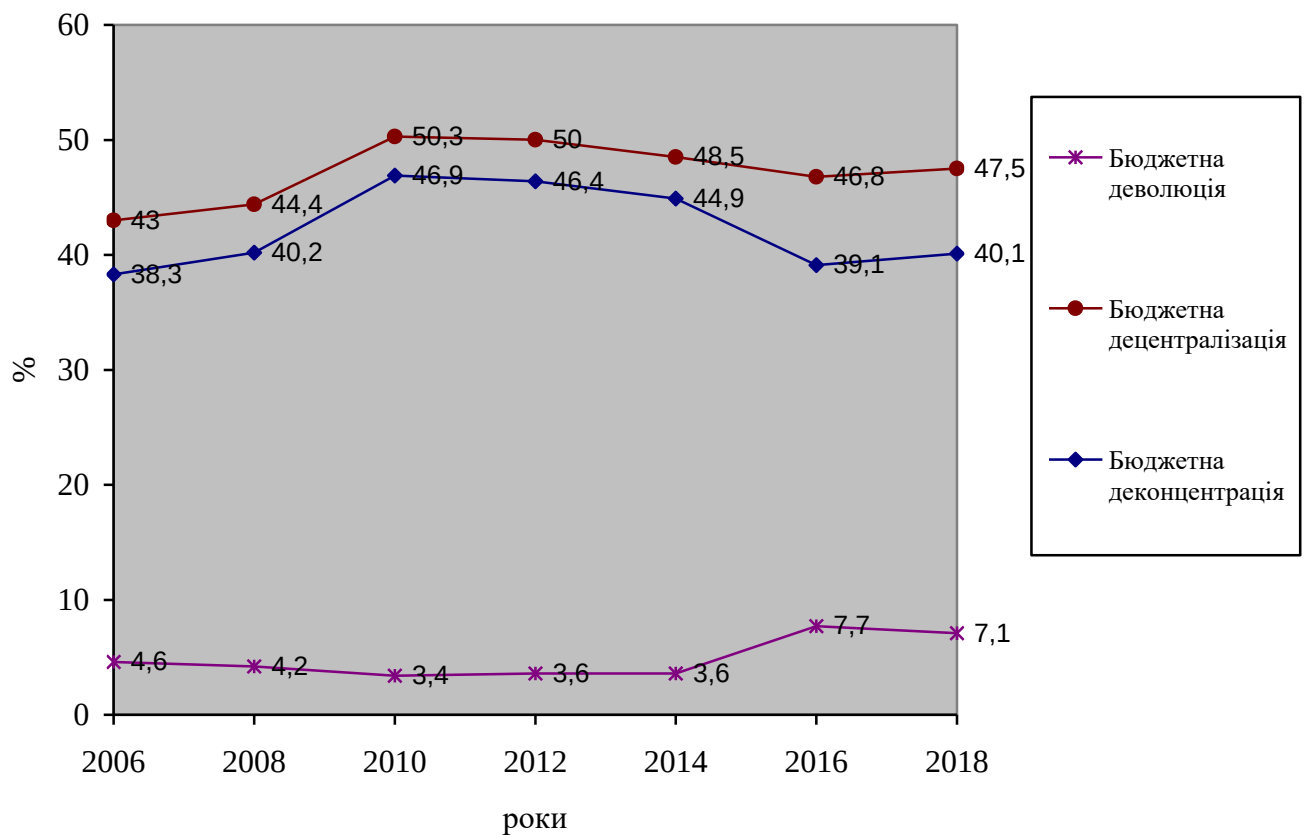


Рис. 3.4. Ступінь бюджетної деволюції, деконцентрації та децентралізації в Україні в 2006 – 2018 роках¹²³

Рівень бюджетної деволюції з 2015 року суттєво збільшився: з 4,6 % у 2006 році до 7,7 % у 2016 році. У 2018 році він несуттєво зменшився до показника в 7,1 % зведеного бюджету України. Збільшення ступеня бюджетної деволюції частково відобразилося на зменшенні рівня бюджетної деконцентрації. В 2012 році вона досягла показника в 46,4 %, що більше рівня 2006 року на 8,1 процентних пункти, проте нижче показника 2010 року на 0,5 процентних пункти. В 2014 році ступінь бюджетної деконцентрації знизився до 44,9 %, а в 2018 році досяг рівня 40,1% доходів зведеного бюджету України.

Показники ступеня бюджетних деволюції та деконцентрації у своїй сумі дорівнюють ступеню бюджетної децентралізації.

¹²³ Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Відповідно його показники збільшилися з 43,0 % в 2006 році до 50,3 % у 2010 році. В 2012 році показник бюджетної децентралізації зменшився до 50,0 %, в 2014 році зменшився до 48,5% доходів зведеного бюджету України. В 2018 році ступінь бюджетної децентралізації сягала 47,5 %.

В Україні досі органи місцевого самоврядування не набули досвіду ефективного впливу на зростання податкового потенціалу. Стиль вирішення місцевих справ залишається адміністративно-командним. Його підтримують органи державної влади як на центральному рівні, так і на місцях. Права громадян брати участь у вирішенні місцевих справ, зокрема через існування органів місцевого самоврядування, залишаються не реалізованими.

Отже, перехід на нові, подібні до ринкових та найбільш ефективні, умови господарювання органів місцевого самоврядування вимагає для них більшої фінансової свободи. Отримання її передбачає формування нових та передання існуючих повноважень, як податкових, так і видаткових. Обов'язково цей процес має відбуватися на фоні реформи всього управління державою, а також відбиватися на напрямках адміністративно-територіальної реформи в Україні.

У науці мало приділяється уваги дослідженню методології визначення ступеня бюджетної децентралізації, деволюції (або автономії) та деконцентрації.

Найчастіше науковцями бюджетна децентралізація підмінюється поняттями бюджетної забезпеченості, бюджетної незалежності та бюджетної автономії регіонів, адміністративно-територіальних одиниць, територій, місцевих бюджетів, діяльності органів місцевого самоврядування, територіальних органів влади.

Як частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті та частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів розраховується бюджетна забезпеченість. На думку автора, вона покаже рівень децентралізації (при цьому не фінансової, а бюджетної), проте не конкретизує рівень бюджетних деконцентрації та деволюції (або автономії).

Пов'язаний показник фінансового забезпечення територій, місцевих бюджетів, регіонів і з коефіцієнтом автономії, який

пропонується розглядати або як частку власних і закріплених доходів у сукупних надходженнях місцевого бюджету¹²⁴, або як співвідношення власних та закріплених доходів місцевих бюджетів¹²⁵, або як частку власних доходів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів¹²⁶.

Проте, Х. Циммерман пропонує здійснення таких розрахунків¹²⁷:

- нетто-витрат, тобто витрат, які фінансуються з власних джерел доходів;
- співвідношення обов'язкових і добровільних витрат муніципалітетів;
- ступінь втручання ззовні у фінансову діяльність органів місцевого самоврядування.

Лише світовою спільнотою була запроваджена методологія визначення податкової фіскальної автономії¹²⁸. Методологія ОЕСР дає можливість визначати лише податкову автономію, відповідно не містить методології визначення рівня децентралізації по неподаткових доходах, доходах від операцій з капіталом, по доходах цільових фондів, що входять до складу місцевих та регіональних бюджетів. Також не передбачається поділ податкових надходжень залежно від участі в бюджетному вирівнюванні, що зменшує точність визначення ступеня податкової автономії.

Натомість бюджетна децентралізація передбачає передання не тільки ресурсів, а також повноважень у фінансовій сфері. Вона містить бюджетну деконцентрацію та бюджетну деволюцію. Лише остання тотожна бюджетній автономії або бюджетній незалежності місцевого та регіонального самоврядування, та міського самоврядування зокрема.

¹²⁴ Тарангул Л.Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика) [Текст]: монографія. / Л.Л. Тарангул. – Ірпін: Академія ДПС України. – 2003. – 286 с

¹²⁵ Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України [Текст]: монографія. / за ред. К.В. Павлюк. – К.: НДФІ. – 2006. – 584 с

¹²⁶ Поляк Г.Б. Финансы местных советов: науч. издание [Текст] / Г.Б. Поляк. – М.: Финансы и статистика. – 1991. – 152 с

¹²⁷ Циммерманн Х. Муниципальные финансы [Текст]: учебник. / Хорст Циммерманн / [пер. с нем.]. – М.: Изд-во «Дело и Сервис». – 2003. – 352 с

¹²⁸ Blochliger H., Rabesona J. The fiscal autonomy of sub-central governments: an update [Text] / H. Blochliger, J. Rabesona // OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. – OECD, Paris. - 2009. - #9. – 20 p

Отже, у результаті дослідження автором удосконалено методологію визначення ступеня бюджетної децентралізації, деволюції (або автономії) та деконцентрації. Було визначено основні принципи в методології дослідження цих показників, введені доходні індикатори.

Удосконалена методологія надає можливість отримати об'єктивні показники, які допоможуть приймати рішення щодо передання та делегування видаткових та доходних повноважень органам самоврядування міст та іншим органам місцевого та регіонального самоврядування.

РОЗДІЛ 4. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

4.1. Проблемні питання фінансового забезпечення місцевих бюджетів: окремі аспекти

Органи місцевої влади будь-якої держави мають відігравати провідну роль у вирішенні соціально-економічних завдань власних територіальних громад. Це зумовлює потребу у створенні чіткої системи розподілу владних повноважень між державою та місцевими органами влади та джерел їх фінансування. З цією метою, в Україні з 2015 року активно реалізуються заходи фінансової децентралізації, які спрямовані на розширення владних повноважень місцевих органів влади в сфері надання суспільних послуг з одночасним збільшенням фінансової бази місцевих бюджетів для їх виконання. За цей час отримано певні результати, які оцінюються в наукових та практичних колах досить суперечливо: з позитивного оцінювання до гострої критики.

Слід визнати, що досягненням реформування міжбюджетних відносин України за останні п'ять роки є збільшення загального обсягу фінансових ресурсів місцевих бюджетів, зокрема власних в 3,3 рази: з 68,8 млрд. грн. у 2015 р. до 275 млрд. грн. у 2019р.¹²⁹ Разом з тим, не применшуючи значення заходів фінансової децентралізації, відмітимо, що на зростання доходів місцевих бюджетів України за останні п'ять років найбільший вплив мали такі фактори як збільшення обсягів ВВП, зростанням розміру мінімальної заробітної плати, інфляція¹³⁰.

¹²⁹ Результати фінансової децентралізації за 10 місяців 2018 року – експертний аналіз. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10197>

¹³⁰ Волкова О.Г. Проблемні питання фінансового забезпечення місцевих бюджетів: окремі аспекти/ О.Г. Волкова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент. –2019. – № 35. – С.130-136

«Співвідношення доходів та видатків місцевих бюджетів та Державного бюджету розкриває ступінь децентралізації влади в країні, наскільки велика чи мала частка переданих (делегованих) та власних повноважень органів місцевого самоврядування»¹³¹.

У цьому аспекті слід визнати, що з 2015 року місцеві органи влади України дійсно отримали більше повноважень у вирішенні соціально-економічних завдань, про що свідчить зростання частки їхніх видатків у Зведеному бюджеті України до 2018 року, передусім, у таких сферах як загальнодержавні функції, економічна діяльність, соціальний захист та соціальне забезпечення, освіта (рис.4.1).

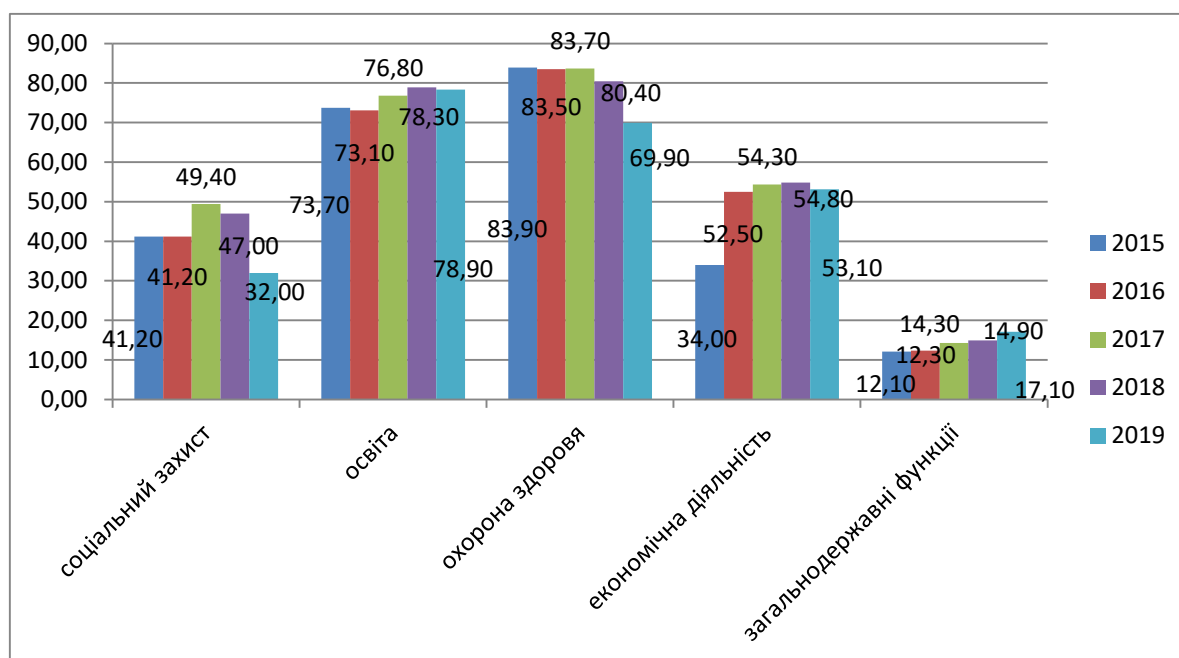


Рис.4.1. Динаміка питомої ваги основних видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України у період 2015-2019рр., %¹³²

Разом з тим, у 2019 році питома вага видатків місцевих бюджетів на соціальний захист склала 32 % проти 41,2 % у 2015 році, а питома вага видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я склала 69,9 % у 2019 році проти 83,9 % у 2015 році.

¹³¹ Волохова І.С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. - Одеса: Атлант, 2010.- с.234

¹³² Складено автором за даними: Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

Зниження цих показників у розглянутий період є проявом реформування цих сфер, яке продовжується й сьогодні.

Позитивною тенденцією є суттєва зміна в розподілі економічних видатків між Державним та місцевими бюджетами України на користь останніх (рис.4.2).

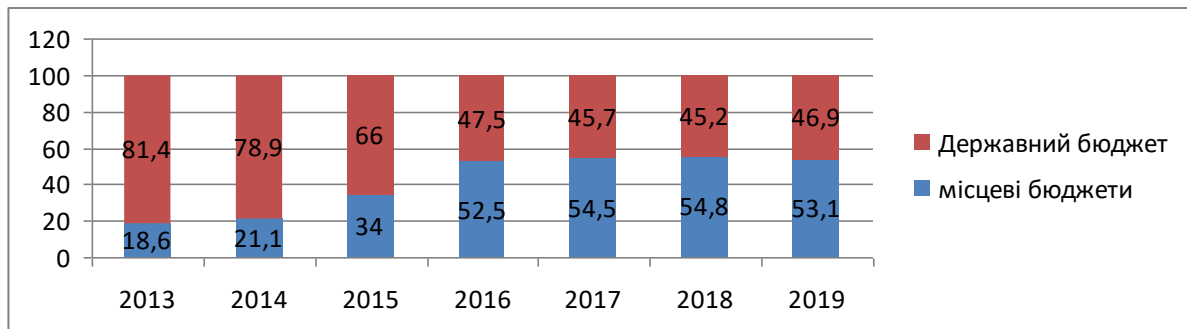


Рис.4.2. Розподіл економічних видатків між Державним та місцевими бюджетами України у період 2013-2019р.,% ¹³³

Разом з тим, гострою проблемою залишається не відповідність розширення повноважень місцевих органів влади України обсягам їхнього фінансування, що ілюструють темпи росту доходів та видатків місцевих бюджетів України та рівень повноти фінансування запланованих показників (рис. 4.3; табл. 4.1.).

Так, показники темпів росту доходів та видатків місцевих бюджетів України в розглянутий період мають високу волатильність: якщо у 2014, 2015 та 2018 роках доходи зростали більшими темпами порівняно з видатками, то у 2016, 2017, 2019 роках простежується протилежна тенденція.

Як вбачається з даних таблиці 4.1 протягом аналізованого періоду заплановані дотації виконувалися у повному обсязі (за виключенням 2016 року), а субвенції виконувалися лише частково - у 2019 році рівень виконання становив 94,5 % від запланованого проти 98,6 % у 2015 році.

¹³³ Складено автором за даними: Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

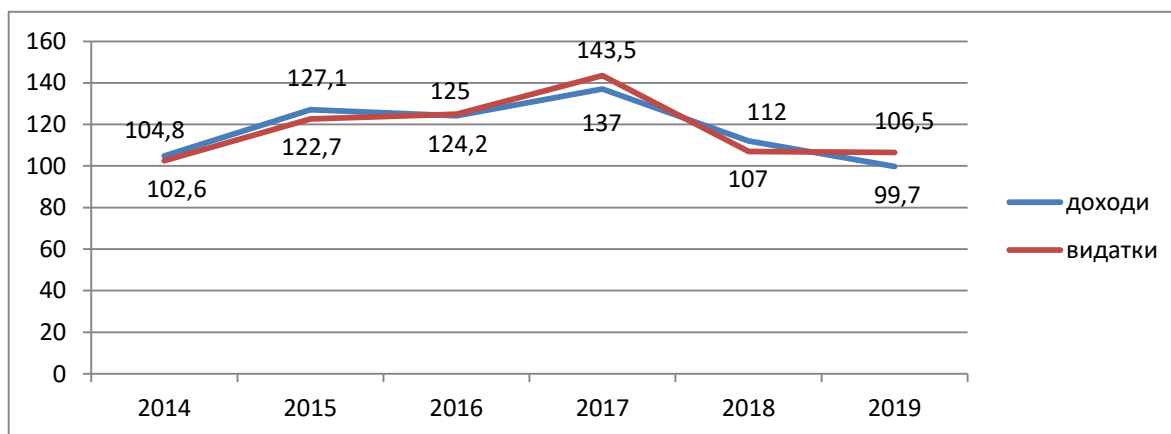


Рис.4.3 Динаміка темпів росту доходів та видатків місцевих бюджетів України у період 2014-2019рр.¹³⁴

Таблиця 4.1
Рівень виконання трансфертів до місцевих бюджетів України у період 2015-2019рр.¹³⁵

Рік	Показник	дотації	субвенції
2015р.	План, млрд. грн.	7,4	169,0
	Факт, млрд. грн.	7,3	166,7
	Рівень виконання,%	101,4	98,6
2016р.	План, млрд. грн.	6,9	189,8
	Факт, млрд. грн.	6,8	188,6
	Рівень виконання,%	98,6	99,4
2017р.	План, млрд. грн.	22,1	257,1
	Факт, млрд. грн.	22,0	250,6
	Рівень виконання,%	100,5	97,5
2018р.	План, млрд. грн.	25,2	279,5
	Факт, млрд. грн.	25,2	273,8
	Рівень виконання,%	100	97,9
2019р.	План, млрд. грн.	25,9	248,0
	Факт, млрд. грн.	25,9	234,4
	Рівень виконання,%	100	94,5

Розрахунки темпів росту основних видатків місцевих бюджетів у період 2015-2019 рр. (табл. 4.2) свідчить про різновекторні тенденції: у 2019 році найбільшими темпами зростали видатки на управління – 122 %, найменшими зростали

¹³⁴ Складено автором за даними: Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

¹³⁵ Складено автором за даними: Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

видатки на соціальний захист – 70,9%.

Таблиця 4.2

Темпи росту видатків місцевих бюджетів України у період
2015-2019рр.%¹³⁶

Вид видатку	2015р.	2016р.	2017р.	2018р.	2019р.
Управління	131,8	111,7	147	120	122
Освіта	117,6	112,6	144,3	121,3	112,9
Соціальний захист	126,5	146,6	132,8	102,9	70,9
Медицина	127,9	105,7	136	108,8	96,4
ЖКХ	88,7	111,5	155,4	110,3	114,7
Економічна діяльність	207,6	182,2	160,6	138,1	110

Зазначимо, що видатки на управління займали перше місце по зростанню також у 2015 році - 131,8 %. Видатки на соціальний захист найменш зростали також у 2018 році – 102,9 %, а найбільш вони зросли у 2016 році – 146,6 %, посівши друге місце після економічної діяльності. Слід відмітити нестабільні темпи росту за усіма основними видатками місцевих бюджетів: найбільший показник становить 207,6 % у 2015 році на економічну діяльність та 70,9 % на соціальний захист у 2019 році (найгірший показник за усіма розглянутими показниками протягом усього аналізованого періоду). Визнаємо, що нестабільність та значний розрив у показник є проявом реформування фінансів місцевих бюджетів, яке припадає на аналізований період. Зміни у перерозподілі владних повноважень між центральною та місцевою владою віддзеркалюють склад, структуру та динаміку видатків місцевих бюджетів України.

Справедливим є твердження, що бюджетна децентралізація має забезпечити збільшення витрат місцевих бюджетів залежно від зростання їх власних доходів і розвитку економіки відповідних територій¹³⁷. Аналіз показників доходів та видатків місцевих бюджетів України за роки реалізації бюджетної реформи свідчать про зростання витрат, які фінансуються за рахунок трансфертів з Державного бюджету, зокрема, витрати на соціальне забезпечення. Разом з тим, це не призводить до

¹³⁶ Складено автором за даними: Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

¹³⁷ Луніна І. О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ / І.О. Луніна // Економіка України. - 2014.- № 11.- С. 61-75.

зростання добробуту населення, а тільки збільшує навантаження на бюджетну систему.

Залишається суттєва залежність місцевих бюджетів від трансфертів з Державного бюджету України, та переважання в їх структурі трансфертів цільового призначення (рис.4.4).

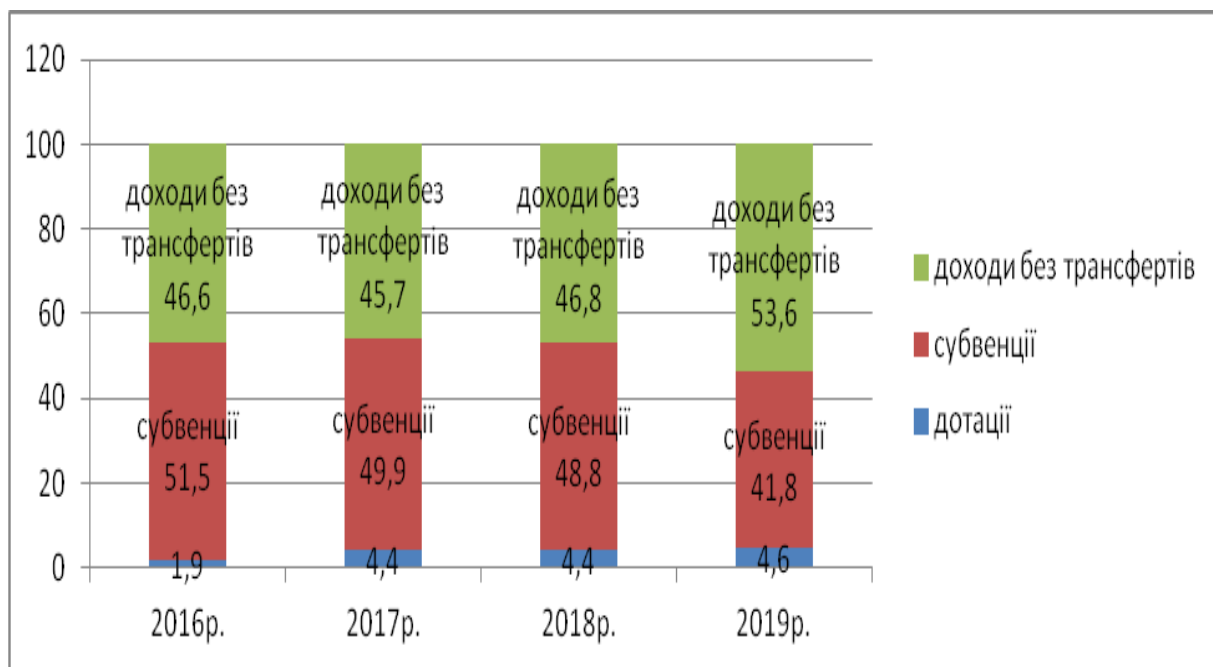


Рис.4.4. Структура доходів місцевих бюджетів України у період 2016-2019 рр., % ¹³⁸

Структура доходів місцевих бюджетів України (рис.4.4) ілюструє, що субвенції та доходи місцевих бюджетів без трансфертів майже порівно розділили між собою загальний розмір фінансових ресурсів місцевих бюджетів України. При цьому, у 2019 році суттєво зросла частка доходів місцевих бюджетів без трансфертів: до 53,6 % проти 46,6 % у 2016 році, що можна оцінити позитивно, оскільки свідчить про зростання нарощування місцевими громадами власної фінансової бази, незалежної від трансфертів з центрального бюджету.

Світова практика свідчить, що держави з високим рівнем децентралізації характеризуються найменшим рівнем залежності

¹³⁸ Складено автором за даними: Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

місцевих бюджетів від трансфертів¹³⁹.

Справедливим є висновок, що переважання в складі трансфертів з Державного бюджету України субвенцій, що мають цільове призначення, свідчить про звуження самостійності місцевих бюджетів у розпорядженні фінансових ресурсів та формуванні власної фінансової політики¹⁴⁰.

Трансформаційні процеси бюджетної системи України останніх років спрямовані на децентралізацію державної влади та подолання значної залежності від неї органів місцевих самоврядування. «Децентралізація державної влади як універсальне явище відображає процеси перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування»¹⁴¹. З огляду на це, переважання в структурі фінансових ресурсів місцевих бюджетів трансфертів центрального бюджету свідчить також про домінування делегованих державою повноважень над власними повноваженнями місцевих органів влади. Таке становище обмежує самостійність місцевих органів влади у вирішенні соціально-економічних завдань власних територій. «Незважаючи на те, що процес децентралізації розвитку ОТГ передбачає передачу місцевому самоврядуванню більше повноважень щодо самостійного формування власних коштів та їх використання, сьогодні показує неспроможність самодостатнього розвитку територіальних громад, які поки що не володіють достатніми ресурсами і планують свій розвиток тільки за участі державного бюджету»¹⁴².

Важливу роль у забезпеченні повноти фінансування повноважень місцевих органів влади є необхідність чіткого розмежування видатків між центральним та місцевими

¹³⁹ Яфінович О. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини: досвід європейських країн та проблеми України / О. Яфінович // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка.- 2015.- Вип. 2. - С. 92-100

¹⁴⁰ Васильчак С. В. Вплив реформи децентралізації на міжбюджетні відносини в Україні / С. В. Васильчак, О. Р. Жидяк., Ю. О. Гринів // Формування ринкових відносин в Україні.- 2017.- № 5. - С. 3-8

¹⁴¹ Мізіна І.В. Фінансова децентралізація та її вплив на систему місцевих фінансів України/ І.В. Мізіна // Аспекти публічного управління.-2016.- №6-7.- с.41-48

¹⁴² Шірінян Л. В., Еш С. М. Міжбюджетні відносини в Україні в сучасних умовах / Л.В. Шірінян, С.М. Еш. // Наукові праці Національного університету харчових технологій. - 2018.- Т. 24 -№ 4. -С. 111-119

бюджетами з урахуванням принципу субсидіарності, конкретизація джерел їх здійснення та ефективність використання бюджетних коштів.

На сьогоднішній день, відсутній чітко визначений перелік повноважень, які делеговані державою місцевим органам влади з відповідним визначенням джерел їх фінансування та обґрунтованими розрахунками обсягів фінансування цих повноважень. Зокрема, за висновками Рахункової палати України у 2019 році Кабінет Міністрів України, деякі місцеві органи влади й органи місцевого самоврядування допустили утворення в окремих закладах освіти простроченої кредиторської заборгованості за поточними видатками. Це, зокрема, зумовлено недосконалістю формульних розрахунків розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами.

Так, освітня субвенція розподіляється на основі формули, яка затверджена Постановою КМУ від 27.12.2017 № 1088. У формулі розподілу освітньої субвенції на 2019 рік враховано, зокрема, кількість учнів закладів загальної середньої освіти станом на 05.09.2018, яка відрізняється від фактичної кількості учнів у 2019 році.

У результаті обсяги субвенції в одних місцевих бюджетах були завищені, в інших – виникла нестача коштів. Це, зокрема, призвело до численних перерозподілів обсягів субвенції між місцевими бюджетами і заборгованості за відповідними видатками закладів освіти¹⁴³.

Залишки коштів за освітньою субвенцією збережені на рахунках відповідних місцевих бюджетів і на 1 січня 2020 року становили 5,3 млрд. гривень, що на 1,2 млрд. гривень більше, ніж на початок 2019 року.

У висновках Рахункової палати підкреслено, що щорічне збільшення залишків коштів за зазначеною субвенцією та наявність на початок 2020 року кредиторської заборгованості за поточними видатками у закладах освіти свідчать про неналежне

¹⁴³ Висновки про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України „Про Державний бюджет на 2019 рік” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/9-1_2020/Vysn_9-1_2020.pdf

планування відповідних видатків та недосконалість формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами¹⁴⁴.

За результатами аудиту Рахункової палати України порушується принцип рівномірності, повноти та своєчасності надання трансфертів до місцевих бюджетів: у 2016 році 31 % трансфертів, у 2017 році - 27 % трансфертів надано у листопаді-грудні бюджетного року; у грудні 2018 році проведено поточних видатків 14,8 % загального обсягу за рік видатків, що призвело до збільшення дебіторської заборгованості розпорядників і одержувачів коштів місцевих бюджетів у 2,1 рази, а частка проведених капітальних видатків склала 28 % річного обсягу¹⁴⁵.

Згідно висновків Рахункової палати України у 2019 році продовжувалася негативна практика попередніх років – тривале затвердження порядків і умов надання, розподілів окремих субвенцій між місцевими бюджетами та внесення змін до цих розподілів у грудні. Це, зокрема, спричинило надання окремих субвенцій в обсягах менше плану, наявність на кінець року на рахунках місцевих бюджетів залишків невикористаних коштів і, як наслідок, невиконання у запланованих обсягах окремих видатків місцевих бюджетів¹⁴⁶.

За результатами діяльності Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів за січень – грудень 2019 року встановлено, що щороку утворюються суттєві обсяги залишків коштів субвенцій через не освоєння фінансових ресурсів, а головною причиною невикористаних субвенцій на кінець року є те, що кошти субвенції були розподілені розпорядженнями Кабінету Міністрів України в кінці кожного бюджетного року та фактично надійшли в останніх числах грудня

¹⁴⁴ Про Звіт «Про виконання Закону України «Про Державний бюджету України на 2019 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722-20#Text>

¹⁴⁵ Звіт Рахункової палати України від 24.04.2018р. №11-1 «Про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016-2017 роках». URL: http://www.as-rada.gov.ua/doccatalog/document/16756589/Zvit_11-1_2018.pdf?subportal=main

¹⁴⁶ Звіт Рахункової палати України за 2019 рік, затв. рішенням Рахункової палати від 14.04.2020 № 10-2 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2019/ZVIT_RP_2019.pdf

кожного звітнього року, що не дало можливості їх використати в повному обсязі¹⁴⁷.

Іншим прикладом неналежного фінансування видатків місцевих бюджетів, є не забезпечення Кабінетом Міністрів України у повному обсязі фактичної потреби місцевих бюджетів з надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу, які надавалися за рахунок відповідних субвенцій з державного бюджету. Як наслідок, станом на 01.01.2020 наявна кредиторська заборгованість за цими видатками. При цьому збільшуються ризики непогашення заборгованості за наданими пільгами і житловими субсидіями у 2020 році¹⁴⁸.

Ефективність бюджетного розподілу коштів між різними ланками бюджетної системи значною мірою залежить від адресності їх надання, що зумовлює необхідність прямих зв'язків між центральним бюджетом та місцевими бюджетами, уникнення посередництва фінансування останніх через обласні та районні бюджети.

Певні досягнення в цьому напрямі отримані: що ілюструють показники перерозподілу базової дотації на користь об'єднаних територіальних громад: з 13,2 % у 2017р. до 27 % у 2019 р. запланованих, із суттєвим скороченням її спрямування до районних бюджетів (рис.4.5).

Крім того, у 2019 рік прями відносини з державним бюджетом мали бюджети 782 об'єднаних територіальних громад, що на 117 громад більше, ніж у 2018 році.

Разом з тим, посилюється фінансове навантаження на об'єднані територіальні громади, про що свідчить зростання питомої ваги реверсної дотації цих громад до Державного бюджету України: якщо у 2017 році цей показник становив 4 %, то на 2019 р. заплановано 13,8 % від загального обсягу реверсної

¹⁴⁷ Результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів за січень – грудень 2019 року . [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=158169>

¹⁴⁸ Звіт Рахункової палати України за 2019 рік, затв. рішенням Рахункової палати від 14.04.2020 № 10-2 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2019/ZVIT_RP_2019.pdf

дотації; в абсолютних показника це відповідає 3922,9 млн. грн. проти 6828,7 млн. грн. відповідно (рис.4.6).

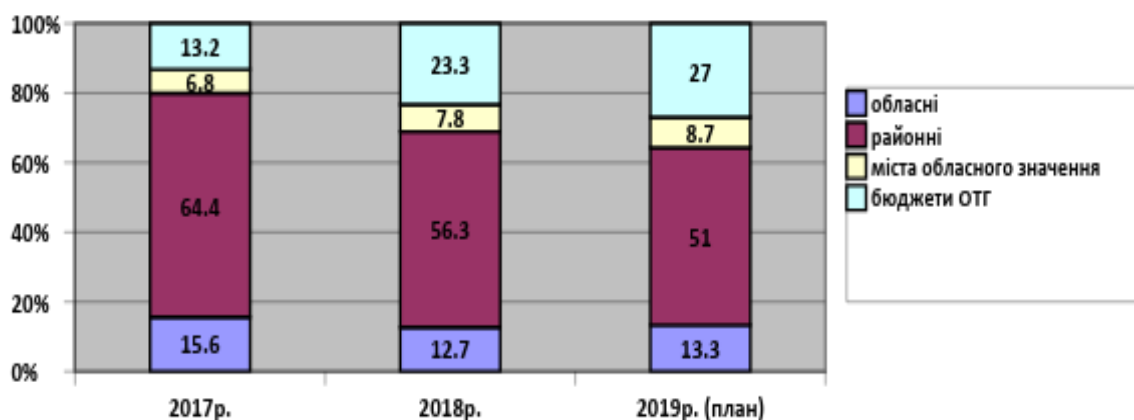


Рис.4.5. Структура наданої базової дотації з Державного бюджету України за видами місцевих бюджетів України у період 2017-2019рр, % ¹⁴⁹

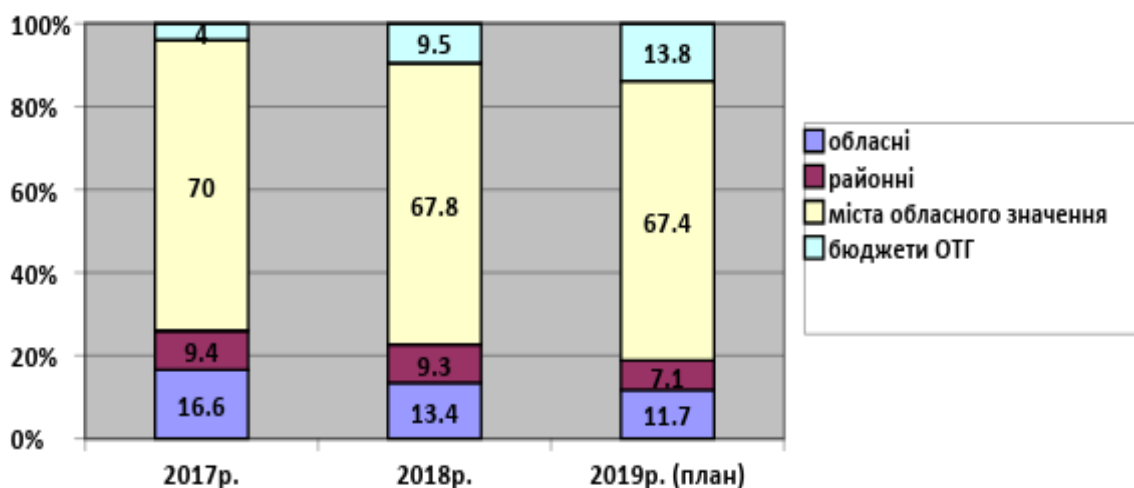


Рис.4.6 Структура наданої реверсної дотації до Державного бюджету України за видами місцевих бюджетів України у період 2017-2019рр, % ¹⁵⁰

¹⁴⁹ Місцеві бюджети 2019 – експерти прокоментували особливості закону про Держбюджет. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10285>

¹⁵⁰ Результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів за січень – грудень 2019 року. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=158169>

Розпорошеності фінансових ресурсів бюджетної системи має запобігти процес об'єднання територіальних громад.

Щодо механізму надання базової (реверсної) дотації, вбачається за доцільним враховувати при її розрахунку вклад територіальних громад у створенні доданої вартості країни, соціально-економічний потенціал відповідної території. В цьому аспекті, особливого значення набуває проведення територіальними громадами інвентаризації активів, що дозволить виявити потенційні можливості останніх у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, зокрема податкових надходжень, орендних платежів за земельні ділянки та інше комунальне майно.

Проблемні питання фінансового забезпечення місцевих громад висвітлюються в процесі здійснення фінансового контролю, у тому числі у форму аудиту. Так, за результатами діяльності Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів за січень – грудень 2019 року встановлено, що однією з причин не використання трансфертів з Державного бюджету України є те, що місцева влада не використовує можливості відшкодування витрат за рахунок міжбюджетних трансфертів. Наприклад, коли у зв'язку зі зміною підпорядкування бюджетної установи орган місцевого самоврядування не проводив жодних дій щодо забезпечення надходжень міжбюджетних трансфертів з бюджетів інших адміністративно-територіальних одиниць для відшкодування цих витрат.¹⁵¹

Унаслідок незабезпечення належного контролю з боку місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за своєчасним використанням отриманих коштів за 2016-2017 роки повернуто до державного бюджету субвенцій, як наслідок, мешканцями територіальних громад області недоотримано послуг на відповідну суму. Зокрема, залишаються не використаними субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань.

¹⁵¹ Результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів за січень – грудень 2019 року. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=158169>

Діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування не забезпечуються житлом. Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки окремими місцевими органами влади і місцевого самоврядування не виконується. Кошти субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій використовуються неповною мірою¹⁵².

Проведений аналіз показників міжбюджетного розподілу коштів дозволив систематизувати заходи вдосконалення цього процесу в Україні (рис.4.7).

Аналіз реалізації заходів фінансової децентралізації в Україні свідчить про зростання фінансової бази місцевих бюджетів. Разом з тим, продовжує існувати висока залежність формування доходів місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів, невідповідність бюджетних повноважень місцевих бюджетів рівню їх фінансовому забезпеченню.

-
- 1** Завершення процесу об'єднання територіальних громад
 - 2** Забезпечення диференційованого підходу при розрахунку реверсної дотації з врахуванням соціально-економічного потенціалу територіальних громад
 - 3** Забезпечення прозорості процесу формування та використання коштів місцевих громад з підвищенням якості їх планування та дотримання ритмічності перерахування трансфертів до місцевих
 - 4** Визначення чіткого переліку делегованих державою повноважень місцевим органам влади із закріпленням відповідно джерела їх фінансування
 - 5** Проведення повної інвентаризації активів місцевих громад з метою забезпечення повноти мобілізації їх власних джерел доходів

Рис. 4.7 Заходи вдосконалення міжбюджетного розподілу коштів в Україні¹⁵³

¹⁵² Результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів за січень – грудень 2019 року . [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=158169>

¹⁵³ Волкова О.Г. Проблемні питання фінансового забезпечення місцевих бюджетів: окремі аспекти/ О.Г. Волкова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент. –2019. – № 35. – С.130-136

До проблемних питань міжбюджетного розподілу коштів в Україні, які потребують свого вирішення, також слід віднести відсутність розмежування видатків місцевих бюджетів на виконання власних та делегованих державою повноважень, відсутність критеріїв їх розподілу, обґрунтованих методик розрахунків обсягів їх фінансування, низька якість їх планування, що призводить до недофінансування видатків місцевих бюджетів, не повноти перерахування бюджетних трансфертів, ручного режиму їх розподілу.

4.2. Фіскальна ефективність місцевого оподаткування в Україні

Для України місцеве оподаткування пов'язане з проблематикою фінансового забезпечення місцевих органів влади, системою мобілізації доходів місцевих бюджетів, стан яких зумовлюється рівнем централізації влади в державі та діючою системою бюджетного регулювання. На сьогоднішній день, місцеве оподаткування України знаходиться в стадії активної розбудови, в процесі якої висвітлюються проблемні питання та виклики як для центральної влади, так і для місцевих органів влади щодо адміністрування місцевих податків та зборів.

Місцеві податки мають виступати основним джерелом формування доходів місцевих бюджетів, оскільки формують їх власні кошти. Це твердження особливо актуальне в аспекті реалізації заходів фінансової децентралізації, яка «полягає у передачі джерел доходів місцевих бюджетів з державного бюджету і повноважень щодо управління ними від державних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування для реалізації ними власних та делегованих державою функцій»¹⁵⁴.

У цьому аспекті зазначимо, що з 2015 року в Україні здійснюється активна розбудова місцевого самоврядування в рамках затвердженої державою фінансової децентралізації, яка

¹⁵⁴ Мізіна І.В. Фінансова децентралізація та її вплив на систему місцевих фінансів України/ І.В. Мізіна // Аспекти публічного управління.-2016. -№6-7- с.41-48

передбачає новий механізм міжбюджетного розподілу коштів та суттєві зміни у розподілі джерел формування доходної бази центрального та місцевих бюджетів на користь останніх. Трансформації у системі бюджетного розподілу коштів України спрямовані на зростання власних коштів місцевих бюджетів, які «мають формуватися переважно за рахунок податкових надходжень через механізм місцевого оподаткування»¹⁵⁵.

Роль місцевого оподаткування у розподільчих процесах держави ілюструє питома вага місцевих бюджетів у ВВП та у місцевих бюджетах України, яка зросла за аналізований період (рис.4.8).

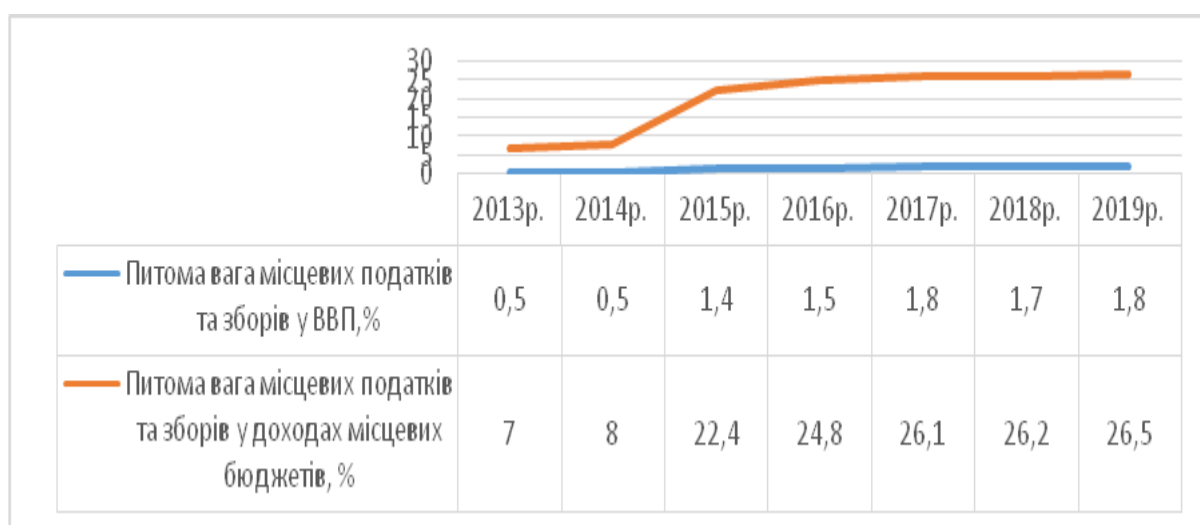


Рис.4.8 Динаміка питомих ваг місцевого оподаткування у ВВП та доходах місцевих бюджетів України у період 2013-2019рр.¹⁵⁶

Графіки рис. 4.8 ілюструють позитивну динаміку питомих ваг місцевих податків та зборів у доходах місцевих бюджетів України та ВВП, особливе зростання показників відбулося у 2015р. порівняно з попередніми роками, що зумовлено запровадженням бюджетної та податкової реформи в контексті перерозподілу фінансових ресурсів на користь місцевих бюджетів: передача загальнодержавних податків єдиного та земельного до місцевих податків, суттєвим збільшенням

¹⁵⁵ Волохова І. С. Місцеві податки та збори в доходах місцевих бюджетів України: наслідки проведених реформ / І.С. Волохова// Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Економіка і менеджмент.- 2017.- Вип.23(2). -С. 54

¹⁵⁶ Складено автором за даними: Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

надходжень податку на майно за рахунок розширення бази оподаткування (включення до оподаткування нежитлових приміщень, загальної площі нерухомості; зміненням критеріїв спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності; збільшенням кількості платників єдиного податку, а саме фізичних осіб та включення фіксованого сільськогосподарського податку до складу єдиного податку).

Враховуючи, що місцеві податки та збори формують власні кошти місцевих бюджетів, для об'єктивного аналізу проведених змін у бюджетній та податковій сфері, проаналізуємо саме власні доходи місцевих бюджетів. Так, в абсолютному вираженні вони зростають щорічно, але темпи цього зростання сповільнюються, а темпи зростання місцевих податків та зборів є нестабільними, хоча у 2019 році вони зросли більшими темпами порівняно з власними коштами місцевих бюджетів (рис.4.9).

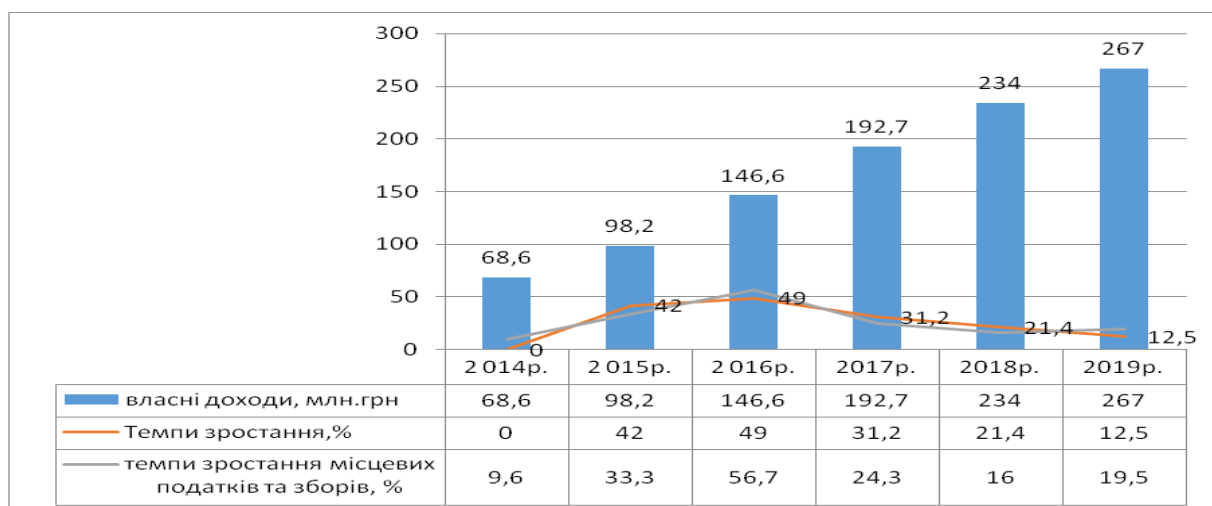


Рис.4.9 Динаміка власних коштів та місцевих податків та зборів місцевих бюджетів України у період 2014-2019рр.¹⁵⁷

Важливим показником фінансової достатності місцевого оподаткування є порівняння їх із видатками місцевих бюджетів, оскільки саме видатки фінансуються, у тому числі, за рахунок місцевих податків та зборів. Так, нестабільну динаміку ілюструє коефіцієнт покриття місцевим податковими надходженнями видатків місцевих бюджетів України (рис.4.10).

¹⁵⁷ Складено автором за даними: Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

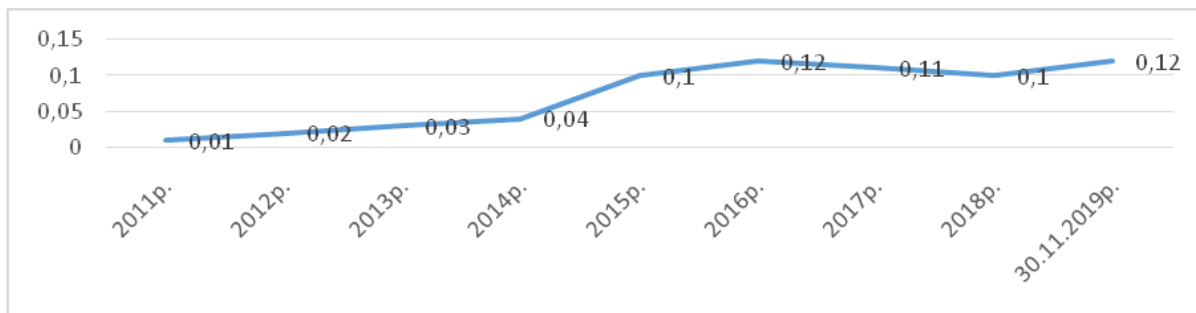


Рис.4.10 Динаміка коефіцієнту покриття місцевим оподаткуванням видатків місцевих бюджетів України у період 2011-2019рр.¹⁵⁸

Як вбачається з даних графіків рис.4.11 достатньо сильний поштовх зростання місцевих податків та зборів відбувся у 2015-2016рр - це період реформування системи перерозподілу коштів в бюджетній системі на користь місцевих бюджетів. Разом з тим, у подальшому, поряд з наданням фінансових ресурсів місцевим бюджетів, держава передала їм й значну частину повноважень, які зростають більшими темпами, порівняно з місцевою базою оподаткування.

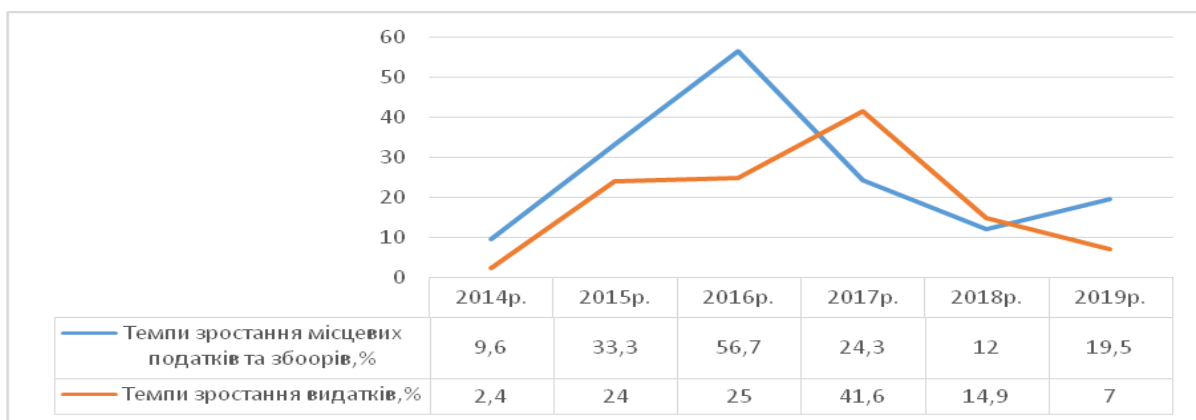


Рис.4.11 Темпи зростання місцевих податків та зборів та видатків місцевих бюджетів України у період 2014-2019рр.¹⁵⁹

Звичайно, видатки місцевих бюджетів фінансуються не тільки за рахунок місцевого оподаткування, а й за рахунок

¹⁵⁸ Складено автором за даними: Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

¹⁵⁹ Складено автором за даними: Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

власних коштів місцевих бюджетів та трансфертів з центрального бюджету. Загальновідомо, що на сьогоднішній день, зберігається висока залежність фінансування місцевих громад за рахунок трансфертів з Державного бюджету. Проте, зважаючи на обрану тему нашого дослідження, проаналізуємо фінансову достатність власних коштів місцевих бюджетів, враховуючи, що до їх складу включаються місцеві податки та збори (табл.4.3).

Таблиця 4.3

Структура власних коштів місцевих бюджетів України за
видами податкових надходжень у період 2013-2019рр.¹⁶⁰

Показник	2013р.	2014р.	2015р.	2016р.	2017р.	2018р.	2019р.
1. Власні кошти, всього, %	100	100	100	100	100	100	100
2. Питома вага податкових надходжень у власних коштах, у тому числі, %:	76,6	81,0	81,5	86,1	87,8	87,6	90,1
2.1. Питома вага місцевих податків та зборів у власних коштах, %	7,9	9,1	22,4	24,8	22,9	22,5	23,9
2.2. Питома вага загальнодержавних податків та зборів у власних коштах, %	68,7	71,9	59,1	61,3	64,9	65,1	66,2

З даних таблиці 4.3 можна побачити, що станом на 2019 році порівняно з 2013 роком фінансова значимість місцевого оподаткування суттєво зросла з 7,9% у 2013 році до 23,9% у 2019 році, проте залишається висока залежність формування податкових надходжень місцевих бюджетів за рахунок загальнодержавних податків та зборів - 66,2% у 2019 році проти 68,7% у 2013 році. Крім того, відзначається негативна тенденція до зниження питомої ваги місцевих податків у власних коштах за два роки: 2017 та 2018рр.

¹⁶⁰ Складено автором за даними: Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

Визнаємо, що бюджетна реформа в сфері перерозподілу податкових надходжень на користь місцевих бюджетів України: заміна складу податків та зборів новими призвела до збільшення фіскальної ролі місцевих податків та зборів у формуванні не тільки власних, а й податкових надходженнях місцевих бюджетів.

Як вбачається з даних таблиці 4.4 незважаючи на істотне зростання частки місцевих податків та зборів у податкових надходженнях місцевих бюджетів з 10,7% у 2014 році до більше 27% у 2019 році, все ж таки близько 70% податкових доходів місцевих бюджетів формуються за рахунок загальнодержавних податків: податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток підприємств, екологічного податку, акцизного податку з роздрібною торгівлі (табл.4.4).

Таблиця 4.4

Структура податкових надходжень місцевих бюджетів
України у період 2014-2019рр.,%¹⁶¹

Показник	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Податкові надходження, у тому числі:	100	100	100	100	100	100
Податок на доходи фізичних осіб	84	56,1	53,8	55	59,4	61,8
Податок на прибуток підприємств	0,4	4,4	4,0	3,2	3,7	3,8
Акцизний податок з роздрібною торгівлі	0,3	7,9	7,9	6,6	5,9	5,3
Місцеві податки та збори, у тому числі:	10,7	27,6	28,7	26,1	26,2	27,2
Єдиний податок	8,5	11,2	11,7	11,6	12,7	13,2
Екологічний податок	1,4	1,6	2,3	1,5	0,9	0,8
Податок на майно	0,05	16,3	17,0	14,5	13,5	14
Інші податки та збори	3,2	2,7	6,7	7,4	3,9	1,9

Порівняємо темпи зростання місцевих податків та зборів та найбільшого загальнодержавного податку на доходи фізичних осіб у податкових надходженнях місцевих бюджетів, що проілюструє ступінь залежності місцевих бюджетів від тих чи інших факторів, які впливають на надходження від цих податків до місцевих бюджетів.

¹⁶¹ Складено автором за даними: Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

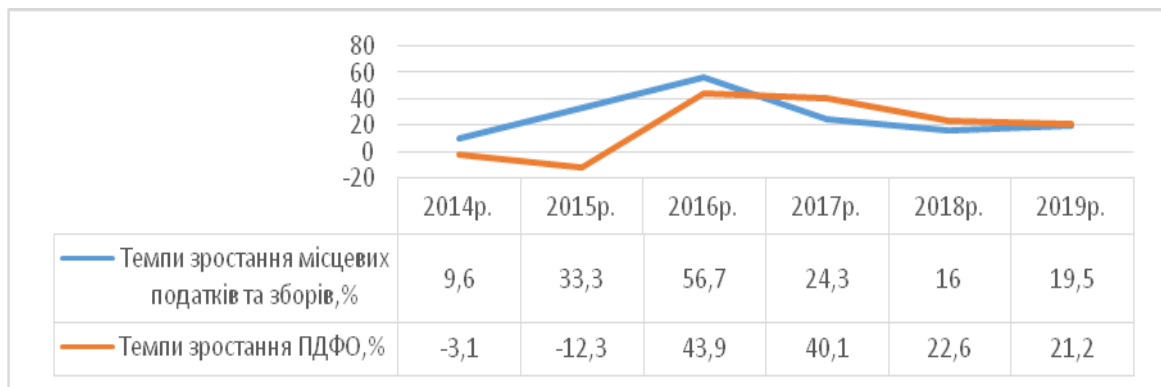


Рис.4.12 Темпи зростання місцевих податків та зборів та податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів України у період 2014-2019р.¹⁶²

Як вбачається з графіків рис.4.12 надходження по податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів зростали більшими темпами починаючи 2017 року порівняно з місцевими податками та зборами, що сумнівно можна визнати позитивною тенденцією зважаючи на той факт, що місцеві органи влади не можуть суттєво впливати на надходження за цим загальнодержавним податком на фоні потенціального впливу на надходження за місцевими податками. Отже, визнаємо, що місцеві органи влади мають більш активно проводити фінансову політику щодо збільшення надходжень саме за місцевими податками та зборами. Крім того, вбачається доцільним розширення податкових повноважень місцевих органів влади¹⁶³. Так, місцеві органи влади мають право лише встановлювати ставки за місцевими податками та зборами в межах, встановлених Податковим кодексом України, а перелік місцевих податків та зборів є вичерпним та обмеженим: 2 місцевих податку (податок на майно та єдиний податок) та 2 місцевих збору (збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір).

Погодимося з позицією, що обмеження податкових повноважень органів місцевого самоврядування лише правом визначати ставки оподаткування в установлених межах «не забезпечує достатнього обсягу надходжень до місцевих бюджетів

¹⁶² Складено автором за даними: Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

¹⁶³ Волкова О.Г. Фіскальна ефективність місцевого оподаткування в Україні / О.Г. Волкова // Науково-практичний журнал "Інфраструктура ринку". - 2019. -Вип. 28(19).- с. 263-269

та обмежує можливості вирішення місцевих справ»¹⁶⁴. Вбачається за доцільним розширити перелік місцевих податків та зборів та надати право місцевим органам влади запроваджувати, в межах затвердженого переліку, відповідні місцеві податки та збори. Місцеві органи влади зможуть розробляти власну фіскальну політику з огляду на специфіку територій та рівень їх соціально-економічного розвитку, необхідність стимулювання або стримування відповідної діяльності. Дослідимо зміни у структурі місцевих податків та зборів місцевих бюджетів у зв'язку з реалізацією податкової та бюджетної реформи, спрямованих на збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів (табл.4.5).

Проведений аналіз складу і структури місцевих податків і зборів засвідчив, що найбільшим джерелом доходів місцевих бюджетів серед групи інструментів фіску є податок на майно, адже за рахунок нього сформовано у 2019 р. 51,7 % місцевого оподаткування. На другому місці – єдиний податок. Проте зазначимо, фіскальна роль податку на майно знизилась порівняно з 2016 роком на користь єдиного податку, питома вага якого зросла за аналізований період. У складі податку на майно суттєву роль відіграє плата за землю, хоча її фіскальна роль теж знизилась порівняно з 2016 роком. З одного боку, зростання фіскальної ролі єдиного податку може свідчити про збільшення ефективності адміністрування єдиного податку, проте, зниження фіскальності податку на майно свідчить про недоліки в його адмініструванні.

Зокрема, на сьогодні залишається невирішеної проблема доступу місцевих органів влади до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, не забезпечення наповнення цього реєстру існуючими об'єктами нерухомості, не надіслання податковими органами фізичним особам - платників податку на нерухомість відмінне від земельної ділянки податкового повідомлення-рішення про нарахування та сплату цього податку, відсутність важелів впливу місцевих органів влади на платників місцевих податків щодо повноти та своєчасності їх сплати та ін.

¹⁶⁴ Місцеві бюджети 2019 – експерти прокоментували особливості закону про Держбюджет. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10285>

Таблиця 4.5

**Структура місцевих податків та зборів України у період
2014-2019рр.¹⁶⁵**

Показник	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Податкові надходження, млн. грн.	87,3	98,2	146,9	201,0	232,5	270,5
Місцеві податки та збори, млн. грн., у тому числі:	8,1	27,0	42,3	52,6	61	73,6
Єдиний податок, млн. грн.	7,4	11,0	17,2	23,4	29,6	35,3
Питома вага у місцевих податках та зборах, %	90,0	40,7	40,7	44,5	48,5	48,0
Податок на майно, млн. грн., у тому числі:	0,9	16,0	25,0	29,1	31,3	38,05
Питома вага у місцевих податках та зборах, %	11,1	59,3	59,1	55,3	51,1	51,7
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, млн. грн.	0,9	2,6	1,4	2,4	3,6	4,8
Питома вага у місцевих податках та зборах, %	11,1	9,6	3,3	4,6	5,9	6,5
Плата за землю, млн. грн.	12,1	14,1	23,3	26,4	27,3	32,9
Питома вага у місцевих податках та зборах, %	-	52,2	55	50,2	44,8	44,7
Транспортний податок, млн. грн.	-	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3
Питома вага транспортного податку у місцевих податках та зборах, %	-	1,5	0,5	0,4	0,5	0,4
Туристичний збір, млн. грн.	0,02	0,03	0,05	0,07	0,09	0,2
Питома вага у місцевих податках та зборах, %	0,02	0,03	0,03	0,03	0,04	0,3
Збір за місця для паркування автотранспорту, млн. грн.	0,06	0,06	0,07	0,08	0,1	0,1
Питома вага у місцевих податках та зборах, %	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,1

Проблема підвищення фіскальної ефективності місцевого оподаткування також пов'язана з не повним використанням їх фіскального потенціалу. Так, сплата податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки здійснюється за низькими ставками. Циклічність економічного розвитку не має на цей податок такого безпосереднього впливу, порівняно з впливом на загальнодержавні податки¹⁶⁶. Разом з тим, сьогоденні реалії

¹⁶⁵ Складено автором за даними: Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

¹⁶⁶ Товкун Л. В. Місцеві податки та збори як складові податкової системи України: їх особливості та розвиток / Л.В. Товкун// Державне будівництво та місцеве самоврядування. - 2015-. Вип. 29.- С. 85-96

економічного становища домогосподарств свідчать, що саме низька платоспроможність домогосподарств та підвищення тарифів на комунальні послуги змушують місцеві органи влади затверджувати ставки цього податку на мінімальному рівні. Лише за умови зростання показників добробуту населення є доцільним підвищувати податкові ставки за цим податком. На сьогодні залишається актуальним запровадження диференціації ставок за цим податком залежно від вартості майна.

Щодо земельного податку, то зростання надходжень за ним значною мірою залежить від стану обліку прав на землю, розмежування прав на землю між державою та територіальними громадами. В цій сфері необхідно проведення повної інвентаризації землі, здійснення дієвого контролю за державною реєстрацією прав на земельні ділянки їх власниками та фактичними користувачами, передача земель з державної власності в комунальну.

Джерелом наповнення доходної частини місцевих бюджетів України є місцеві збори. До набуття чинності Податкового кодексу України система місцевих зборів в Україні включала збір за паркування автомобілів, ринковий збір, збір за видачу ордера на квартиру, збір з власників собак, курортний збір, збір за участь у бігах на іподромі, збір за виграш на бігах, збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, збір за право використання місцевої символіки, збір за право проведення кіно- і телезйомок, збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі. Разом з тим, досить широкий перелік місцевих зборів не забезпечував їх значний фінансовий і регулюючий ефект, що зумовило необхідність реформування системи місцевого оподаткування: на заміну значному переліку місцевих зборів спочатку було запроваджено збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір, а з 01.01.2015 р. залишились збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір. Скорочення кількості місцевих зборів є загальною тенденцією реформування місцевого оподаткування в Україні, яке почалося з прийняттям Податкового кодексу України у 2010 році та набуло активного свого розвитку з 2015 року при впровадженні бюджетної децентралізації. Скорочення кількості

місцевих податків і зборів зменшує витрати фіскальних органів на їх адміністрування.

На сьогодні місцеві збори продовжують займати незначну частину як у структурі податкових надходжень, так і в структурі місцевого оподаткування (табл.4.6).

Таблиця 4.6

Показники фіскальної ефективності місцевих зборів
України у період 2014-2019рр.¹⁶⁷

Показник	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Туристичний збір, млн. грн.	0,02	0, 03	0,05	0,07	0,09	0,2
Питома вага у податкових надходженнях місцевих бюджетів, %	0,02	0,03	0,03	0,03	0,04	0,07
Збір за місця для паркування автотранспорту, млн. грн.	0,06	0,06	0,07	0,08	0,1	0,1
Питома вага у податкових надходженнях місцевих бюджетів, %	0,06	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04

Низький фіскальний ефект від місцевих зборів зумовлений тим, що вони є вибірковими для їх справляння: місцевим радам надано право самостійно вирішувати питання щодо їхнього встановлення. Вагоме значення в податкових надходженнях місцевих бюджетів України має відігравати туристичний збір. Відмітимо, що цей податковий платіж може бути запроваджений виключно на туристичній місцевості, до якої неможливо віднести 3/5 територій місцевих громад України. Тому на жаль, на сьогодні цей податок має низький фіскальний ефект, але з значним потенціалом, з огляду на позитивну динаміку його надходження та перевиконання планових надходжень (за виключенням 2014р.) (рис. 4.13).

За дослідженнями в Україні існує різновекторна спрямованість темпів росту показників: зі зростанням темпів росту кількості іноземних туристів темпи росту туристичного збору уповільнюються. Це може свідчити про недоліки системи обліку та нарахування туристичного збору з іноземного туризму, зокрема, відсутність повного обліку іноземних туристів в місцях їх проживання. Відмітимо позитивно трансформації в механізмі функціонування туристичного збору з 1 січня 2019 р.: сума

¹⁶⁷ Складено автором за даними: Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

туристичного збору, який підлягає сплаті тепер залежить не від вартості проживання, а від загальної кількості діб тимчасового розміщення у місцях проживання. Зважаючи, що право встановлювати ставки туристичного збору належить місцевим органам влади і вони мають можливість коригувати ставки збору залежно від категорії готелів чи інших місць тимчасового розміщення туристів, специфіки різних територій.

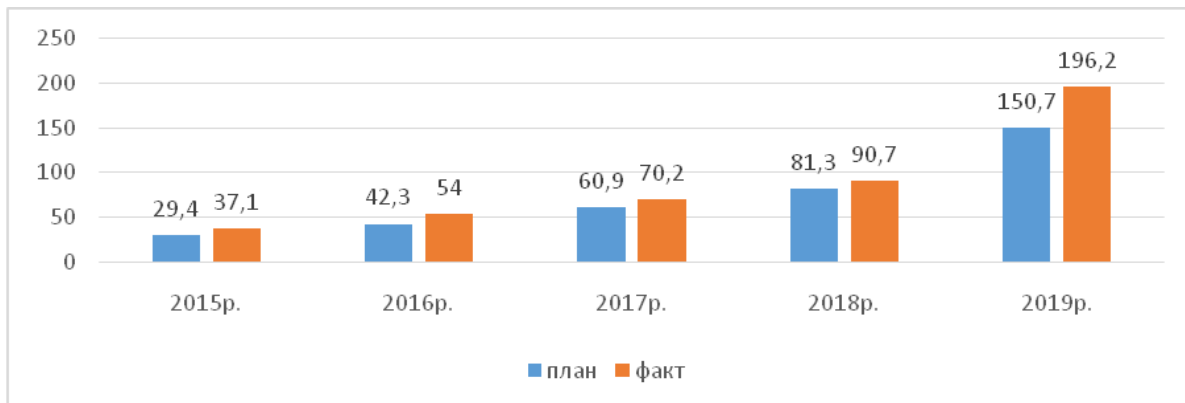


Рис. 4.13 Динаміка планових та фактичних надходжень туристичного збору до місцевих бюджетів України у період 2015-2019 рр.¹⁶⁸

Платниками збору за місце для паркування транспортних засобів є юридичні та фізичні особи, які, згідно з рішенням органу місцевого самоврядування, надають у тимчасове користування спеціально відведені місця для паркування транспортних засобів іншим особам. Крім того, з метою запобігання ухиленню від сплати збору базою оподаткування є площа паркування, замість години паркування.

Для прийняття рішення щодо встановлення ставок місцевого збору за паркування для місця транспортних засобів необхідно враховувати декілька моментів:

- визначити наявність суб'єктів оподаткування, перелік спеціальних земельних ділянок підприємницької діяльності відведених для організації та провадження діяльності щодо забезпечення паркування транспортних засобів, в якому зазначаються їх місцезнаходження, загальна площа, технічне

¹⁶⁸ Складено автором за даними: Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

облаштування, кількість місць для паркування транспортних засобів;

– розрахувати об’єкт та базу – оцінити величину площі паркувальної зони, а також площі оподаткування збором комунальних гаражів, стоянок, паркінгів (будівель, споруд, їх частин), які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету, закріплених за відповідним суб’єктом підприємницької діяльності;

– визначити ставки збору;

Місцеві ради не повністю використовують резерви від цього збору через відсутність дієвого контролю за наявністю договорів оренди на землю під парковки, меж і розміток місць для паркування, приладів фіксації в’їзду автотранспорту на парковку. Для більшості населених пунктів України залишається актуальним хаотичне паркування транспортних засобів, відсутність інвентаризації паркувальних місць, відсутність ефективного фінансового контролю за платою надання послуг за паркування.

Під час аудиту Державною аудиторською службою України Полянської сільської ОТГ Закарпатської області, де розміщені курортні санаторно-оздоровчі та туристичні об’єкти, державними аудиторами було зауважено про необхідність встановлення збору за місця для припаркування автотранспорту, оскільки їх платниками будуть не лише жителі громади, а й особи, що прибувають у дану місцевість¹⁶⁹. Звичайно, зауваження є доцільним для тих місцевих громад, на території яких знаходяться санаторії, будинки відпочинку, пансіонати тощо, і автомобілі можуть перебувати на території громади під час відпочинку громадян

Збір за місця для паркування транспортних засобів має виконувати, перш за все, регулюючою функцію та впливати на рівень завантаженості вулиць населених пунктів.

Слід зазначити, що система місцевих зборів України ілюструє суперечливість фінансового забезпечення територіальних громад України, які мають різний податковий

¹⁶⁹ Державний фінансовий аудит об’єднаних територіальних громад: ключові проблеми та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/520/12.2019_2.pdf

потенціал та податкову базу, що є наслідком нерівномірного розподілу виробничого та природного потенціалу. Крім того, фінансова ефективність місцевих зборів не визначається через розширення кола місцевих зборів. Актуальним залишається питання підвищення ефективності їхнього адміністрування, а саме некомпетентність місцевих органів самоврядування щодо організації збору місцевих податків і зборів, низький рівень взаємодії органів місцевого самоврядування з органами податкової служби щодо їхнього стягнення.

4.3. Муніципальні запозичення як джерело фінансового забезпечення місцевих бюджетів України

З огляду проголошену Україною євроінтеграцію, подальша розбудова місцевих фінансів має провадитися виключно в рамках реалізації основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування в сфері місцевого самоврядування, серед яких визначено наявність доступу до ринку позичкового інвестиційного капіталу як елемента фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, створення можливостей мобілізації фінансових ресурсів на національному ринку капіталу¹⁷⁰.

У сьогоденні, питання наповнення місцевих бюджетів в Україні в умовах розширення бюджетних прав органів місцевого самоврядування в рамках фінансової децентралізації набули особливої актуальності. Зокрема, загальновизнано, що на місцевому рівні мають вирішуватися значна частина важливих для населення питань в сфері соціального, культурного, економічного розвитку. Зважаючи на значну роль, яка

¹⁷⁰ Європейська Хартія місцевого самоврядування: 36. типових документів і рекомендацій з питань місцевого самоврядування. – М. : Вид-во Уряду РФ, 1995. – С. 41–44

покладається на органи місцевого самоврядування у розбудові суспільства, останні мають бути фінансово спроможними надавати якісні суспільні послуги своїм громадянам. Зазначене потребує передачу місцевим органам влади не тільки повноваження на надання цих послуг, а й забезпечення відповідним обсягом фінансових ресурсів до місцевих бюджетів як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування. Тільки розширення джерел формування доходів місцевих бюджетів є запорукою якісного виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій, зокрема зростання добробуту населення.

Запозичені кошти розглядають як додаткове джерелом фінансового забезпечення, яке збільшує ресурсну базу суб'єкта запозичення та, за певних умов, забезпечує його економічний розвиток. У попередньому параграфі було зазначено, що не зважаючи на те, що доходи місцевих бюджетів України без врахування міжбюджетних трансфертів зростають, останні продовжують виконувати значну роль у формуванні доходів місцевих бюджетів України.

Відзначимо, що трансфerti до місцевих бюджетів передаються на фінансування поточних потреб місцевих органів влади та виконання делегованих повноважень держави. Щодо позикових коштів, то мета їх залучення та використання має іншу природу: інвестиційну, що передбачає отримання економічного ефекту, вигоди від їх використання. Боргове фінансування зумовлює витрати з обслуговування запозичених коштів. За таких умов, боргова політика місцевих органів влади набуває особливого значення в розробці стратегічних планів розвитку відповідної територіальної громади ¹⁷¹.

Аналіз показників сплачених місцевими бюджетами України відсотків за запозиченими коштами свідчить про їх зростання до 1667 млн. грн. у 2015 року та суттєве зниження у 2017 році до 122 млн. грн., з поступовим зростанням до 848млн.грн у 2019р. (рис.4.14).

¹⁷¹ Волкова О.Г. Муніципальні запозичення як джерело фінансового забезпечення місцевих бюджетів України / О.Г. Волкова // Причорноморські економічні студії. – 2018. – Випуск 26. –ч.2. – С.93-96

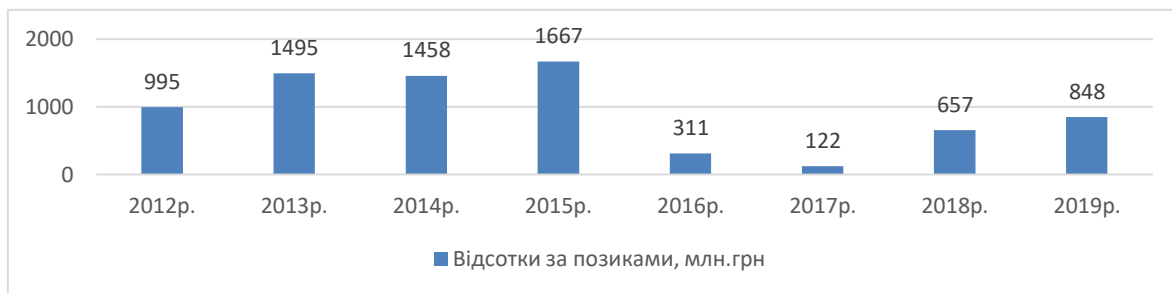


Рис.4.14. Динаміка сплати відсотків за кредитними зобов'язаннями місцевих бюджетів України у період 2012-2019рр.¹⁷²

Відмітимо, що ризики боргового навантаження місцевих бюджетів України зумовлені значними обсягами заборгованості за середньостроковими позиками перед Державним бюджетом - борг в обсязі майже 9 млрд. грн., які було накопичено за період 2009-2014рр., що склало у 2019 року 3% доходів місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів).

Місцеві бюджети України брали такі позички для покриття касових розривів, тобто для фінансування видатків за відсутності доходів протягом певного проміжку часу. Крім того, зростає заборгованість місцевих бюджетів за позиками на покриття тимчасових касових розривів для своєчасного проведення захищених видатків за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка: у 2019 році надано позик на суму 2,6 млрд. гривень, що в 1,3 рази більше, ніж у 2018 році.

Безперечно, при здійсненні запозичень, місцеві органи влади мають забезпечити належний рівень доходів місцевих бюджетів для здійснення платежів з обслуговування боргу. З цього приводу цілком логічним виглядає використання запозичених коштів в інвестиційні проекти розвитку громад¹⁷³.

Бюджетним кодексом України місцеві запозичення визначені як вид доходу бюджету розвитку місцевого бюджету, з відповідними обмеження щодо їх здійснення:

- щодо форми існування - у вигляді укладення прямих

¹⁷² Офіційний сайт Державної казначейської служби України. [Електронний ресурс].– Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>, Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://www.minfin.gov.ua>

¹⁷³ Волкова О.Г. Муніципальні запозичення як джерело фінансового забезпечення місцевих бюджетів України / О.Г. Волкова // Причорноморські економічні студії. – 2018. – Випуск 26. –ч.2. – С.93-96

договорів позики та шляхом випуску облігацій місцевих позик;

- щодо мети залучення - виключно з метою фінансування бюджету розвитку міських бюджетів¹⁷⁴.

Структура місцевого боргу України за типом боргового зобов'язання свідчить про те, що місцеві органи влади надають перевагу запозиченням у формі укладення прямих кредитних договорів з банками та іншими фінансовими установами (рис.4.15).

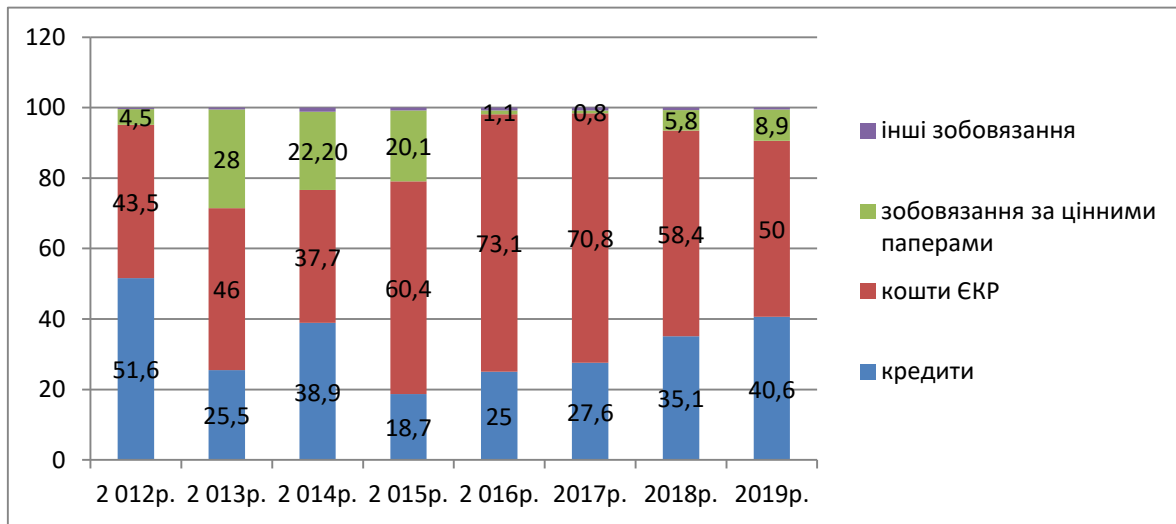


Рис.4.15 Структура місцевого боргу за типом боргового зобов'язання в період 2012-2016рр.¹⁷⁵

У період 2014–2016 років відсутнє внутрішнє кредитування місцевих органів влади. У 2017 році, крім зовнішніх кредитів, Одеською міською радою було залучено один внутрішній кредит. У 2019 році кількість міських рад, які залучали внутрішні кредити, зросла до 26 (табл. 4.7).

Кредитором за зовнішніми кредитами міських рад України є Північна екологічна фінансова корпорація (НЕФКО), яка видає кредити для фінансування проектів з екологічною складовою (за виключенням 1 кредиту від ПІБІАР КИЇВ ФАЙНЕНС ПІЕЛСІ у 2018 році для Київської міської державної адміністрації). Кредиторами за внутрішніми кредитами виступали АТ

¹⁷⁴ Бюджетний кодекс України від 02.12.2010р. №2755-VI із змінами та доповненнями [Електронний ресурс].– Режим доступу :<http://www.rada.gov.ua>

¹⁷⁵ Офіційний сайт Державної казначейської служби України – Режим доступу :<http://www.treasury.gov.ua>, Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://www.minfin.gov.ua>

“Укргазбанк”, ПАТ "Державний ощадний банк України" та Міністерство фінансів України.

Таблиця.4.7

Місцеві кредити у період 2015-2019рр.¹⁷⁶

Роки	Кількість міських Рад-позичальників	Внутрішні кредити		Зовнішні кредити	
		Тис. грн.	Тис. євро	Тис. грн.	Тис. євро
2015	7	-	-	5 203 228	-
2016	13	-	-	64686,11	600
2017	9	1000 000	-	71039,09	4000
2018	24	2084318,45	37080,3	142794,69	5000
2019	26	3 049 000	47 013,7	179770,7	14630

Кредитування Міністерством фінансів України міських Рад здійснюється у рамках договору з Європейським інвестиційним банком щодо кредитування проектів з розвитку муніципальної інфраструктури. Отже, фактичним кредитором є міжнародна фінансова організація.

Динаміка обсягів зареєстрованих місцевих облігацій та інших показників їх обігу є не стійкою: від активного випуску місцевих облігацій до повної їх відсутності у 2015-2017рр. та відновлення у 2018році (рис. 4.16).

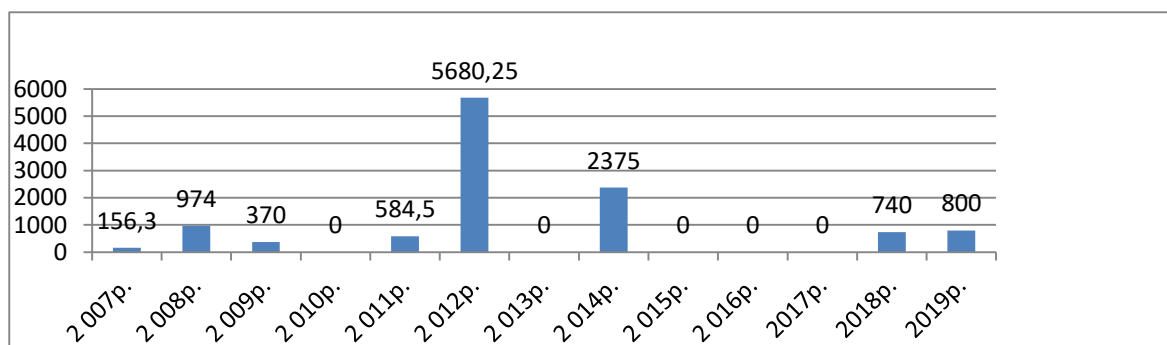


Рис. 4.16 Динаміка обсягів зареєстрованих випусків місцевих облігацій України у період 2007-2019рр., млн. грн.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Офіційний сайт Державної казначейської служби України – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>, Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://www.minfin.gov.ua>

¹⁷⁷ Реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій. Міністерство фінансів України. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/borg/reiestr-mistsevykh-zapozychen-ta-mistsevykh-harantii>

У період 2016-2019 рр. динаміка місцевих запозичень виглядає наступним чином:

- за 2016 рік: 14 міських Рад, міських запозичень на суму 6 000 тис. EUR; 2 006 306 тис. грн., у вигляді кредити;

- за 2017 рік : 9 міських Рад, міських запозичень у вигляді кредитів на суму 4000 тис. EUR; 1 070 949 тис. грн.

- за 2018 рік: 26 міських Рад, міських запозичень на суму 46 440 тис. EUR; 2 957 551 тис. грн.; 115 072 тис. USD, з яких 3 випуски облігацій на суму 740 000 тис грн. (Львівська міська рада та Івано-Франківська міська рада), інші - кредити

- за 2019 рік: 26 міських Рад, міських запозичень на суму 61 644 тис. EUR; 4 040 761 тис. грн., з яких 2 випуски облігацій на суму 800 000 тис грн. (Харківська міська рада Харківської області, Львівська міська рада). Облігації випущені за вартістю 17,5-18 % річних¹⁷⁸.

«Місцеві бюджети мали дуже незначні випуски облігацій та були не в змозі конкурувати з випуском державних і корпоративних облігацій, тому в останні роки випуск даних боргових цінних паперів не здійснювався. Останні випуски облігацій місцевих позик були пов'язані лише з рефінансуванням попередніх позик»¹⁷⁹. У зв'язку з більш простою процедурою отримання кредитів і кращого розуміння її суті, кредити набули більшої популярності серед місцевих рад.

Разом з тим, дослідниками місцевих запозичень ще у 2011 році відзначалися переваги залучення коштів саме в облігаційній формі завдяки встановлення більш низьких процентних ставок порівняно з вартістю коштів за прямими кредитними договорами¹⁸⁰. Так, у 2019 році було випущено облігацій Харківською міською радою зі сплатою 18 % річних, Львівською міською радою зі сплатою 17,7% річних, в той час як за внутрішніми кредитами відсотки склали від 18 % до 19,5 % річних. Разом з тим, позики від НЕФКО є більш привабливими -

¹⁷⁸ Реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій. Міністерство фінансів України. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/borg/reiestr-mistsevykh-zapozychen-ta-mistsevykh-harantii>

¹⁷⁹ Левкович О.В. Шляхи покращення розвитку ринку облігацій в Україні / О.В. Левкович, А.В. Фінько // Бізнес Інформ. – 2019.- №9

¹⁸⁰ Сідельникова Л. П. Сучасні тенденції функціонування інституту місцевих запозичень в Україні / Л. П. Сідельникова // Економіка та держава. - 2011. - № 12. - С. 59-62.

3 % річних строком до 5 років, та з плаваючою відсотковою ставкою на основі Європейської міжбанківської ставки пропозиції (EURIBOR) з додаванням маржі 6,25 %. Для кредитів Європейського інвестиційного банку за посередництвом Міністерства фінансів України - плаваюча відсоткова ставка на умовах EURIBOR+2,5 %. Перевагою цих кредитних проектів є наявність грантової складової, на безповоротній основі.

Місцеві запозичення не мають суттєвого значення в фінансовому забезпеченні місцевих бюджетів України. Разом з тим, вони створюють ризики зростання боргового навантаження враховуючи валюту їх вираження. За видом кредитування в структурі місцевого боргу до 2017 року переважав зовнішні зобов'язання, питома вага яких зростала з 2012 року до 2016 року до 92,4 %. Проте з 2017 року ситуація кардинально змінилася на користь внутрішніх запозичень (рис.4.18).

Іншим суттєвим фактором впливу на зростання боргового навантаження є місцеві гарантії. У виборі форми залучення інвестиційних коштів місцеві органи влади надають перевагу гарантування кредитних зобов'язань суб'єктів господарювання та забезпечують розвиток місцевої інфраструктури за рахунок надання гарантій за кредитними договорами підприємств комунального сектору господарства. При цьому, майже 100 % наданих гарантій забезпечують кредити в іноземній валюті.

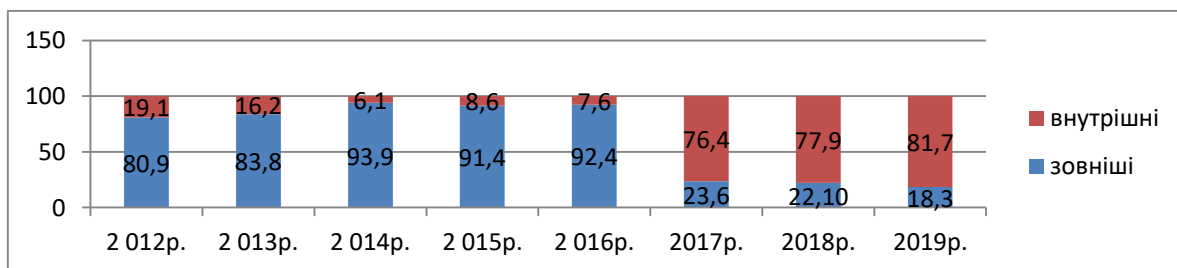


Рис.4.18 Структура місцевого боргу України у період 2012-2019 рр.¹⁸¹

Динаміка обсягів наданих гарантій в іноземній валюті свідчить про стрімке зростання умовного боргу місцевих органів влади України (рис.4.19).

¹⁸¹ Офіційний сайт Державної казначейської служби України – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>, Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>

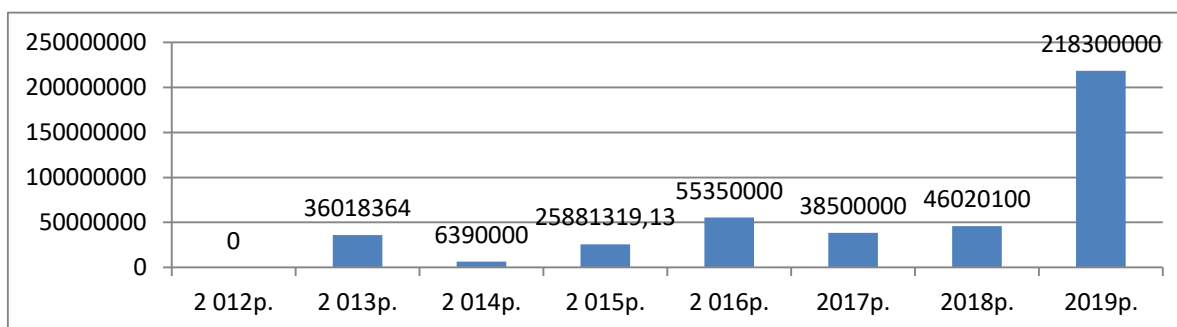


Рис.4.19 Надані місцеві гарантії місцевими органами влади України у період 2012-2019 рр., Євро¹⁸²

Зосередження місцевих органів влади на підтримку комунальних підприємств не завжди є виправданим. Пріоритетність у виборі інвестиційного проекту, під який місцеві органи влади мають надати місцеву гарантію, не може зумовлюватися лише належністю суб'єкта господарювання до комунальної сфери власності. Наразі, рівень надходжень від володіння комунальною власністю місцевими громадами за останні вісім років до місцевих бюджетів свідчить про неефективність політики управління комунальною власністю (табл.4.8).

Таблиця 4.8

Частина чистого прибутку державних або комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до відповідного бюджету, та дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна або комунальна власність¹⁸³

Показник	2012р	2013р.	2014р	2015р.	2016р	2017р	2018р	2019р
Частина прибутку від володіння комунальною власністю, млн. грн.	154,3	167,0	164,6	163,8	175,4	152,8	121,8	124,2
Питома вага у доходах, %	0,19	0,19	0,17	0,16	0,10	0,09	0,04	0,03

¹⁸² Офіційний сайт Державної казначейської служби України – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>, Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>

¹⁸³ Там само

Як вбачається з даних таблиці 4.8 дохід від комунальної власності не відіграє істотної ролі у формуванні доходів місцевих бюджетів України. При цьому, якщо в абсолютних показниках цей дохід зріс у розглянутий період, то його питома вага у наповненні доходів місцевих бюджетів знизилася.

Експертами відзначаються наступні проблеми, які зумовлюють низький рівень розвитку ринку муніципальних запозичень.¹⁸⁴

1. Значні фінансові ризики інвестування: непрозорість фінансових операцій, зниження рівня ліквідності цінних паперів.

2. Зростання ризиків емітента невиконання зобов'язань щодо розрахунків за муніципальними облігаціями.

3. Невисокий рівень довіри до міської влади з боку потенційних інвесторів.

4. Низький рівень дохідності муніципальних цінних паперів.

5. Недостатня фінансова грамотність та низький рівень фінансового менеджменту міської влади.

Випуск цільових облігацій місцевих позик під конкретні інвестиційні проекти забезпечує продуктивність використання залучених коштів, дасть можливість зорієнтувати потенційних інвесторів на відповідний рівень доходу, який може бути отриманий в процесі реалізації цих проектів та визначити ступень ризику заморожування проектів та неотримання доходу за цільовими облігаціями. Прив'язка цільових облігацій до конкретного інвестиційного проекту також підвищує прозорість використання залучених коштів, оскільки власники облігацій

¹⁸⁴ Петриків А. В. Роль місцевих запозичень у вирішенні фінансових потреб регіонів / А. В. Петриків. // Ефективна економіка. - 2015. - № 5; Проць Н. Бюджетна політика у сфері місцевих позик та місцевого боргу / Н. Проць // Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. - 2015. - № 4. - С. 105-111; Сідельникова Л. П. Сучасні тенденції функціонування інституту місцевих запозичень в Україні / Л. П. Сідельникова // Економіка та держава. - 2011. - № 12. - С. 59-62; Шевченко О. В. Місцеві запозичення у системі фінансового регулювання регіональних диспропорцій / О. В. Шевченко // Вісник ДДФА. Економічні науки. - 2014. - № 2. - С. 148-154; Волкова О.Г. Муніципальні запозичення як джерело фінансового забезпечення місцевих бюджетів України / О.Г. Волкова // Причорноморські економічні студії. – 2018. – Випуск 26. –ч.2. – С.93-96; Левкович О.В.Шляхи покращення розвитку ринку облігацій в Україні / О.В. Левкович, А.В. Фінько // Бізнес Інформ. – 2019.- №9

отримують можливість відстежити результат від їх використання в вигляді завершення конкретного інвестиційного проекту.

Природа місцевих запозичень та мета їх використання, на противагу міжбюджетним трансфертам, має інвестиційний характер, що передбачає отримання економічного ефекту, вигоди від їх використання.

Дослідження ролі місцевих запозичень у формуванні фінансових ресурсів місцевих органів влади свідчить про те, що вони поки що не відіграють значної ролі у фінансовому забезпеченні територіальних громад. Ринок місцевих облігацій знаходиться на початковій стадії розвитку. Місцеві органи влади надають перевагу запозиченням у формі укладення прямих кредитних договорів з банками та іншими фінансовими установами та зосереджуються на наданні гарантій під зовнішні кредитні зобов'язання підприємств комунальної сфери. Разом з тим, слід визнати значний потенціал, який містить залучення коштів місцевими органами влади саме за рахунок облігацій місцевих позик. Безумовно, можливість активізації їх обігу цього фінансового інструменту залучення фінансових ресурсів пов'язано необхідністю оздоровлення фінансового ринку України та відновлення довіри інвесторів до національних боргових інструментів. Одним із можливих заходів заохочення потенційних інвесторів до здійснення вкладень у облігації місцевих позик є випуск цільових облігацій, прив'язаних до реалізації конкретних інвестиційних програм.

РОЗДІЛ 5. ПРОБЛЕМАТИКА УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ ЧЕРЕЗ КАЗНАЧЕЙСЬКУ СИСТЕМУ В УМОВАХ ПОЛІТИЧНОЇ КРИЗИ

5.1. Моніторинг вжитих підрозділами казначейської служби України контрольних заходів щодо запобігання бюджетним правопорушенням в умовах політичної кризи на прикладі Одеської області

В умовах політичної кризи особливого значення щодо фінансової стабільності набувають органи казначейської системи в аспекті організаційно-технічного забезпечення. Завдяки однієї з провідних функцій казначейських підрозділів – контролю за дотриманням бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу - забезпечується, в першу чергу, виконання четвертої стадії бюджетного процесу.

В процесі забезпечення виконання державного та місцевих бюджетів в розрізі видаткової частини контроль, який забезпечується органами ДКСУ, складається з визначених процедур.

Попередній контроль дозволяє за допомогою превентивних мір запобігти бюджетним правопорушенням ще на стадії прийняття зобов'язань, чим і визначається ступінь його ефективності, в т.ч. забезпечується реалізація заходів контролю щодо цільового спрямування бюджетних коштів.

На етапі проведення попереднього контролю, на якому забезпечується перевірка наявності затверджених паспортів бюджетних програм(при програмно-цільовому методі), кошторисів бюджетних установ і планів використання одержувачів бюджетних коштів; підтверджувальних документів відповідно вимогам нормативних актів в розрізі реєстрації зобов'язань, фінансових зобов'язань та відповідності правильно оформлених документів.

Згідно повноважень, наданих БКУ (ст. 117), органи ДКСУ у випадках виявлених правопорушень застосовують методи попередження щодо неналежного виконання бюджетного законодавства з вимогою в розрізі усунення порушень та зупинення операцій з бюджетними коштами на рахунках,

відкритих в органах ДКСУ як найдієвіші заходи впливу.

Особливо важливим аспектом в період політичної, як наслідок економічної кризи, є виділення основних факторів складання попереджень на стадії реєстрації зобов'язань, фінансових зобов'язань належать:

- недотримання розпорядниками бюджетних коштів вимог стосовно оформлення поданих документів (податкові накладні, актів виконаних робіт, угоди, додаткові угоди, рахунки-фактури тощо);

- надання до органів ДКСУ бюджетних, фінансових зобов'язань з порушенням затверджених термінів (7 днів);

- порушення вимог в питаннях публічних закупівель.

Структурними підрозділами ДКСУ в Одеській області за період 2017-2019рр. було забезпечено попередній контроль, як представлено в абсолютних показниках (табл. 5.1, рис.5.1).

Таблиця 5.1

Причини попереджень органами ДКСУ при реєстрації зобов'язань з виконання державного бюджету по Одеській області за період 2017-2019рр.

Причини попереджень	2017		2018		2019	
	К-сть, шт	Сума, тис.грн	К-сть, шт	Сума, тис.грн	К-сть, шт	Сума, тис.грн
терміни реєстрації бюджетних зобов'язань	113	121,6	115	366,9	171	209,5
недотримання розпорядниками обмежень	3	0,45	8	0,6	6	9,7
недотримання вимог оформлення документів	8	11,1	30	49,8	33	69,0
відсутність документів щодо взяття бюджетних зобов'язань	3	0,1	6	8,0	4	0,1
відсутність бюджетних коштів, асигнувань	2	0,1	8	0,2	24	11,6
відсутність документів щодо закупівлі товарів, робіт, послуг	7	0,08	0	0	0	0
інші	4	15,27	11	0,5	2	0,1
Всього	140	148,7	170	425,8	240	299,8

Вищенаведені показники вказали на тенденцію збільшення щодо кількості порушень, а також і сум зобов'язань, на які були складені попередження.

У 2019 р. складено на 100 попереджень більше, ніж в 2017 р, в абсолютній величині - суттєве збільшення на 151,1 млн. грн. (рис.5.1).¹⁸⁵

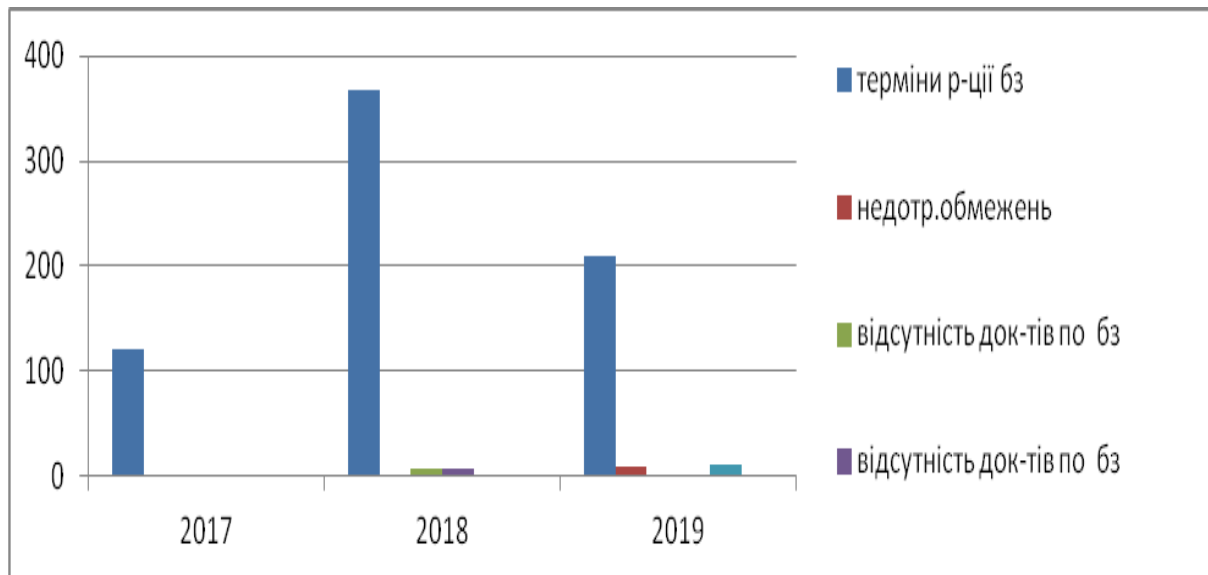


Рис.5.1. Динаміка причин попереджень органами ДКСУ при реєстрації зобов'язань з виконання державного бюджету по Одеській області за період 2017-2019рр. в розрізі сум, млн. грн.

В площині аналізу динаміки причин попереджень органами ДКСУ при реєстрації зобов'язань з виконання державного бюджету по Одеській області за період 2017-2019рр. в кількісних значеннях підвищилися показники порушень термінів реєстрації з 113шт в 2017р та 115шт в 2018р. до 171 шт. в 2019р відповідно.

В розрізі недотримання вимог оформлення документів та відсутності у розпорядника бюджетних асигнувань визначено незначні зміни з тенденцією до підвищення вказаних показників (рис.5.2).

Визначена тенденція вказує на підвищення порушень в площині кількості та суми зобов'язань з виконання місцевих бюджетів Одеської області.

¹⁸⁵ Офіційний сайт Державної казначейської служби України. [Електронний ресурс].— Режим доступу : <https://www.treasury.gov.ua/ua/kaznachejstvo-informuye/monitoring-nadhozhen-do-byudzhativ-ta-fondiv>

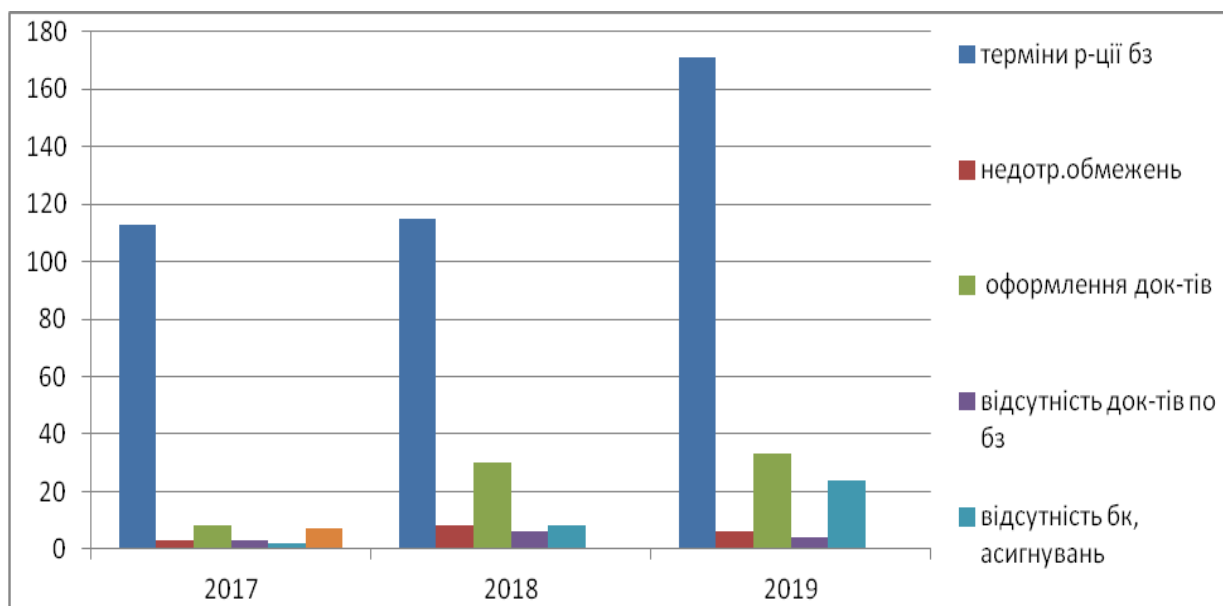


Рис.5.2. Динаміка причин попереджень органами ДКСУ при реєстрації зобов'язань з виконання державного бюджету по Одеській області за період 2017-2019рр. в кількісних значеннях¹⁸⁶¹⁸⁷

Структурними підрозділами ДКСУ було здійснено попередження нецільового використання бюджетних коштів (невідповідність напрямів витрачання бюджетних коштів виділеним асигнуванням): 2017 р- на суму 0,4 млн. грн., 2019р - на 1,0 млн. грн.(всього 19 випадків попереджено).

Разом з тим, зафіксовано недотримання розпорядниками вимог з оформлення поданих на реєстрацію документів: 2019 р- 77 випадків на 22,8 млн. грн.

Наразі, до причин попереджень віднесемо недотримання розпорядниками встановленого терміну реєстрації зобов'язань (7 робочих днів з дати його виникнення - укладання угод), що вказує на низький рівень організації роботи та недисциплінованості розпорядників бюджетних коштів.

¹⁸⁶ Порядок реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України: наказ Міністерства фінансів України від 02.03.2012 №309, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 20.03.2012 за №419/20732.- Офіційний сайт Державної казначейської служби України. [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=215061&page=0

¹⁸⁷ Офіційний сайт Державної казначейської служби України. [Електронний ресурс].– Режим доступу : <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/2019-12>

Таблиця 5.2

Причини попереджень органами ДКСУ при реєстрації зобов'язань з виконання місцевих бюджетів по Одеській області за період 2017-2019рр.

Причини попереджень	2017		2018		2019	
	К-сть, шт.	Сума, тис.грн.	К-сть, шт.	Сума, тис.грн.	К-сть, шт.	Сума, тис.грн.
порушення термінів реєстрації	344	112,9	381	93,9	451	131,5
відсутність документів щодо закупівлі товарів, робіт і послуг	4	1,1	2	0,8	1	0,3
Недотримання розпорядниками обмежень	22	8,7	26	7,6	10	8,2
недотримання вимог оформлення документів	70	4,9	79	18,6	77	22,8
відсутність у розпорядника бюджетних асигнувань	37	9,7	32	4,6	37	3,7
невідповідність напрямів витрачання бюджетних коштів	10	0,4	21	1,9	19	1,0
інші	12	1,9	21	1,5	20	5,2
Всього	499	139,6	562	128,9	615	172,7

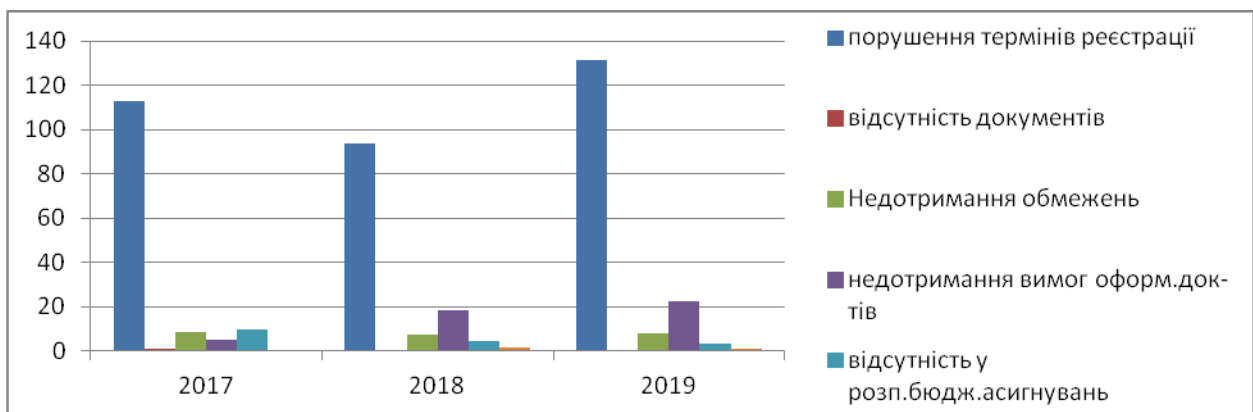


Рис.5.3. Динаміка причин попереджень органами ДКСУ при реєстрації зобов'язань з виконання місцевих бюджетів по Одеській області за період 2017-2019рр. в розрізі сум, млн. грн.

В 2019 р. виявлено 451 випадок несвоєчасної реєстрації зобов'язань в розмірі 131,5 млн. грн.

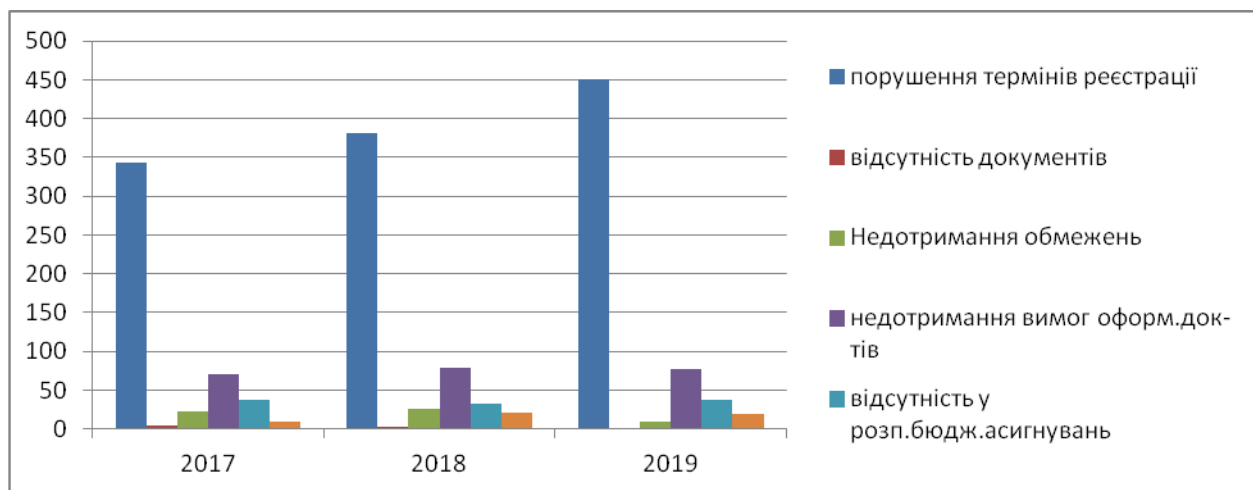


Рис.5.4. Динаміка причин попереджень органами ДКСУ при реєстрації зобов'язань з виконання місцевих бюджетів по Одеській області за період 2017-2019рр. в кількісних значеннях

Виявлені на етапі взяття фінансових зобов'язань з виконання державного та місцевих бюджетів причини попереджень органами ДКСУ представлені в табл. 5.3, 5.4 та на рис.5.5, 5.6, 5.7, 5.8.

Таблиця 5.3

Причини попереджень органами ДКСУ при реєстрації фінансових зобов'язань з виконання державного бюджету по Одеській області за період 2017-2019рр.

Причини попереджень	2017		2018		2019	
	К-сть, шт.	Сума, млн.грн	К-сть, шт.	Сума, млн.грн.	К-сть, шт.	Сума, млн.грн.
недотримання вимог з оформлення документів	6	0,2	13	4,3	21	5,8
порушення термінів реєстрації фінансових зобов'язань	27	1,3	26	17,0	102	65,4
Недотримання розпорядниками обмежень	1	0,1	8	29,3	14	114,6
Інші	4	0,1	2	0,1	4	0,1
Всього	38	1,7	49	50,7	141	185,9

Таблиця 5.3, рис.5.5, 5.6 демонструють за вказаний період найбільші показники порушень в площині порядку реєстрації

фінансових зобов'язань 2019 р. -141 шт. на 185,9 млн. грн.),
найменші 2017 р. – 38 шт. на 1,7 млн. грн.

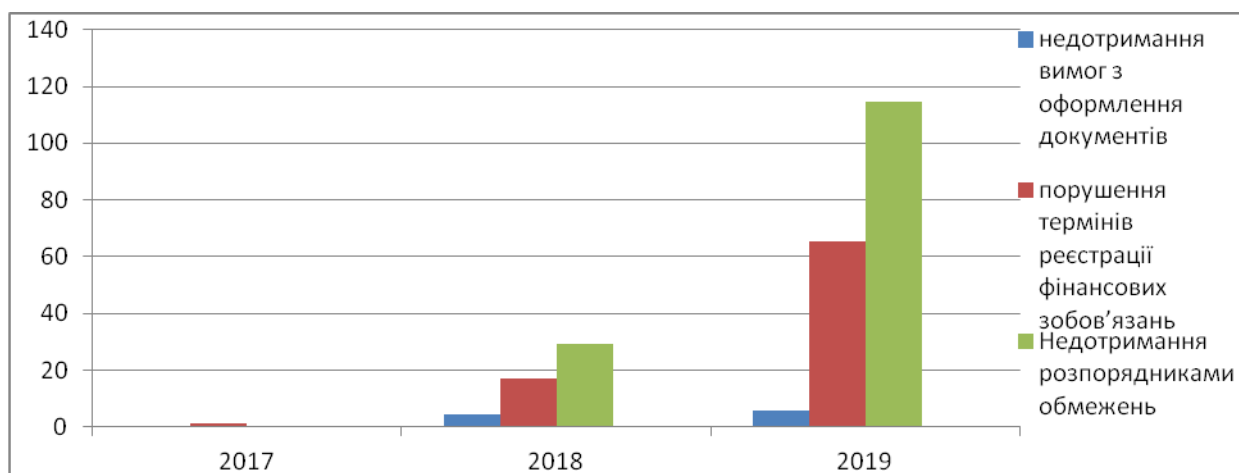


Рис.5.5. Динаміка причин попереджень органами ДКСУ при реєстрації фінансових зобов'язань з виконання державного бюджету по Одеській області за період 2017-2019 рр. в розрізі сум, млн. грн.

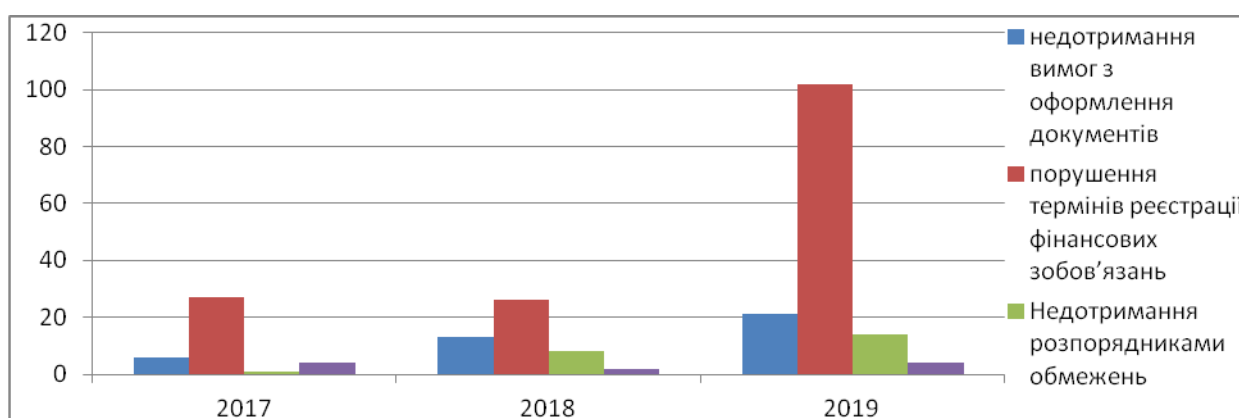


Рис.5.6. Динаміка причин попереджень органами ДКСУ при реєстрації фінансових зобов'язань з виконання державного бюджету по Одеській області за період 2017-2019рр. в кількісних значеннях¹⁸⁸

¹⁸⁸Порядок складання Протоколу про порушення бюджетного законодавства та форми Протоколу про порушення бюджетного законодавства: наказ Міністерства фінансів України від 15.11.2010 №1370, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 30.11.2010 за №1201/18496.- Офіційний сайт Державної казначейської служби України. [Електронний ресурс].- Режим доступу : http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=215061&page=0

Разом з тим, виявлені попередження порушень органами ДКСУ при реєстрації фінансових зобов'язань з виконання державного бюджету по Одеській області за період 2017-2019 рр. в розрізі термінів реєстрації підтверджуючих документів в органах ДКСУ в Одеській області та недотриманням розпорядниками бюджетних коштів обмежень, затвердженим законодавчими нормами.

Таблиця 5.4

Причини попереджень органами ДКСУ при реєстрації фінансових зобов'язань з виконання місцевих бюджетів по Одеській області за період 2017-2019рр.

Причини попереджень	2017		2018		2019	
	К-сть, шт.	Сума, тис.грн.	К-сть, шт.	Сума, тис.грн.	К-сть, шт.	Сума, тис.грн.
недотримання вимог щодо оформлення поданих документів	21	1,8	21	3,7	44	2,0
порушення термінів реєстрації фінансових зобов'язань, встановлених законодавством	131	14,9	156	20,1	212	22,6
відсутності у розпорядника бюджетних коштів фактичних надходжень спеціального фонду	8	1,0	12	0,6	5	0,5
недотримання розпорядниками бюджетних коштів обмежень, які вводяться законодавством	2	0,1	9	1,5	4	0,5
відсутності відповідного бюджетного зобов'язання відображеного у бухгалтерському обліку	7	0,1	11	0,5	7	7,0
Інші	18	0,1	27	1,2	31	32,6
Всього	187	18,0	236	27,6	303	34,2

¹⁸⁹ Проте, одним з важливих інструментів контролю щодо

¹⁸⁹ Порядок формування Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів: наказ Міністерства фінансів України від 22.12.2011 №1691, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 12.01.2012 за №33/20346.- Офіційний сайт Державної казначейської служби України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=215061&page=0

цільового спрямування за бюджетними коштами наявність підтверджувальних документів (щодо надання послуг, придбання товару, виконання робіт).

В процесі аналізу було виділено основні причини попереджень при реєстрації фінансових зобов'язань з виконання місцевих бюджетів Одеської області за період 2017-2019 рр. з позиції порушення термінів реєстрації фінансових зобов'язань, встановлених законодавством (2019 р. виявлено 212 порушень на 22,6 млн. грн.) та недотримання вимог з оформлення документів - 44 випадків на 2 млн. грн.

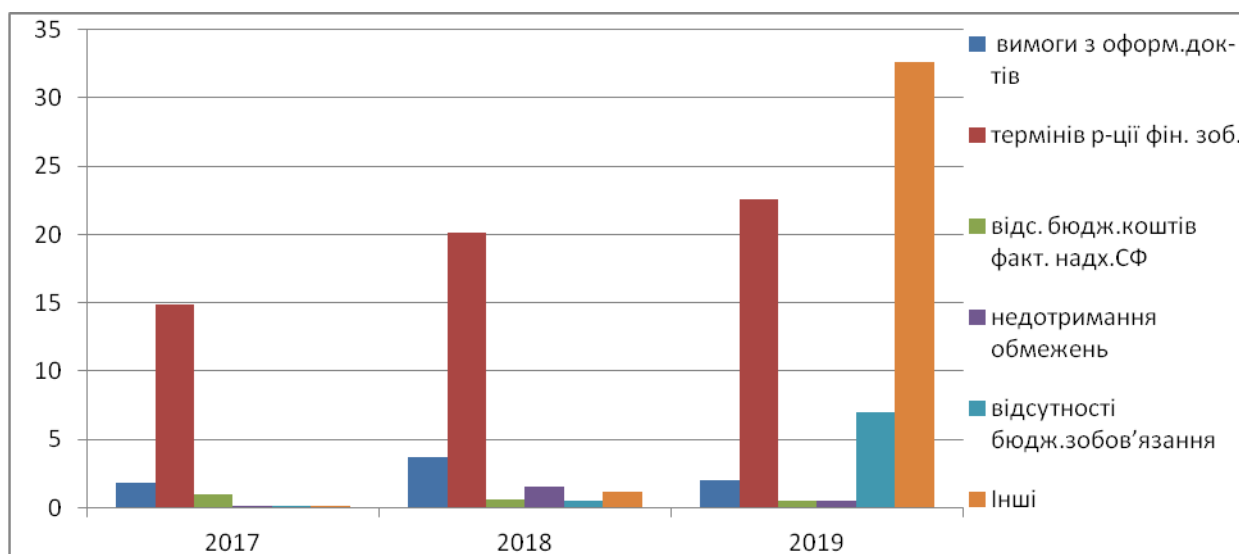


Рис.5.7. Динаміка причин попереджень органами ДКСУ при реєстрації фінансових зобов'язань з виконання місцевих бюджетів по Одеській області за період 2017-2019рр. в розрізі сум, млн. грн.

В цілому по факту попереджень щодо недотримання розпорядниками бюджетних коштів згідно вимог в законодавчому полі в аспекті попередньої сплати, надання фінансової, бюджетної звітності, відкриття(закриття) рахунків, формування Єдиного реєстру розпорядників, одержувачів бюджетних коштів.

Проведений моніторинг з позиції основних факторів виявлених ДКСУ попереджень щодо прийняття до виконання платіжних доручень:

- нецільове спрямування бюджетних коштів (невідповідність КЕКВ економічним ознакам платежу);

- невідповідність встановленим законодавством вимог щодо оформлення платіжних доручень (вказані невірні реквізити);
- відсутність в аспекті обліку органами ДКСУ бюджетних та фінансових зобов'язань.¹⁹⁰¹⁹¹

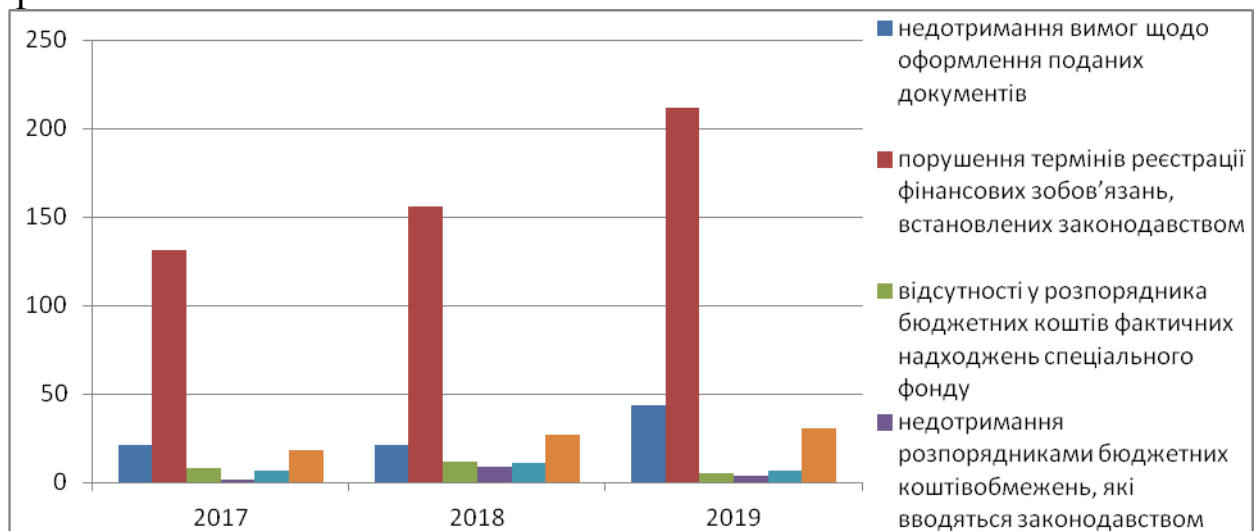


Рис.5.8. Динаміка причин попереджень органами ДКСУ при реєстрації фінансових зобов'язань з виконання місцевих бюджетів по Одеській області за період 2017-2019рр. в кількісних значеннях.

Разом з тим, проведений аналіз причин попереджень органами ДКСУ при реєстрації фінансових зобов'язань з виконання місцевих бюджетів по Одеській області за період 2017-2019рр. вказує на збільшення кількості бюджетних правопорушень розпорядниками бюджетних коштів державного та місцевих бюджетів на прикладі Одеської області в умовах політичної кризи, що підтверджує важливу особливу роль органів ДКСУ як організаційної одиниці в процесі обслуговування бюджетів, що надає можливість реальної мінімізації втрати державного та місцевих бюджетів

¹⁹⁰ Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників: постанова Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 №845 - Офіційний сайт Державної казначейської служби України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=215061&page=0

¹⁹¹ Kublikova T. Kurhanska E. System treasury: the relevance of budget funds- Economics and finance science and practice. Collection of scientific articles Melbourne, Australia. – 2016, pp.143 – 147 Economics and finance science and practice. Collection of scientific articles Melbourne, Australia. – 2016, pp.143 – 147

5.2. Залишки коштів на балансовому рахунку в ДКСУ в умовах переходу на СДО: практика та прагматика

Економічна криза, підсилена політичною, проявила проблеми системи казначейства як забезпечувальної сфери, що, безумовно, отримала безліч проблем, вирішення яких має забезпечити в повних обсягах реалізацію виконання однієї з надважливих функцій держави – в аспекті оперативного управління за бюджетними коштами всіх рівнів тощо.

В сучасних умовах існує стала тенденція в площині підвищення вищевказаних показників залишків бюджетних коштів в органах казначейської служби країни, перш за все, за умов переходу на СДО.

Водночас, структурні підрозділи органів ДКСУ як елемент організаційно-технічного забезпечення, не мають законодавчих підстав щодо застосування важелів впливу до розпорядників-одержувачів бюджетних коштів, на реєстраційних, спеціальних реєстраційних рахунках та ін. рахунках яких є сталі залишки бюджетних коштів в структурних підрозділах органів казначейської служби країни.

Як проміжний варіант рішення зазначеної проблематики, можемо виділити введення законодавчо - нормативного підґрунтя в розрізі розподілу відкритих асигнувань, а також деякі нюанси підсилення контролю щодо витрачання бюджетних коштів в структурних підрозділах органів казначейської служби держави в умовах політичної кризи.

Разом з тим, перехід на різні моделі та/або експериментальні дослідження в структурних підрозділах ДКСУ, систематичного запровадження програм технічного забезпечення як його елементу, за умов недостатнього фінансування, а також недостатньо врахованих умов щодо впровадження й функціонування, мають ефективно вплинути на показники ефективності підрозділів ДКСУ.



Рис.5.9. Моніторинг динаміки щомісячного вхідного сальдо ЄКР ДКСУ за період 2003- 2019 рр, (на початок місяця), млрд. грн.

Моніторинг динаміки щомісячного вхідного сальдо ЄКР ДКСУ за вказаний досліджувальний тривалий проміжок часу 2003 - 2019 рр., вказує загалом на позитивну динаміку, тобто зростання бюджетних коштів на балансовому рахунку підрозділів казначейської служби України.

Станом на 2014 р. спостерігається різке зростання, підвищення динаміки вищезазначених показників, що може бути пов'язано з переліком факторів, насамперед – проміжний результат внаслідок революції Гідності, також зростаючий курс валют на фоні політичної кризи, як наслідок, економічної, тобто нестабільна економіка з усіма її наслідками.

Відзначаючи позитивну динаміку в аспекті показників щомісячного вхідного сальдо на ЄКР, слід зазначити, що реальні зміни в економіці, були викликані впровадженням політичних реформ у всіх сферах країни, які не були готові до адаптації в умовах вказаних змін, певні з них провокували подальше поглиблення кризи, що викликає революційний настрій, протест, разом з тим, на фоні прогресуючої форми COVID 2019 та введеного карантину, динаміка надходжень до бюджетів державного та місцевих рівнів почала стрімко знижуватись.

До всього вищевказаного можемо додати коливання валютних курсів, нестабільність економіки, зміни в бюджетному

та податковому кодексі, відтік кадрів й їх дефіцит водночас та скорочення робочих місць.

Разом з тим, відзначимо загальну тенденцію по їх щомісячній градації до стабільності, застосовані у вибіркового порядку з використанням поліномів другого та третього ступенів, отримуємо підтвердження позитивної динаміки щомісячного руху бюджетних коштів на балансовому рахунку ДКСУ(рис. 5.10, 5.11).

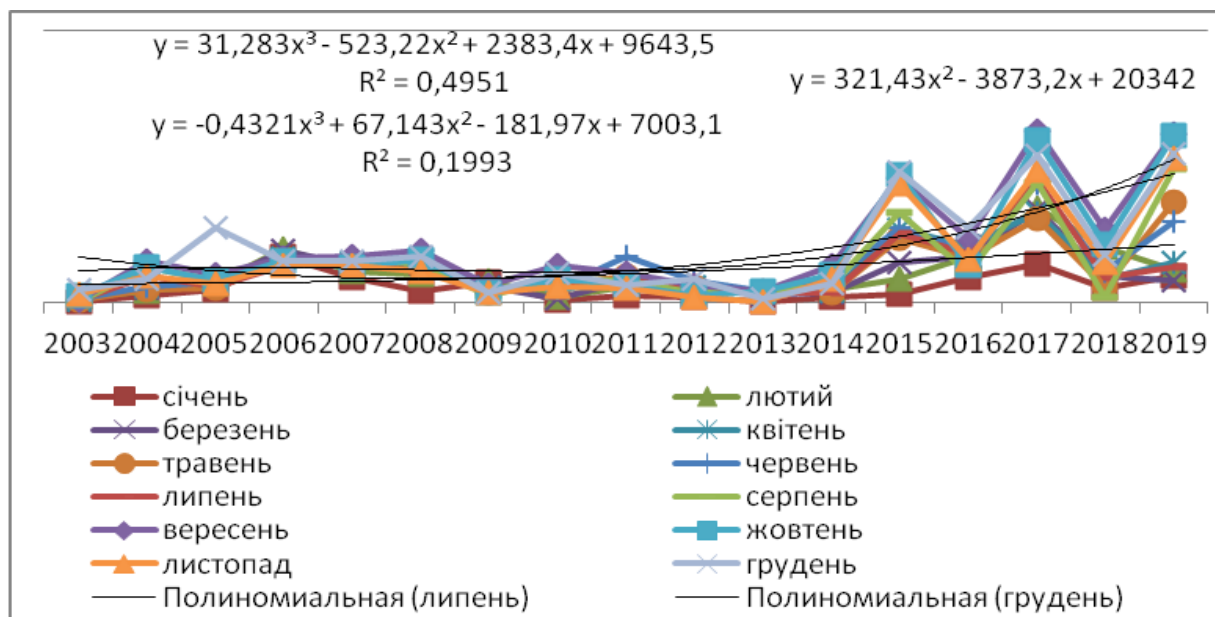


Рис.5.10. Моніторинг динаміки щомісячного вхідного ЄКР ДКСУ за період 2003-2019 рр, з застосуванням поліноміальних ліній тренду 3-тього ступеня, млрд. грн.

Динаміка щомісячних Тпр вхідного сальдо ЄКР ДКСУ за період 2004 - 2019 рр. продемонструвала стабільність в площині показників залишків бюджетних коштів на ЄКР, за винятком стрімкого зниження 2004 р., 2014-2015рр. та підвищенням 2013 р. саме напередодні економічної кризи, яка згідно прогнозованих розрахунків мала бути 2015 р., а попередня – 2010 р., проте по факту сталася раніше, ще 2009 р.¹⁹²¹⁹³

¹⁹² Офіційний сайт Державної казначейської служби України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/kaznachejstvo-informuye/dinamika-yedinogo-kaznachejskogo-rahunku>

¹⁹³ Положення про єдиний казначейський рахунок: наказ Державного казначейства України від 26.06.2002 №122 (у редакції наказу Державного казначейства України від 30.11.2010 №449), зареєстрований в Міністерстві юстиції України 18.07.2002 за №594/6882.- Офіційний сайт Державної казначейської служби України. [Електронний

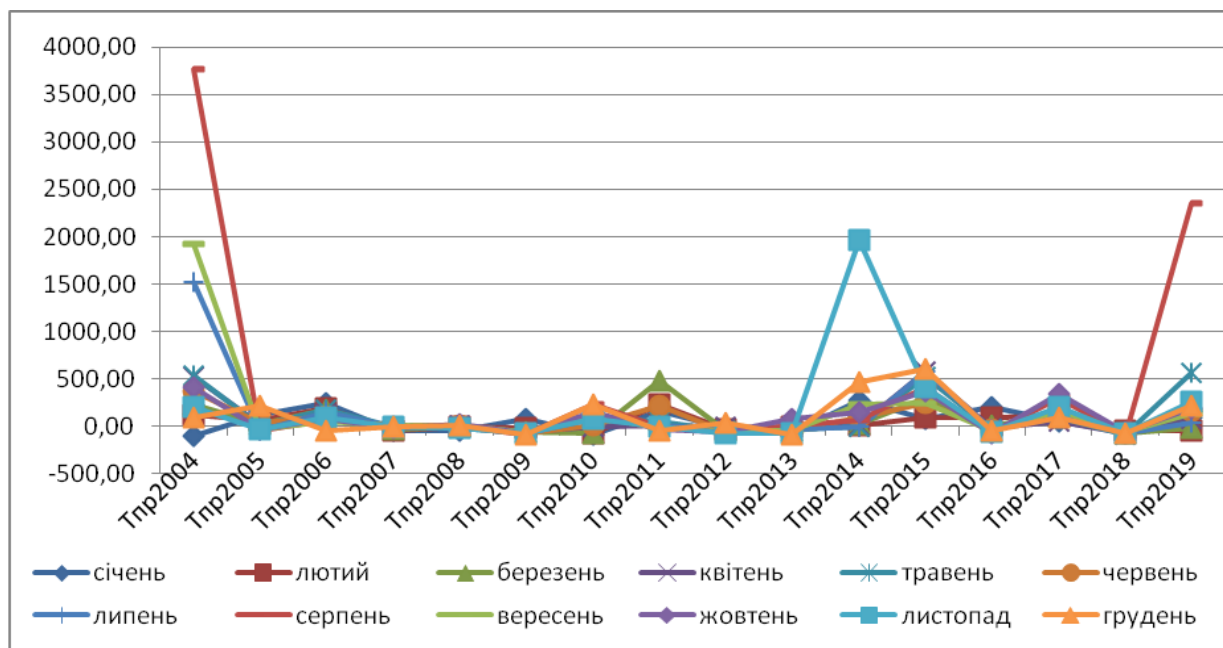


Рис. 5.11. Моніторинг динаміки щомісячних Тпр вхідного сальдо ЄКР ДКСУ за період 2004 - 2019 рр., млрд. грн.

Проведений моніторинг темпів приросту залишків коштів на казначейському рахунку в казначейській системі в умовах політичної кризи та переходу на СДО за допомогою поліноміальних ліній тренду другого та третього ступенів за період 2003-2019 рр. показав відносно стабільно динаміку.

Щомісячний моніторинг темпів приросту залишків коштів на казначейському рахунку ДКСУ за 2003 - 2019 рр., з застосуванням поліноміальних ліній тренду другого ступеня, показав різко негативну динаміку з плавною стабілізацією в кінці досліджуваного року, за винятком 2012 та 2014 рр. (Рис. 5.12, 5.13, 5.14, 5.15, 5.16, 5.17, 5.18, 5.19, 5.20).

На рис. 5.12 представлено динаміку щомісячних Тпр вхідного сальдо ЄКР ДКСУ 2011 р. зі стрімким зниженням зазначених показників; застосований один з економіко-математичних методів — побудови поліноміальна лінія тренду другого ступеня — підтверджує суттєвий спад по вищевказаним показникам, особливо в четвертій декаді зазначеного періоду.

Наразі рис. 5.13 в аспекті динаміки щомісячних Тпр вхідного сальдо ЄКР ДКСУ за 2012 р. демонструє підвищення в квітні, липні, серпні та грудні, поліноміальна лінія тренду

другого ступеня підтверджує позитивну динаміку з другого півріччя.

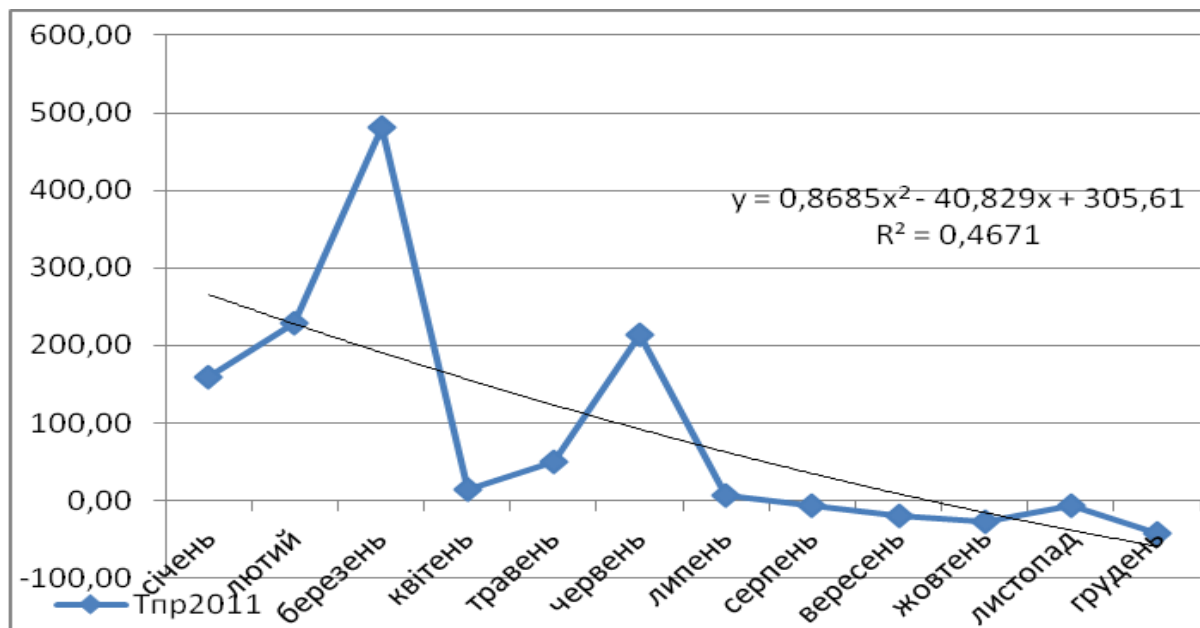


Рис. 5.12. Моніторинг динаміки щомісячних Тпр вхідного сальдо ЄКР ДКСУ 2011 р, з застосуванням поліноміальної лінії тренду другого ступеня, млрд. грн.

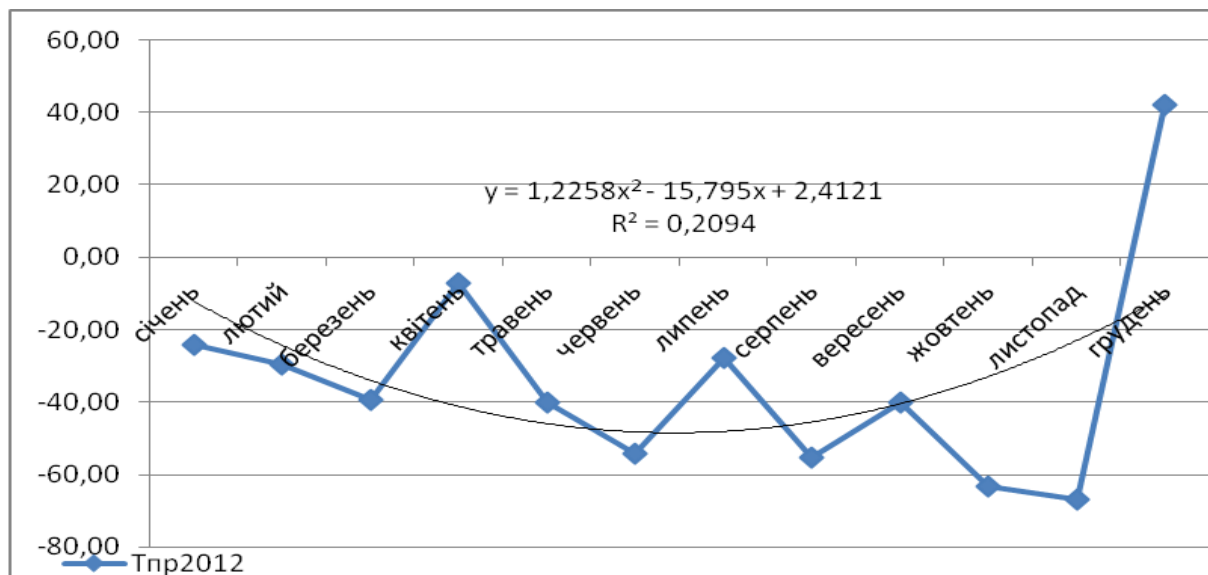


Рис.5.13. Моніторинг динаміки щомісячних Тпр вхідного сальдо ЄКР ДКСУ за 2012 р, з застосуванням поліноміальної лінії тренду другого ступеня, млрд. грн.

Моніторинг динаміки щомісячних Тпр вхідного сальдо ЄКР ДКСУ за 2013 р., з застосуванням поліноміальної лінії тренду другого ступеня, як представлено на рис. 5.14 показав суттєве зниження вказаних показників в березні, червні, вересні, листопаді та грудні, що також підтверджено поліномом — спад виявлено з другого півріччя.

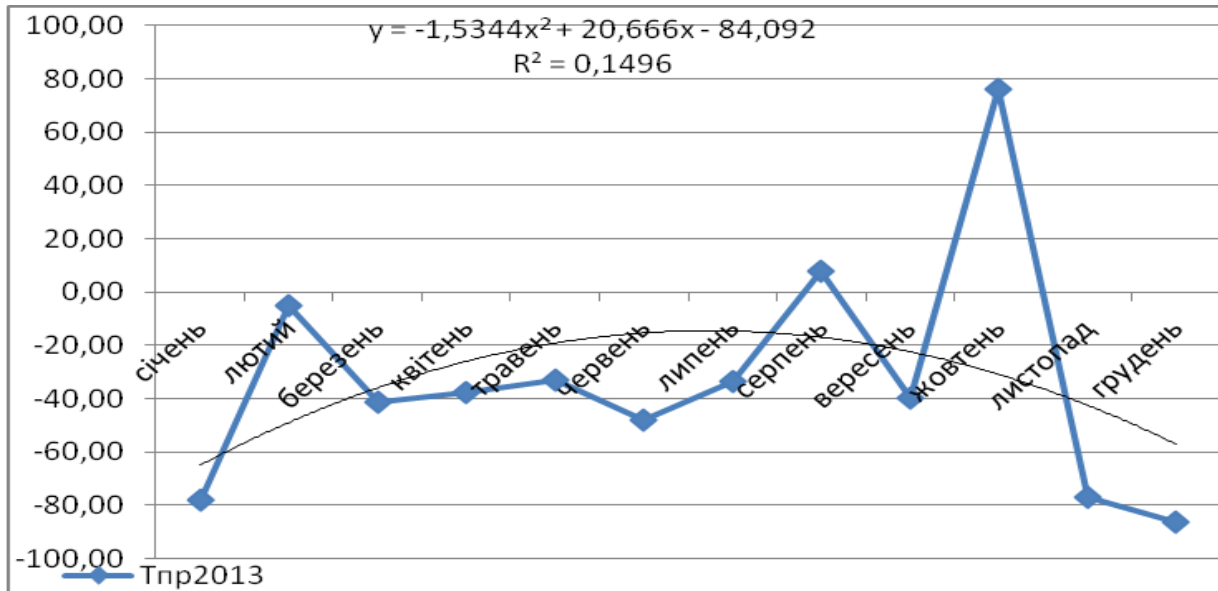


Рис.5.14. Моніторинг динаміки щомісячних Тпр вхідного сальдо ЄКР ДКСУ за 2013 р, з застосуванням поліноміальної лінії тренду другого ступеня, млрд. грн.

Наступний рис.5.15. показує стрімку позитивну динаміку з підтвердженням застосованої поліноміальної лінії тренду другого ступеня в площині моніторингу динаміки Тпр вхідного сальдо ЄКР ДКСУ 2014 р.

Моніторинг динаміки вищезазначених показників з застосування аналогічних методів, довів стабільність позитивної тенденції, разом з тим, наступні періоди 2016 та 2018 рр. продемонстрували спад в різних часових проміжках(рис.5.17, 5.19)¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Офіційний сайт Державної казначейської служби України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/kaznachejstvo-informuye/dinamika-yedinogo-kaznachejskogo-rahunku>

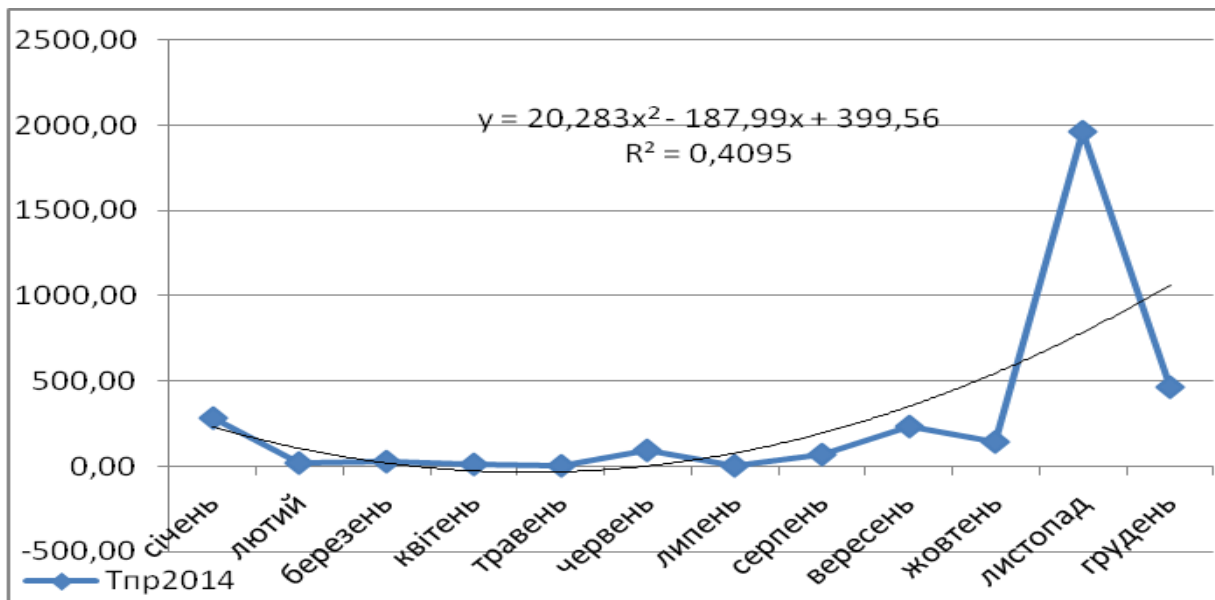


Рис.5.15. Моніторинг динаміки щомісячних Тпр вхідного сальдо ЄКР ДКСУ за 2014 р, з застосуванням поліноміальної лінії тренду другого ступеня, млрд. грн.

Аналіз динаміки Тпр вх. сальдо ЄКР ДКСУ за 2015 р, (станом на початок місяця) в розрізі місяців з застосуванням поліноміальної лінії тренду другого ступеня показав негативну динаміку в розрізі зазначеного періоду по вказаним показникам(рис. 5.16).

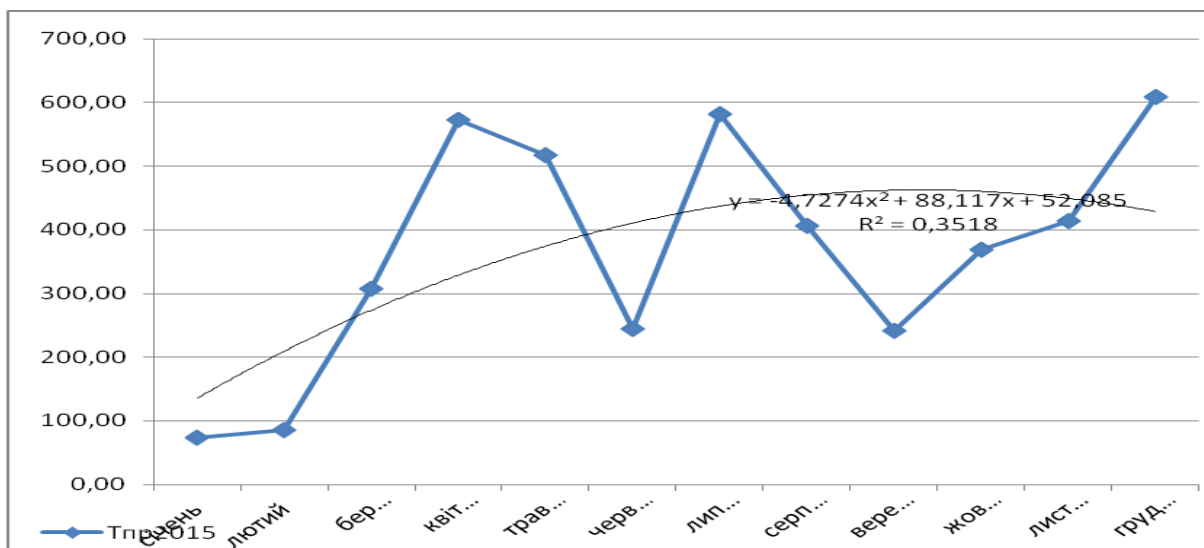


Рис.5.16. Моніторинг динаміки щомісячних Тпр вхідного сальдо ЄКР ДКСУ 2015 р, з застосуванням поліноміальної лінії тренду другого ступеня, млрд. грн.

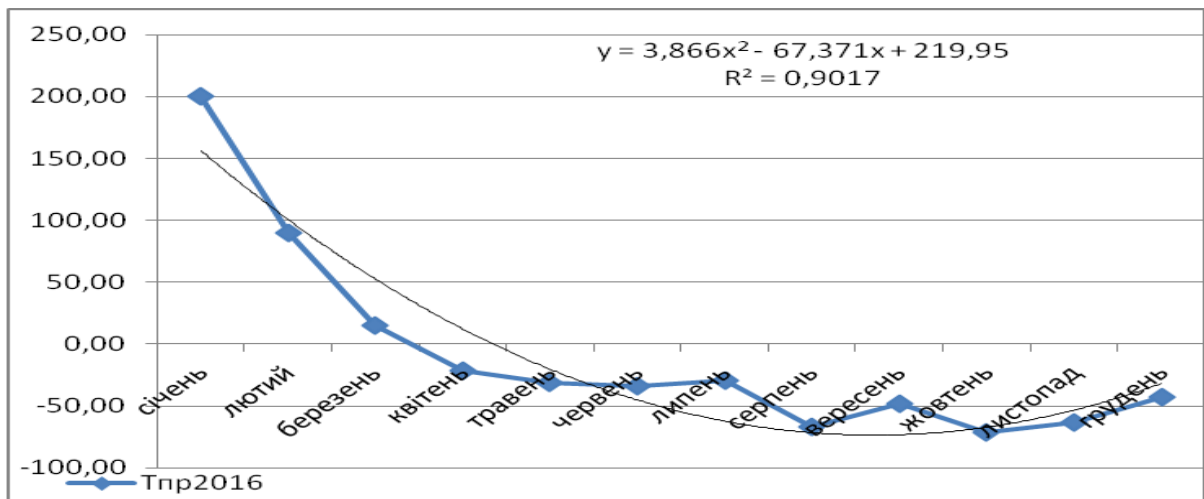


Рис.5.17. Моніторинг динаміки щомісячних Тпр вхідного сальдо ЄКР ДКСУ 2016 р, з застосуванням поліноміальної лінії тренду другого ступеня, млрд. грн.

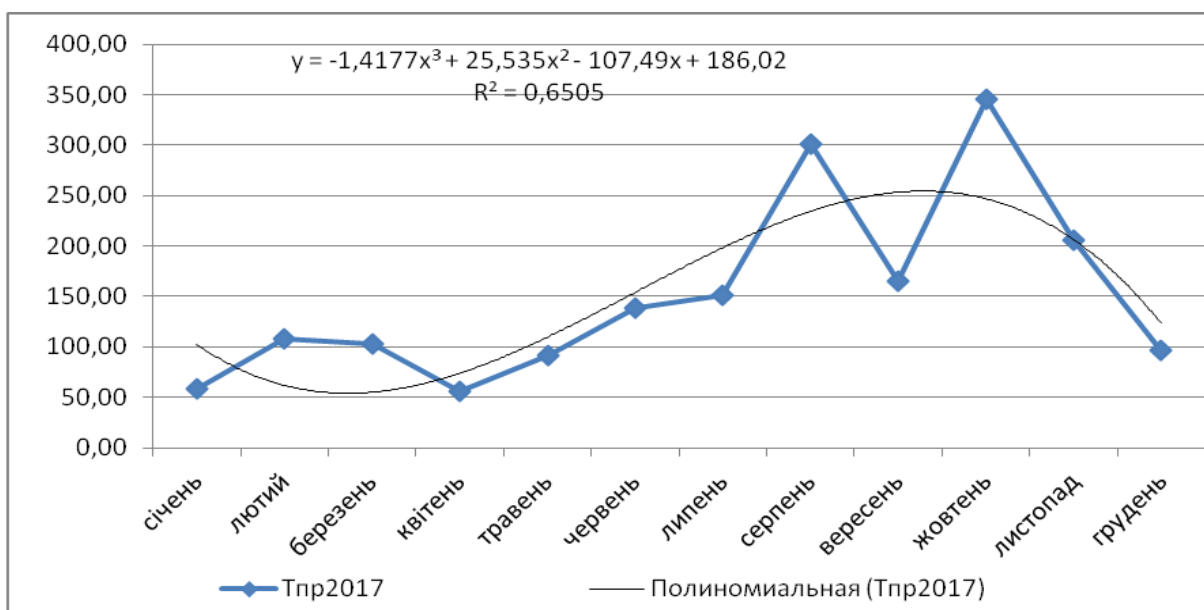


Рис.5.18. Моніторинг динаміки щомісячних Тпр вхідного сальдо ЄКР ДКСУ за 2017 р., з застосуванням поліноміальної лінії тренду третього ступеня, млрд. грн.

Моніторинг динаміки щомісячних Тпр вхідного сальдо ЄКР ДКСУ 2017 р. та 2019 р. повторює цикли стрімкого зростання з лютого та падіння з серпня-вересня, що, наразі, зазначено та

підтверджено за допомогою поліноміальної лінії тренду другого ступеня (рис.5.18, 5.20)¹⁹⁵.

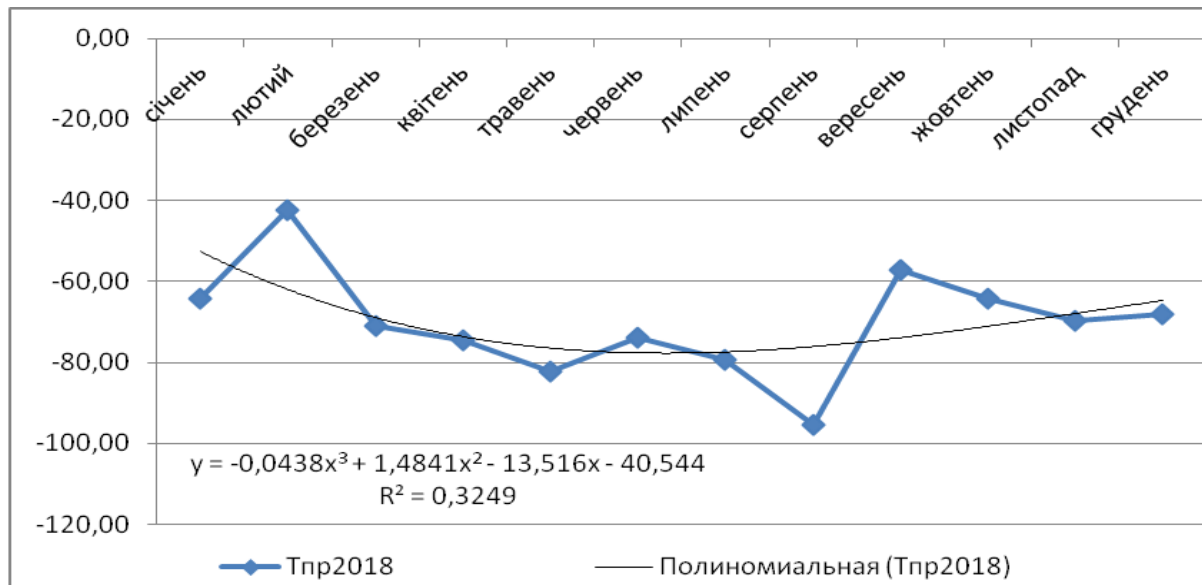


Рис.5.19. Моніторинг динаміки щомісячних Тпр вхідного сальдо ЄКР ДКСУ за 2018 рр., з застосуванням поліноміальної лінії тренду третього ступеня, млрд. грн.¹⁹⁶

Зазначимо, що 2006р,2007-2008рр, 2015-17рр та 2019р. , як було виявлено з застосуванням поліноміальних ліній тренду третього ступеня, зазначені періоди характеризуються перевищенням граничного обсягу на ЄКР ГУ ДКСУ.

Таку ситуацію можливим та доцільним було використати та застосувати задля залучення тимчасово вільних коштів, проте, відсутні законодавчі норми в аспекті вказаної проблематики.

Проведений моніторинг динаміки середніх значень та максимальних в розрізі середньорічних показників Тпр середніх залишків ЄКР ДКСУ за 2003-2019рр. та за часовий інтервал 2011-2019рр. дозволив виявити та виділити перелік надважливих та актуальних проблем щодо забезпечення функціонування казначейської системи в умовах переходу на СДО та

¹⁹⁵ Про затвердження Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті: постанова Правління Національного банку України від 21.01.2004 №22, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 29.03.2004 за №377/8976.- Офіційний сайт Державної казначейської служби України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: : http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=215061&page=0

¹⁹⁶ Стоян В.І. Казначейська система: підручник 3-тє видання, змінєне й доповнєне / Стоян В.І., Данєвич О.С., Мац М.Й., - Київ : Центр учбової літератури -2014. – 868с

казначейського менеджменту в системі казначейства в цілому та локально в підрозділах ДКСУ в умовах політичної кризи:

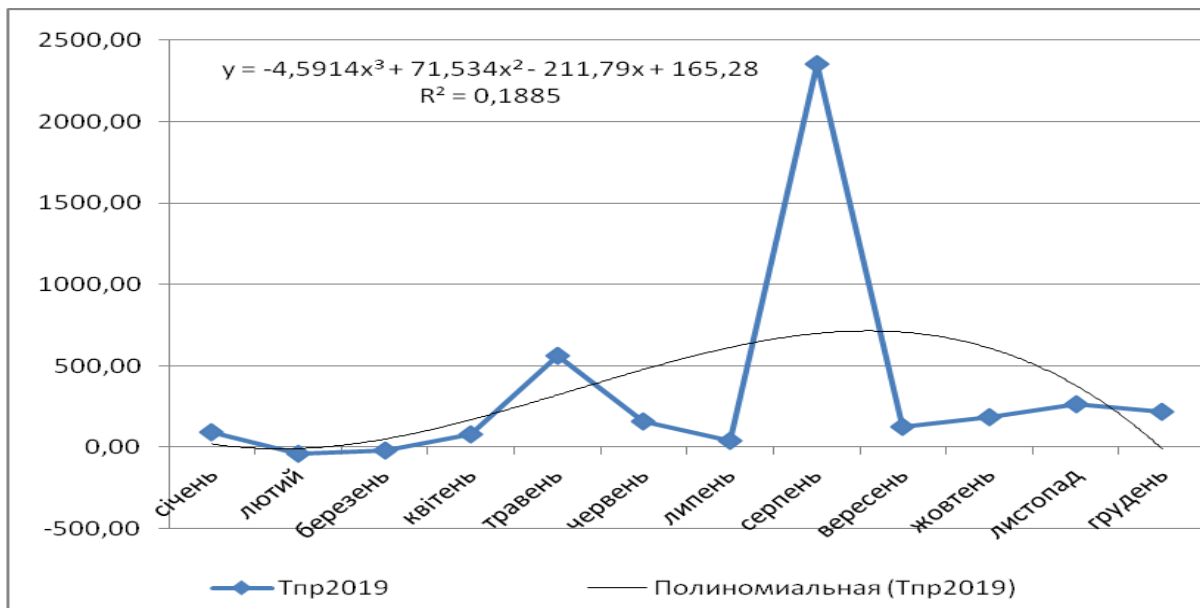


Рис.5.20. Моніторинг динаміки щомісячних Тпр вхідного сальдо ЄКР ДКСУ за 2019 рр, з застосуванням поліноміальної лінії тренду третього ступеня, млрд. грн.



Рис.5.21. Моніторинг динаміки середніх значень та максимальних в розрізі середньорічних показників Тпр середніх залишків ЄКР ДКСУ 2003-2019рр.з застосуванням поліноміальних ліній тренду третього ступеня, млрд. грн.

- надмірна складність рахунків та в значній мірі надмірні їх обсяги в аспекті зарахування доходів;
- забезпечення стосовно процесу надання позичок з кореспондентського ЄКР для покриття ТКР МБ й ПФУ на

умовах поворотності та безоплатності в рамках законодавчого забезпечення;

- забезпечення вдосконалення системи «Є -Казна», що особливо важливо в умовах політичної кризи;
- забезпечення розміщення ТВК ЄКР методом придбання державних цінних паперів (депозити НБУ та ін. банків) з врахуванням умов економічної кризи;
- забезпечення стабільного переходу СДО, яка визначена низкою недоліків в площині практичного застосування, в першу чергу, на етапі запровадження тестового режиму, наразі, перелік технічних й організаційних проблем, що дуже відчутно дисонує на фоні затверджених карантинних умов.

Забезпечення узгодженості дій стосовно вдосконалення процесу запровадження електронної системи органів ДКСУ здійснюється на основі нових принципів, методів й прийомів щодо доцільності використання інноваційних методів та інформаційних технологій, які відповідно умов політичної кризи став надважливим фактором впливу в аспекті ефективності управління бюджетними коштами через казначейську систему.

Забезпечення подальшої імплементації з впровадженням інноваційних складових в казначейській системі як організаційній одиниці обслуговування посилилися та стали значно жорсткішими через нові умови COVIDу з подальшим пролонгуванням карантинних мір, що передбачено обов'язковістю запровадження процесу в площині запровадженої спрощеної системи казначейського обслуговування бюджетних коштів та спрощення процедур стосовно процесу перерахування коштів на балансовий ЄКР; необхідність застосування сучасних інноваційних методів та інформаційних технологій тощо.

РОЗДІЛ 6. ФІСКАЛЬНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

6.1. Податкове навантаження на бізнес

Посилення стимулюючого впливу податкової політики на розвиток економіки при одночасному стійкому виконанні податковою системою фіскальної функції є одним з пріоритетних напрямів економічної політики на найближчі роки, а конкурентоспроможність системи оподаткування – ключовий принцип побудови конкурентоздатного міжнародного фінансового простору. В ринкових умовах податки є найважливішим джерелом наповнення бюджету країни та фінансування його видаткової частини. Однак надмірне податкове навантаження на економіку в цілому та на суб'єктів підприємницької діяльності зокрема робить їх інструментом стримування підприємницької активності, запобігання залученню інвестицій.

Фіскальний вплив податкової системи на економіку країни та рівень підприємницької активності суб'єктів господарювання можна визначити через показник податкового навантаження. Податкове навантаження – це узагальнюючий показник, що характеризує частину прибутку фізичних і юридичних осіб, яка перерозподіляється через державний бюджет.

При визначенні макроекономічного показника податкового навантаження на економіку на загальнодержавному рівні, ми дійшли до висновку, що останніми роками його величина коливалася на рівні 32-34 % (табл. 6.1). До того ж, ВВП зростав більш високими темпами, ніж податкове навантаження в країні.

Різке зниження надходжень єдиного соціального внеску у 2016 р. пов'язано зі зменшенням його ставки з 36 % (у середньому) до 22 % від фонду оплати праці.

Порівняно з розвинутими країнами світу, такий рівень податкового тягара української економіки не є досить високим. У країнах Євросоюзу він становить у середньому 40,3 % ВВП, хоча і розподіляється вкрай нерівномірно: найбільше податкове навантаження мають французькі платники податків – 48,4 % ВВП, бельгійські (47,2 %) та шведські (44,4 %). А самий низький

податковий тиск в Ірландії (23,0 %), Румунії (27,1 %) та Болгарії (29,9 %) ¹⁹⁷.

Таблиця 6.1

Динаміка податкового навантаження в Україні
в 2015 - 2019 рр. ^{198, 199}

Показники	2015	2016	2017	2018	2019
ВВП, млрд. грн.	1979,3	2383,2	2982,9	3558,7	3974,6
Темп росту ВВП, у % до попереднього року	-	120,4	125,2	119,3	111,7
Податкові надходження до Зведеного бюджету України, млрд. грн.	507,6	650,8	828,2	986,3	1070,3
Єдиний соціальний внесок, млрд. грн.	165,4	107,1	154,3	196,9	236,3
Податкове навантаження, %	34,0	31,8	32,9	33,2	32,9
Темп росту (зменшення) податкового навантаження, у % до попереднього року	-	93,5	103,5	100,9	99,1

За різними оцінками фахівців, податковий тиск на економіку України за часи незалежності коливався від 30 до 50 %. В умовах командно-адміністративної економіки, коли в країні функціонувала система централізованих фінансів, підприємства відраховували з прибутку близько 80 %.

Різноманіття підходів до визначення рівня податкового навантаження ставить питання про існування «золотої середини», якої необхідно дотримуватись, встановлюючи рівень податкового навантаження в країні. Адже дискреційна фіскальна політика, яку проводять провідні держави, є свідомим маніпулюванням податками з метою зміни реальних обсягів національного виробництва та прискореного економічного зростання.

Ще видатний шотландський економіст А. Сміт звертав увагу на те, що від зниження податкового тягара держава виграє більше, ніж від непосильного податкового гніту, бо на звільнені кошти може бути отриманий додатковий дохід, з якого до бюджету надійде податок.

¹⁹⁷ Eurostat. Main national accounts tax aggregates. URL: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_taxag&lang=en

¹⁹⁸ Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

¹⁹⁹ Звіт про виконання бюджету пенсійного фонду України за 2015-2019 рр. URL: <https://pfu.gov.ua>

Ідеолог теорії «економіки пропозиції» А. Лаффер вважав, що надмірне збільшення податкових ставок знищує стимули до інвестиційної і ділової активності платників податків та сприяє відтоку легальних доходів у тіньовий сектор. Він доводив, що оптимальним рівнем податкових вилучень буде 34 % від доходу. Безумовно, рівень ставок податків впливає на розвиток економіки. Однак у сучасній практиці фундаментальні положення цієї теорії не знаходять підтвердження. Деякі економісти зі світовим ім'ям - Дж. Стігліц (лауреат Нобелівської премії з економіки (2001 р.), Г. Менк'ю та інші - спростували догматичність теорії Лаффера, а досвід податкової реформи США часів правління Р. Рейгана довів її хибність.

Існує багато теоретичних досліджень про те, яким повинно бути оптимальне податкове навантаження. Теорія оптимального оподаткування розв'язує задачу «щодо знаходження максимуму функції суспільного добробуту при певних обмеженнях і має дати інформацію про те, якою є оптимальна податкова система. Це є необхідним підґрунтям для реалізації ефективних податкових реформ, основною метою яких є ослаблення обтяжливої дії податкової системи і більш рівномірний розподіл податкового навантаження. Важливий фактор оптимізації оподаткування - це скорочення масштабів ухилення від сплати податків»²⁰⁰.

За результатами щорічного дослідження Paying Taxes 2020, яке проводить міжнародна аудиторська компанія PwC спільно зі Світовим банком, Україна опустилася з 54-го на 65-те місце серед 190 країн світу (рис. 6.1).

Рейтинг формується за результатами дослідження нормативних актів, що регулюють діяльність малих та середніх підприємств 190 держав світу, і оцінює легкість сплати податків. Він визначається на основі чотирьох індикаторів: загальна ставка податку; час на підготовку, подання звітності та сплату податків; кількість платежів; індекс ефективності роботи податкових органів після подачі звітності (індекс пост-подачі).

²⁰⁰ Дубовик О. Ю. Теоретичні основи оподаткування / Податкова система: навч. посібник. За заг ред. І. С. Волохової, О. Ю. Дубовик. - Харків: Вид-во «Діса плюс», 2019. – С. 29



Рис. 6.1. Динаміка позиції України в рейтингу Paying Taxes та податкового навантаження в країні в 2016–2020 рр.²⁰¹

Зазначимо, що при визначенні податкового навантаження та витрат на дотримання податкового законодавства перші три індикатори оцінюють податкове навантаження включно до подачі звітності. Індекс пост-подачі розраховувався вперше для рейтингу 2017 р. як агрегований індекс ефективності роботи податкових органів після подачі звітності (рис. 6.2). Висока позиція у рейтингу означає, що податкове законодавство сприяє веденню бізнесу.

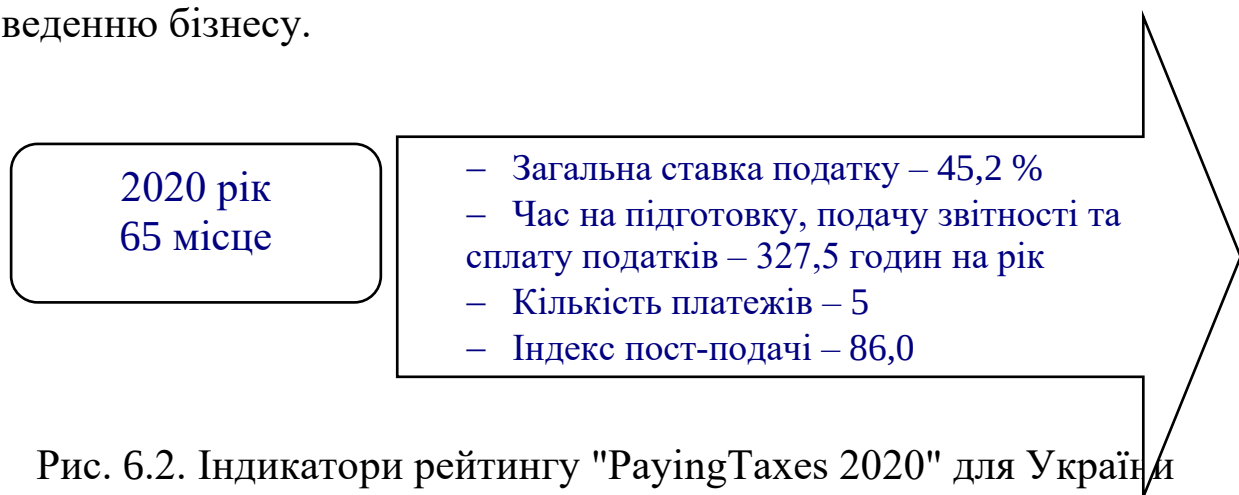


Рис. 6.2. Індикатори рейтингу "Paying Taxes 2020" для України

Найкращим для нашої країни був 2018 рік, коли і позиція в рейтингу була 43, і податкове навантаження на бізнес було мінімальним - 37,8 %. Причиною втрати колишніх позицій у 2019-2020 рр. є збільшення часу, який витрачає бізнес на облік і

²⁰¹ Paying Taxes 2020. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/publications/paying-taxes-2020/overall-ranking-and-data-tables.html>

платежі до бюджету. Крім того, збільшилося фіскальне навантаження на бізнес в Україні.

Серед країн-членів ЄС загальна податкова ставка є найбільшою у Франції (60,7 %), Італії (59,1 %) та Бельгії (55,4 %), а найменша – в Румунії (20,0 %), у Люксембурзі (20,4 %) та на Кіпрі (22,4 %).

Середнє значення загальної податкової ставки у країнах з розвинутим фінансовим ринком становить 37,7 %, а у країнах з фінансовим ринком, що формується – 42,0 %. Ці країни розподіляються по групах податкових ставок наступним чином (рис. 6.3).

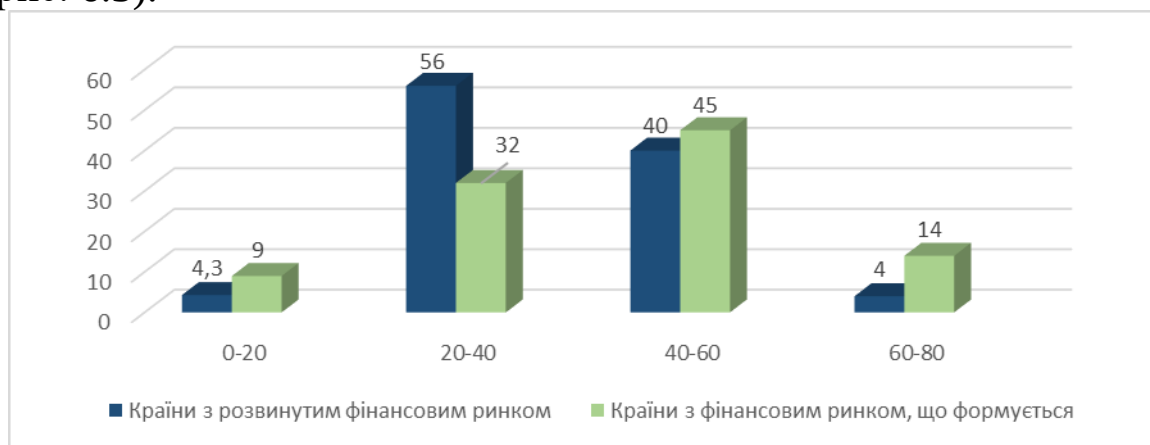


Рис. 6.3. Розподіл країн за рівнем податкових ставок²⁰²

Спрощення процедури сплати податків – світовий тренд. Свої позиції у світовому рейтингу значно підвищили:

Туреччина - скасувала ПДВ на капітальні інвестиції й тим самим звільнила бізнес необхідності витратити час на його відшкодування;

Угорщина - скоротила тривалість перевірки коригувань звітності з податку на прибуток;

Португалія, Франція, Польща й Литва запровадили звітність перед податковими органами в режимі реального часу. Бізнес у цих країнах вже не зобов'язаний подавати разом з декларацією величезну кількість додатків з інформацією про свої транзакції;

Казахстан запустив пілотний проект із застосування блокчейн-технологій для адміністрування ПДВ;

²⁰² Покровская Н. В. Налоговые условия для бизнеса в странах с формирующимся рынком // Вестник Томского государственного университета. Экономика. - 2019. - № 46. - С. 220. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nalogovye-usloviya-dlya-biznesa-v-stranah-s-formiruyuschimsya-rynkom/viewer>

Бразилія і В'єтнам досягли рекордного скорочення часу на облік ПДВ за рахунок оптимізації роботи наявних ІТ-систем.

Перші три місця рейтингу належать Бахреїну, Гонконгу і Катару. З країн Євросоюзу найвищі позиції займають Фінляндія (10), Естонія (12) та Литва (18), найнижчі - Італія (128), Болгарія (97) і Мальта (78)²⁰³.

Водночас Україна поки лише готує план діджиталізації податкової системи. У середньому українці витрачають на облік 327,5 годин на рік, що вдвічі більше, ніж у розвинених країнах. За тривалістю обліку ПДВ Україна займає 176-те місце з 190.

Фахівцями Центру міжнародних та порівняльних досліджень граничний рівень податкового тягара оцінюється в 40 %. Вважається що перевищення цього показника може призвести до зниження інвестиційної активності у виробничій сфері.

Податкове навантаження є одним з визначальних факторів податкового клімату в країні. Податковий клімат в будь-якій державі є обов'язковою складовою життєдіяльності суб'єкта господарювання, незалежно від того, в якій галузі економіки він працює.

За даними фахівців Європейської бізнес асоціації, податковий індекс України за підсумками листопаду 2019 р. – березня 2020 р. склав 2,95 балів із 5. Останні півтора роки він є стабільним (рис. 6.4).

Методологія розрахунку податкового індексу побудована на оцінці чотирьох основних показників, які характеризують діючу податкову систему: якість податкового законодавства, обтяжливість адміністрування податків, ступінь фіскального тиску та якість податкового обслуговування платників. 60 % експертів оцінили податковий режим як задовільний. Тільки 6 % вважають, що чинний податковий режим сприяв розвитку їхнього бізнесу.

Результати опитування демонструють суттєве покращення оцінки рівня фіскального тиску та якості податкових послуг експертами Асоціації. Бізнес середовище оцінило фіскальний тиск в Україні наступним чином (рис. 6.5).

²⁰³ Paying Taxes 2020. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/publications/paying-taxes-2020/overall-ranking-and-data-tables.html>

60 % респондентів (49 та 11 %) вважають, що податковий тиск в Україні прийнятний і не призводить до складнощів у бізнесі.

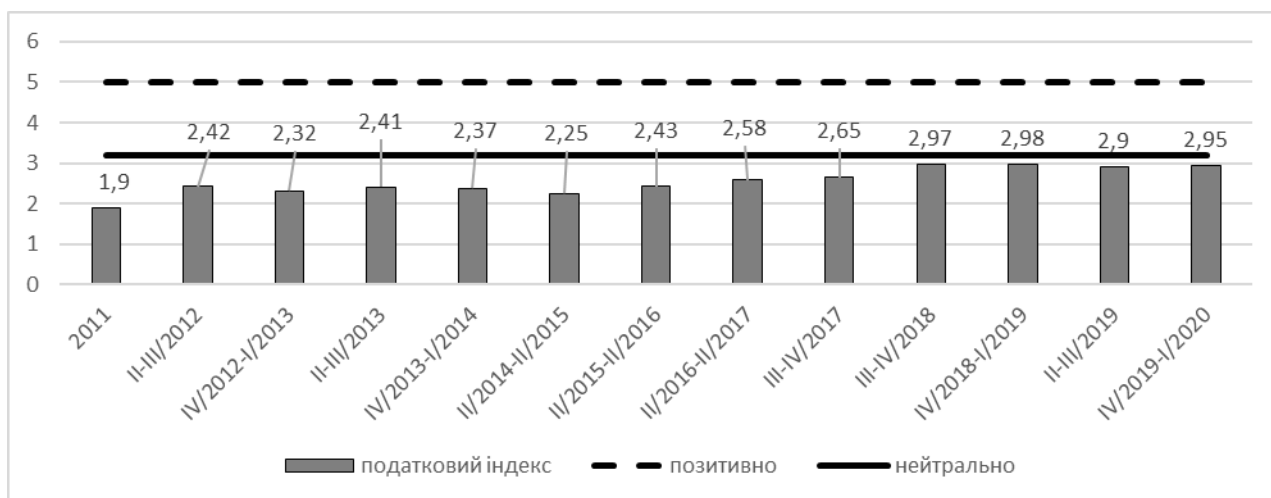


Рис. 6.4. Динаміка податкового індексу України²⁰⁴

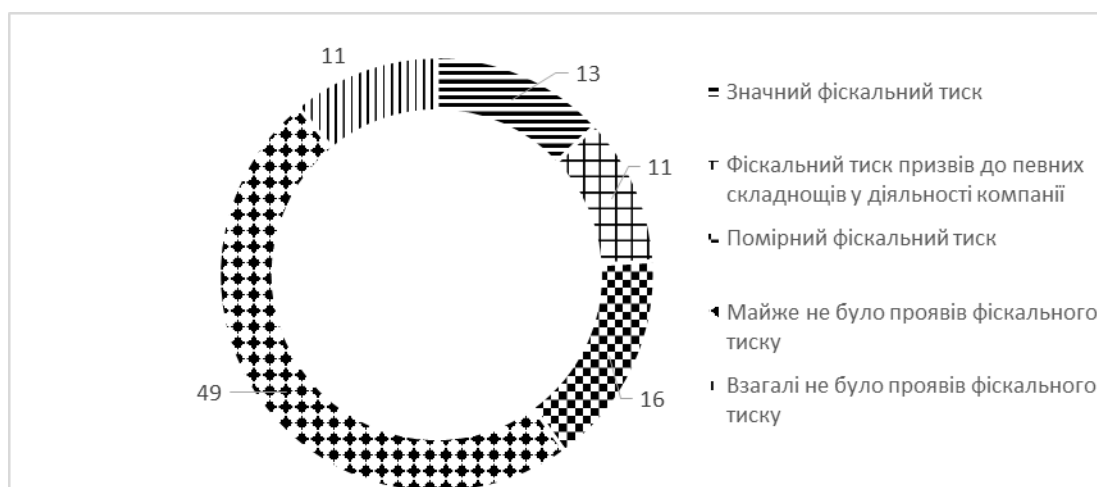


Рис. 6.5. Оцінка фінансового тиску бізнес середовищем України

Необхідність оцінювання податкового навантаження на різних державних рівнях (країни в цілому, регіону, окремої адміністративно-територіальної одиниці, суб'єкта господарювання) пояснюється великою значимістю таких оцінок для виявлення потенційної привабливості розвитку окремих сфер

²⁰⁴ Податковий індекс. Сайт Європейської бізнес асоціації. URL: https://eba.com.ua/wp-content/uploads/2020/04/EBA_Tax_Index_Mar2020-UKR.pdf

діяльності. З боку держави оцінювання системи оподаткування дозволяє зробити висновки про стан країни або регіону в конкурентній боротьбі за залучення робочої сили та інвестицій. З точки зору підприємців - це орієнтир при прийнятті рішень для вкладання інвестицій та розміщення бізнесу. Рівень податкового навантаження по регіонах світу представлено на рис. 6.6.

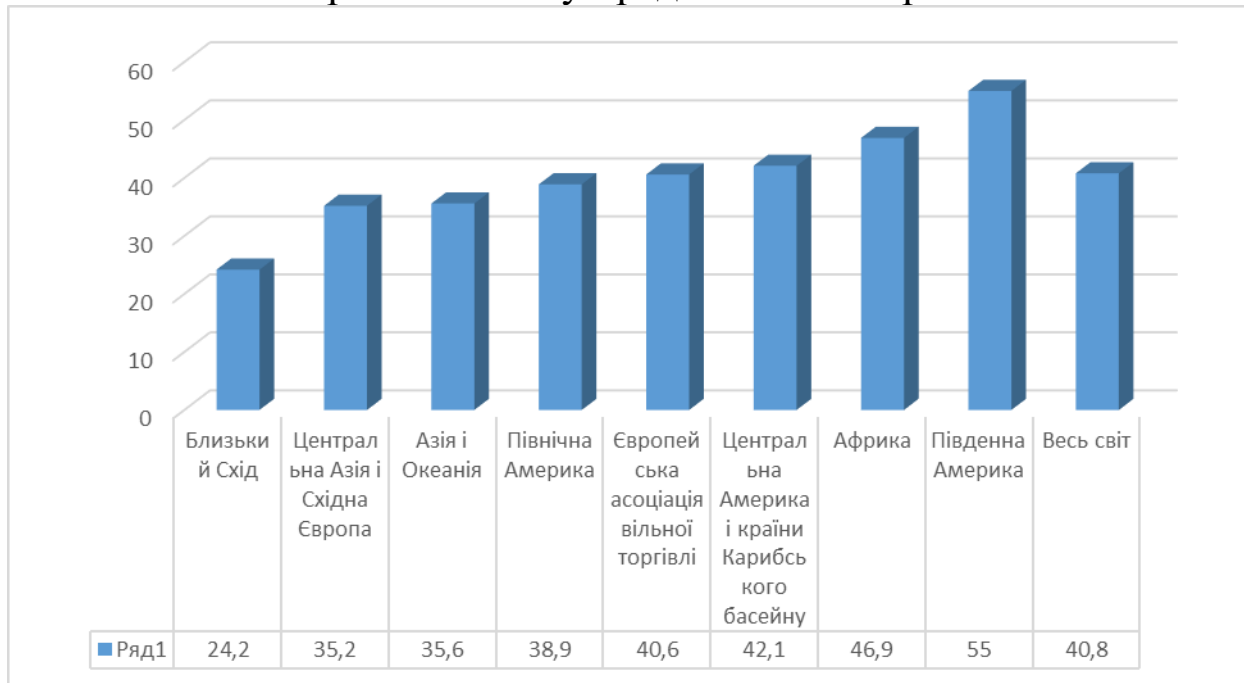


Рис. 6.6. Середня податкова ставка в регіонах світу, %²⁰⁵

Найвищий рівень податкових вилучень спостерігається в Південній Америці – 55 %, найнижчий – на Близькому сході (24,2 %).

В ході дослідження ми порівнювали рівень податкового навантаження України та деяких країн світу. Але сам принцип порівняння дуже умовний, оскільки будь-яка система оподаткування дуже індивідуальна і специфічна. Прямого зв'язку між величиною податків і фінансовим станом держави немає. Так, є багаті держави, які обрали шлях низьких податків. Це Швейцарія, США, Сінгапур, Гонконг, Ірландія. Є чимало й інших прикладів, коли високі податки також не заважають загальним можливостям і добробуту. Це Німеччина, Бельгія, Норвегія, Франція, Нідерланди. Серед бідних країн також можуть бути різні податки, наприклад, в Габоні або Камеруні вони досить великі, а в Монголії або Ботсвані - низькі.

²⁰⁵ Податки в Україні та країнах ЄС: де платять більше? URL: <http://cost.ua/news/714-podatky-v-ukrayini-vs-krayiny-eu-de-platyat-bilshe>

У той же час відмінності податкових систем різних країн створюють умови для так званої податкової конкуренції юрисдикцій за створення найбільш привабливих умов для приватного капіталу. Тому вибір тієї чи іншої країни залежить не тільки від рівня податкового навантаження, але й від зручності податкового адміністрування, прозорості та стабільності податкової системи, що є одним із каталізаторів міжнародних інтеграційних взаємовідносин.

Податкова конкуренція – це міждержавна або міжрегіональна боротьба за економічні вигоди і зростання податкової бази шляхом створення привабливих умов оподаткування для фізичних і юридичних осіб іноземного походження та/або переманювання платників податків з інших територій своєї держави. Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), навпаки, пов'язує податкову конкуренцію, перш за все, з ухиленням від сплати податків шляхом використання низькоподаткових юрисдикцій²⁰⁶.

Досвід свідчить, що податкова конкуренція може реалізуватися за двома сценаріями. У першому випадку податкова конкуренція призводить до податкових реформ шляхом податкової гармонізації (конвергенції) – це так звана здорова конкуренція. У другому випадку відбувається нездорова податкова конкуренція у формі податкової лібералізації, своєрідного податкового демпінгу, екстремальним виразом якої є створення офшорних зон²⁰⁷.

Часто у передвиборчих кампаніях в умовах політичного дискурсу, де аргументація та глибокий аналіз нерідко відходить на другий план, одним із стрижневих питань стає зниження податкового навантаження на громадян та бізнес, зменшення податкових ставок, скасування деяких податків або заміна їх на альтернативні задля лібералізації економіки, залучення інвестицій та підвищення добробуту. Для цього у різні часи пропонувалися:

- залишити у податковій системі України тільки два податки – 5 % з придбання товару чи послуги та 10 % соціального податку

²⁰⁶ Harmful tax competition: an emerging global issue. - Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development. - 1998. - 80 p

²⁰⁷ Податкова політика України: навч. посібник / За ред. П. В. Мельника. - К.: Знання України, - 2010. – С. 447-448

(бізнес-філософ Г. Балашов);

- запровадити пільгову систему оподаткування для ІТ-компаній – утворення 5-ї групи платників єдиного податку (партія «Голос»);

- ввести податок на виведений капітал (партії «Батьківщина», «За життя» та «Слуга народу»).

Це спроба зробити в Україні міні-офшор, який стосується саме податкового боку питання. Але для того, щоб інвестиції прийшли в країну, цього буде замало. Необхідна економічна і політична стабільність у країні, зручна правова система, інвестування залученого капіталу у високоприбуткові галузі тощо. Дані Євростату демонструють, що країни загального добробуту та країни з високим оподаткуванням, такі як Швеція, Естонія, Фінляндія, Австрія, залишаються більш привабливими для інвесторів, незважаючи на те, що деякі з країн-членів є офшорними юрисдикціями (наприклад, Ірландія) чи патронують офшорні території (Франція і Князівство Монако, Італія і анклав Кампіоне). Політика ЄС направлена проти офшорів. Більше того, офшорна економічна модель не тільки суперечить політиці ЄС, але і не є ефективною. Так, для залучення інвестицій офшорні юрисдикції змушені зменшувати податкове навантаження на компанії та збільшувати його для фізичних осіб, що може призвести до погіршення рівня життя населення.

Надмірний податковий тягар сприяє виникненню ситуації, коли платник захоче перекласти його частину на інших суб'єктів або уникнути сплати податків. Уникнення податків і ухилення від їх сплати притаманні будь-якому суспільству. Уникнення податків (tax avoidance) розглядається як засіб мінімізації податкових зобов'язань за рахунок законного використання податкового пільг і будь-яких можливостей, що існують у податковому законодавстві. На відміну від нього ухилення від сплати податків (tax evasion) трактується як податкове правопорушення з використанням заборонених законодавством заходів.

Можливості уникнення податків можуть визначатися специфікою об'єкту чи суб'єкту оподаткування, видом системи оподаткування, особливостями методу обкладання, способу обчислення і сплати податку. Найчастіше фахівці з оподаткування у своїй практиці застосовують методи

податкового планування, які є законним способом обходу сплати податків за допомогою використання пільг і прийомів зменшення податковим зобов'язань.

Поруч із законною оптимізацією податкових платежів існують напрями ухилення від сплати податків, пов'язані з порушенням законодавства. Вони караються численними фінансовими і адміністративними штрафами, а також до порушників податкового законодавства в деяких випадках застосовується кримінальна відповідальність. Професор В. П. Вишневський підрахував, що при ймовірності виявлення факту ухилення від оподаткування фіскальними органами менш ніж 37 %, фізичним і юридичним особам вигідно порушувати законодавство з метою зменшення свого податкового тягаря. Навіть враховуючи додаткові витрати, пов'язані з винагородженням посередникам за послуги по ухиленню; «добровільні» пожертвування працівникам органів влади різних рівнів; взятки перевіряючим; внутрішні витрати, пов'язані з необхідністю вести операції з не облікованою готівкою і товарами; ведення подвійної бухгалтерії тощо²⁰⁸.

Китайський філософ Сюнь-Цзи стверджував, що стягування непомірних податків - це шлях, який веде до розбою, збагачення ворога і загибелі держави. За оцінками австрійського економіста Фрідріха Шнейдера, у найблагополучніших країнах Євросоюзу доля тіньової економіки невинно зростає.

Компанія Ernst & Young у рамках укладеного Меморандуму про співробітництво з Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Національним банком України та Державною службою статистики України, провела дослідження у 33 країнах світу. До них входили Чеська Республіка, Польща, Словенія, Словаччина, Хорватія, Болгарія, Сербія, Боснія і Герцеговина та ін. Історично рівень тіньової економіки серед зазначених країн коливався від 10,1 % до 26,9 % від обсягу ВВП.

За результатами дослідження української економіки, 23,8 % від офіційного ВВП за 2018 рік перебуває в тіні, із них:

19,7 % ВВП становить готівкова тіньова економіка; 4,1 %

²⁰⁸ Вишневский В., Веткин А. Уклонение от уплаты налогов: моделирование выбора и действий экономического субъекта // Финансы Украины. - 2004. - № 1. - С. 19-25

ВВП– домашнє виробництво товарів для власного кінцевого використання, тобто – negroшова тіньова економіка²⁰⁹.

На 50 % причиною зростання рівня тіньової економіки в розвинутих країнах є збільшення податкового тягара і розміру внеску на соціальне забезпечення. Уряди держав постійно вирішують дилему: збільшити податковий тиск (як компенсацію розвитку тіньового сектору) або встановити оптимальне податкове навантаження (стимулювати економіку). Для досягнення певної мети у короткостроковому періоді у більшості випадків застосовується стратегія збільшення тиску при декларуванні оптимізації навантаження.

У світі критичною вважається тінізація економіки на рівні 23-30 % ВВП, а доволі прийнятною – 10-15 %. Таким чином, Україна є державою, в якій склався несприятливий податковий клімат, що призводить до існування вкрай великого тіньового сектору економіки.

До чого прагне Україна? Оптимальний варіант - до низьких податкових ставок. Принаймні такий варіант краще підходить нам на етапі реформування, боротьби з корупцією, виходу з економічної і політичної кризи. До реалізації сценарію з високими податками Україна також може прийти. Але для цього вкрай важливі розвинені державні інститути і свідоме громадянське суспільство, яке повністю контролює владу.

6.2. Резерви збільшення надходжень податку на доходи фізичних осіб у бюджет

В Україні податки – основне джерело доходів бюджету. Вони становлять більше 80 % доходів Зведеного бюджету, і на сьогодні немає більш потужного засобу його наповнення.

Якщо розглядати структуру податкової системи з приводу поділу податків на прямі та непрямі, виявиться, що непрямі податки (податок на додану вартість, акцизний податок та мито) складають більше половини суми всіх податкових надходжень. І

²⁰⁹ Дослідження тіньової економіки в Україні: майже чверть ВВП – або 846 млрд. гривень – перебуває в тіні. Прес-служба Мінекономіки. URL: <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=b2fe7b9f-4e8a-487f-b3f7-ecd29c1c79c6&title=DoslidzhenniaTinovoiEkonomikiVUkraini-MaizheChvertVvpAbo846-MlrdGrivenPerebuvaVTini>

це пов'язано, насамперед, з великим тіньовим сектором економіки, який в нашій країні існує. Адже прямі податки ставлять рівень оподаткування в пряму залежність від рівня доходів платника. А доходи юридичних осіб, які оподатковуються податком на прибуток підприємств, і фізичних осіб, оподатковувані податком на доходи фізичних осіб (ПДФО), за оцінками фахівців, на 45 % приховуються від оподаткування.

Про значущу роль ПДФО в якості бюджетоформуючого показника свідчить його доля в податкових надходженнях та доходах бюджетів України (табл. 6.1).

Таблиця 6.1

Динаміка питомої ваги ПДФО в доходах бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів), %²¹⁰

Роки	Частка ПДФО у:					
	Зведений бюджет		Державний бюджет		Місцеві бюджети	
	податкових надходженнях	доходах	податкових надходженнях	доходах	податкових надходженнях	доходах
2013	21,2	16,3	2,9	2,2	70,8	61,4
2014	20,4	16,5	4,5	3,5	71,6	61,9
2015	19,7	15,3	11,0	8,4	55,9	45,6
2016	21,3	17,7	11,9	9,7	53,7	46,3
2017	22,4	18,3	12,0	9,5	55,0	48,2
2018	23,3	19,4	12,2	9,9	59,4	52,4
2019	25,7	21,4	13,7	11,0	61,2	55,1

Різке збільшення надходження ПДФО в Державний бюджет з 2015 року пояснюється зміною перерозподілу цього податку між державним та місцевими бюджетами. Так, згідно Бюджетному кодексу України, до доходів загального фонду Державного бюджету України належить ПДФО, що сплачується у розмірі 25 % на відповідній території України (крім території міст Києва та Севастополя); 60 % – на території м. Києва²¹¹. ПДФО від оподаткування пасивних доходів у вигляді процентів на поточний або депозитний банківський рахунок, процентів на вклад члена кредитної спілки у кредитній спілці перераховується

²¹⁰ Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

²¹¹ Бюджетний кодекс України від 7.10.2010 р. № 2592-VI. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

до Державного бюджету України у повному обсязі.

І навіть тепер, при такому розподілі, ПДФО складає більше 60 % податкових надходжень місцевих бюджетів. Це свідчить про пряму зацікавленість місцевих органів влади створювати додаткові робочі місця, підвищувати рівень доходів громадян на своїй території. З огляду на процеси децентралізації, які набирають обертів, ПДФО є потужним бюджетоутворюючим податком. Тому держава та органи місцевого самоврядування гостро зацікавлені у виявленні резервів його зростання.

Аналіз структури доходів фізичних осіб, які сьогодні оподатковуються ПДФО, свідчить про суттєве переважання доходів, одержаних у вигляді заробітної плати. Так, за 2019 р. 75,9 % ПДФО одержано із заробітної плати, 6,1 % - з доходів інших, ніж заробітна плата, 2,0 % - з доходу у вигляді процентів тощо¹⁵.

Висновок очевидний: чим більше рівень зарплати, тим у більшій сумі надійде ПДФО в бюджет. Але в Україні спостерігається висока концентрація зарплат на рівні, нижчому за 2 мінімальні зарплати. Цей факт призводить до прямих втрат бюджету від недоплати ПДФО внаслідок користування податковими соціальними пільгами та неправомірного отримання субсидій на оплату житлово-комунальних послуг.

Проведене дослідження стосовно порівняння темпів росту заробітної плати, ПДФО з зарплати та рівня інфляції свідчить про значне відставання росту зарплати від зростання ПДФО з зарплати (особливо у 2016 р.) при значному відставанні росту темпів інфляції (рис. 6.7). Це говорить про існування значного податкового навантаження на громадян, які отримують легальні заробітні плати.

Наявний дохід населення України за 2019 рік у розрахунку на одну особу склав 67528 грн., що на 15,5 % більше цього показника за відповідний період попереднього року²¹². Але лише 47,4 % його складає зарплата. Майже третина доходів – це соціальні допомоги та інші одержані поточні трансферти, які не оподатковуються. Прибуток та змішаний дохід, який одержується фізичними особами в результаті виробничої діяльності, складає 21,6 %. Решта – це доходи від власності (одержані), фінансових та нефінансових активів: дивіденди, відсотки від акцій, внесків та

²¹² Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

договорів оренди земельних ділянок та майна; доходи населення від власності на землю; відсотки за вкладками, отримані від банків фізичними особами тощо.

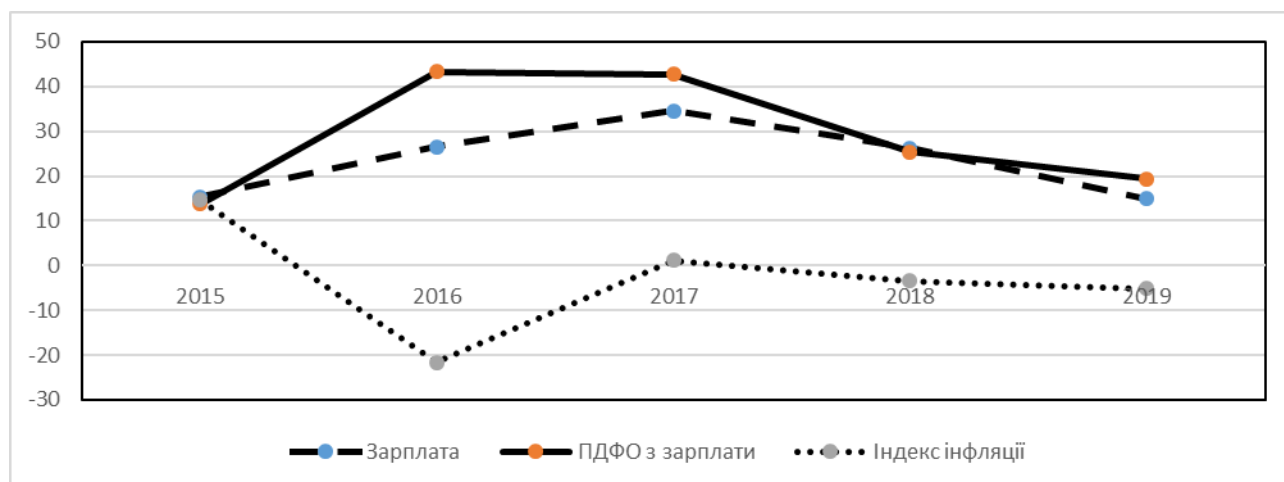


Рис. 6.7. Динаміка темпів росту зарплати, ПДФО з зарплати та індексу інфляції в Україні у 2015-2019 рр., %

Попри підвищення соціальних стандартів, рівня заробітної плати і номінальних доходів населення, про які свідчать офіційні статистичні дані, розраховані в абсолютному вимірі, рівень життя населення України, визначений у відносних величинах, погіршується. Якщо в 2014 р. за межею бідності жили 15 % населення країни, то на сьогодні їх вже майже 34 %²¹³. Відповідно, і рівень їх доходів, що має оподатковуватися, дуже низький.

Потенційно економічно активне населення країни у віці 15-70 років теж має працювати і отримувати доходи. Між тим, офіційний рівень безробіття, розрахований за методологією Міжнародної організації праці, по підсумках 2019 р. становить 8,7 %. Головною причиною безробіття стало падіння економіки та відповідне зниження фінансових результатів діяльності підприємств. Частина компаній збанкрутіла, а деякі, щоб знизити витрати, почали скорочувати штат працівників. Офіційно було зареєстровано 1,6 млн. безробітних, на 1 вакантне робоче місце претендувало 4 особи.

²¹³ За даними Держстату, майже 34 % українців живуть за межею бідності. URL: https://zaxid.net/za_danimi_derzhstatu_mayzhe_34_ukrayintsiv_zhivut_zamezheyu_bidnosti_n1472988

Згідно з перспективою входження України в Євросоюз, її соціальні стандарти повинні наблизитися до рівня цих країн. Рівень безробіття у 28 країнах-членах Європейського союзу у грудні 2019 р. становив 6,2 %, і це найнижчий показник з січня 2000 р. Найнижчий рівень безробіття зафіксований в Чехії (2 %), а також у Німеччині та Нідерландах (обидві 3,2 %). Найвищі показники безробіття спостерігалися в Греції (16,6 % у жовтні 2019 р.) та Іспанії (13,7 %) ²¹⁴.

Таким чином, можна стверджувати, що економічне зростання в країні, піднесення ефективності суспільного виробництва, залучення інвестицій і т. ін. призведе до створення додаткових робочих місць, дозволить підвищити рівень оплати праці і тим самим створить передумови для збільшення рівня надходження ПДФО до бюджету.

Враховуючи тенденції надходження ПДФО до Зведеного бюджету України, спрогнозуємо його рівень у найближчі два роки. Для цього побудуємо трендову економіко-математичну модель надходження ПДФО. Трендовий аналіз спрямований на порівняння досліджуваного показника з низкою періодів, що передують, і визначення тренду, тобто основної тенденції динаміки показника, очищеної від випадкових впливів окремих факторів.

На рис. 6.8 представлено трендове рівняння лінійного виду, яке характеризує динаміку надходжень від податку на доходи фізичних осіб за 2015-2019 рр. та прогноз на 2020-2021 рр. Зазначимо, що вірогідність прогнозу дуже висока і складає майже 100 %.

За даними моделі, надходження ПДФО за підсумками 2020 р. мають бути на рівні 318582,7 млн. грн., а в 2021 р. – 362789,6 млн. грн. Розрахунки фахівців Офісу з фінансового та економічного аналізу (ОФЕА) у Верховній Раді України свідчать, що в 2020 році заплановано отримати 300,5 млрд. грн. надходжень від цього податку та збору, що становить близько 24 % від суми всіх податкових надходжень Зведеного бюджету. А в 2021 р. – 337,7 млрд. грн. ²¹⁵ Це відповідно на 18,1 та 25,1 млрд.

²¹⁴ Рівень безробіття в ЄС найнижчий за 20 років – Євростат. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/01/30/7105791>

²¹⁵ Оцінка прогнозу надходжень податку на доходи фізичних осіб на 2019-2021 рр. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. URL:

грн. менше, ніж показала побудована нами модель. Розбіжності в показниках можна пояснити неврахуванням нами багатьох факторів, які впливають на рівень надходження ПДФО. Модель дала результат тільки з урахуванням існуючої динаміки за останні роки.

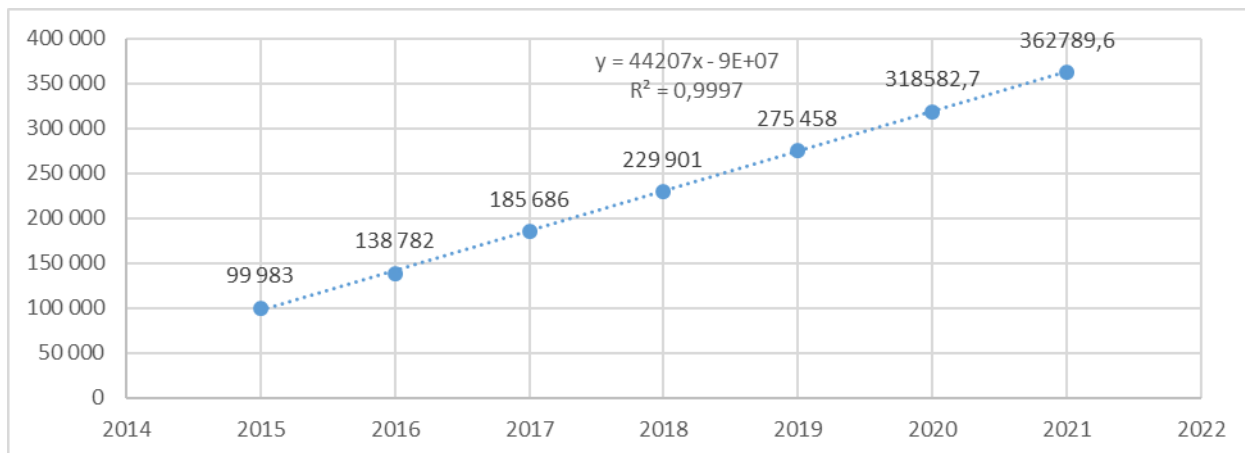


Рис. 6.8. Динаміка надходження ПДФО до Зведеного бюджету України, млн. грн.

Але пандемія коронавірусу COVID-19 також внесе свої корективи. Світова економічна і фінансова криза призвела до припинення роботи багатьох суб'єктів підприємництва, зростання рівня безробіття, скорочення доходів населення. Тому спрогнозований нами, а також ОФЕА, рівень надходження ПДФО буде значно нижчим від запланованого.

Для подальшого зростання надходжень ПДФО в бюджет необхідно задіяти деякі важелі, які вплинуть на розширення бази оподаткування.

Важливим фактором впливу на рівень надходження ПДФО є легалізація доходів фізичних осіб, які вони приховують від оподаткування. Вже не один рік у нашій країні обговорюється законопроект, який передбачає запровадження автоматизованої системи моніторингу відповідності витрат фізичних осіб отриманим доходам. Першим кроком в його реалізації було подання електронних декларацій за 2015 рік для суб'єктів, які займають відповідальні державні посади. Більше 100 тисяч електронних декларацій були заповнені та подані до системи

електронного декларування. Українські чиновники задекларували 30 млрд. грн., велику кількість рухомого і нерухомого майна, оціночна вартість якого явно перевищує офіційні доходи, отримані на державній службі.

Однак це було одноразове декларування, яке вимагали всі основні міжнародні партнери України, серед яких МВФ, Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку, ЄС і США. Однак доцільно, з метою запобігання ухиленню від сплати податків, автоматизовану систему моніторингу відповідності витрат фізичних осіб отриманим доходам поширити на всіх громадян країни. Тобто в цьому випадку має проводитися загальне річне декларування доходів і майна фізичних осіб. Якщо суми витрат значно перевищать офіційні доходи, така особа повинна буде відзвітувати податковому органу про джерело походження доходів і сплату з них податків.

Проведення фінансових операцій будуть контролювати установи і підприємства, які їх здійснюють, і одразу ж в електронній формі за індивідуальним ідентифікаційним номером платника податків направляти ці відомості на спеціальний сайт податкового органу. Звісно, що це значно збільшить об'єми роботи нотаріусів, банків, цілого ряду підприємств, які надають послуги чи реалізують коштовні товари. Адже досвід свідчить про ефективність такої системи. Вона багато років працює у всіх високорозвинених країнах, де фінансове свавілля і несплата податків трактуються як кримінальний злочин²¹⁶.

Але поруч із законом про відповідність видатків доходам, там діє ще один закон – про податкову амністію. Її мета полягає не в наповненні бюджету, а в переході на правову базу у відносинах платників податків і держави. Здійснюється легалізація заощаджень, офіційно не оподаткованих раніше, шляхом декларування реального розміру доходів, сплати певної суми податків (як правило, не вище 10 %) в обмін на гарантію недоторканності від будь-яких видів відповідальності. Це сприятиме, з одного боку, виведенню капіталу з "тіні" в легальний обіг з можливістю подальшого вільного розпорядження коштами, а з іншого боку - інвестиціям в

²¹⁶ Дубовик О. Резерви збільшення надходжень податку на доходи фізичних осіб у бюджет // *Evropský časopis ekonomiky a managementu*. - Praha: Berostav družstvo. - 2019. - Svazek 5. 1 vydání. - P. 341-347

економіку за рахунок легалізації доходів.

Спроби прийняття законодавчої бази, регламентуючої порядок проведення податкової амністії, вже були вжиті в Україні в 2014, 2015 и 2017 роках. І у різні роки були спроби ввести загальне декларування населенням своїх доходів і податковий контроль витрат приватних осіб непрямыми методами. Але ці новації так і залишилися на папері та не принесли будь-якого економічного ефекту.

Ще одним з резервів підвищення рівня надходження ПДФО в бюджет є оподаткування доходів, ввезених на територію України так званими трудовими мігрантами. Близько 3,2 млн. українців працює за кордоном на постійній основі, а в окремий період – від 7 до 9 млн. осіб. У більшості випадків вони офіційно не працевлаштовані. За перші 10 місяців 2019 р. трудові мігранти переказали до України 9,8 млрд. доларів²¹⁷. Звісно, що ці кошти вкрай необхідні державі, підвищують платоспроможний рівень населення, сприяють розвитку підприємництва. Однак, якщо вони не були оподатковані в країні одержання доходу, згідно законодавства з них потрібно сплатити податок в Україні.

Але двічі або декілька разів сплачувати податок з одного й того ж доходу не потрібно. Ця ситуація трактується як подвійне оподаткування, яке виникає під час обкладання одним і тим же або аналогічним податком одного об'єкта оподаткування чи окремого платника податків за один і той же проміжок часу. І існують заходи його усунення. Так, на сьогодні діє 71 міжнародний договір України про уникнення подвійного оподаткування. Крім того, наша країна застосовує договори СРСР про уникнення подвійного оподаткування з Іспанією, Малайзією та Японією, що діють до набуття чинності нових договорів²¹⁸.

Українці найчастіше виїжджають на заробітки до Польщі, Росії, Італії та Чехії. З цими країнами в Україні є угоди про усунення подвійного оподаткування. Тому в разі ненадання контролюючим органам документів, підтверджуючих сплату прибуткового податку, його доведеться сплатити згідно

²¹⁷ У 2019 році трудові мігранти переказали до України 9,8 млрд. доларів – НБУ. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-pereказы-trudovykh-migrantiv/30322221.html>

²¹⁸ Дубовик О. Е. Двойное налогообложение: проблемы и пути их решения в Украине // Вестник Уфимского государственного авиационного технического университета. - 2014. - № 8. - С. 63-71

законодавства України на її території.

Можливості збільшення надходжень ПДФО також криються при виявленні доходів фізичних осіб від здачі нерухомості та земельних ділянок в оренду. Згідно Цивільному кодексу України (ст. 319, 320), власник має право володіти, користуватися і розпоряджатися своїм майном на власний розсуд, у тому числі - з метою підприємницької діяльності²¹⁹.

Статтею 170.1 Податкового кодексу України визначено, що доходи фізичних осіб від надання нерухомості в оренду (суборенду, емфітевзис), житловий найм (піднайм) повинні оподатковуватись ПДФО.

При цьому об'єкт оподаткування визначається, виходячи з розміру орендної плати, зазначеної в договорі оренди, але не менше ніж мінімальна сума орендного платежу за повний чи неповний місяць оренди. Мінімальна сума орендного платежу визначається за методикою, що затверджується Кабінетом Міністрів України, виходячи з мінімальної вартості місячної оренди одного квадратного метра загальної площі нерухомості з урахуванням місця її розташування, інших функціональних та якісних показників, що встановлюються органом місцевого самоврядування²²⁰.

Здача в оренду власного майна (кімнати, квартири, гаража, дачного будинку, земельної ділянки та інших об'єктів власності) служить додатковим джерелом заробітку. Орендодавець повинен самостійно визначити розмір свого фіскального зобов'язання, подати декларацію про доходи за звітний рік у Державну податкову службу до 1 травня поточного року і сплатити податок до 1 серпня.

При здачі своєї нерухомості юридичній особі або фізичній особі-підприємцю, вони і будуть виступати податковими агентами зі сплати ПДФО в бюджет.

Однак далеко не всі орендарі офіційно укладають договір оренди. Якщо цей договір посвідчується нотаріусом, то останній має відстежити сплату ПДФО в бюджет. Невеликий відсоток угод з оренди нерухомості здійснюється через агентства

²¹⁹ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

²²⁰ Податковий кодекс України від 2.12.2010 р. № 2755-VI. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

нерухомості. Таким чином, на сьогодні здавати законно свої квадратні метри і платити податки - це справа совісті кожної людини. І практично поодинокі випадки, коли орендодавців карали за несплату податків. Створення бази орендованого майна, покращення адміністрування стягнення ПДФО при здачі майна в оренду – перспективний напрям діяльності Податкової служби. Необхідно відпрацювати механізм її дій, щоб знизити витрати, пов'язані з виконанням контрольних функцій в цьому випадку.

Електронна комерція активно розвивається як у всьому світі, так і в Україні. Широкого розмаху одержала інтернет-торгівля. Зі збільшенням числа інтернет-користувачів бізнес у мережі стрімко поширюється. Для нашої країни це особливо актуально, так як уряд у пошуках джерел наповнення бюджету може звернути пильну увагу на оподаткування віртуальних угод.

Однак у Податковому кодексі відсутні будь-які спеціальні норми в частині оподаткування діяльності, пов'язаної з торгівлею в інтернеті. Інтернет-магазин - це лише форма організації торгівлі, яку здійснює юридична або фізична особа-підприємець. І оподаткування його діяльності повинно здійснюватися за загальними правилами, які встановлені в податковому законодавстві України для платників податку на прибуток і фізичних осіб, які працюють на загальній або спрощеній системі оподаткування.

При роботі на загальній системі оподаткування, підприємці сплачують ПДФО з чистого доходу. Спрощена система оподаткування вимагає сплати єдиного податку, в який сума ПДФО вже включена.

У більшості випадків відсутність достовірної інформації про інтернет-магазини (їх реєстрацію, засновників, організаційно-правову форму тощо) унеможлиблює проведення Держфінмоніторингом та Державною податковою службою повного і об'єктивного контролю за їх діяльністю та сплатою податків. З даною проблемою вже зіткнулися податкові служби розвинених країн. Але їм на допомогу приходить як досить висока свідомість громадян, так і розвиненість спецслужб, зокрема досить високий рівень технічного забезпечення податкової поліції. Тому схема ухилення від податків шляхом перенесення бізнесу в інтернет у розвинених країнах поки

використовується, в основному, невеликим бізнесом²²¹.

Певного поширення набула у світі, і в Україні в тому числі, гра на ринку Forex з використанням каналів інтернету. Тут фактично здійснюється ніким не контрольоване виведення капіталів за межі держави. А людина, яка виграла на Forex, не сплачує жодних податків зі свого виграшу.

Низький рівень податкової культури українців сприяє усвідомленому ухиленню від сплати податків, наявності значного тіньового сектору, нелегальному працевлаштуванню, існуванню фактів приховування доходів. Населення має достатньо низький рівень переконання в необхідності сплати податків. Саме тому сьогодні однією з найактуальніших проблем є робота з людьми, доведення необхідності сплати податків та підвищення рівня їх свідомості. А це можливо лише за умови побудови соціально орієнтованої економіки і, як наслідок, цивілізованої податкової системи, яка б стояла на варті інтересів пересічних громадян. Через удосконалення системи адміністрування податків і перманентну кропітку роботу з платниками податків ми досягнемо значного ефекту від збільшення надходжень податку на доходи фізичних осіб у бюджет.

Подивимось на проблему наповнення бюджету за рахунок ПДФО з іншого боку. Головною проблемою прибуткового оподаткування є досягнення оптимального співвідношення між економічною ефективністю та соціальною справедливістю податку. Іншими словами, необхідні такі ставки податку, які забезпечували б максимально справедливий перерозподіл доходів при мінімальному збитку платників податків від оподаткування. На різних етапах економічного розвитку країни пріоритет може віддаватися чи економічній ефективності, чи соціальній справедливості, відповідно до чого і вибирається ставка ПДФО.

Основна ставка ПДФО в Україні пропорційна і встановлена на рівні 18 %. При кризовій ситуації в країні, коли доходи населення зменшуються, неефективно підвищувати ставки податку, бо це потягне за собою зниження рівня споживання, що, в свою чергу, спричинить ще більше зниження доходів. Тоді доцільно встановлювати пропорційну ставку прибуткового

²²¹ Дубовик О. Резерви збільшення надходжень податку на доходи фізичних осіб у бюджет // *Evropský časopis ekonomiky a managementu*. - Praha: Berostav družstvo, 2019. Svazek 5. 1 vydání. P. 341-347

податку. В цьому випадку соціальна нерівність пом'якшується наданням пільг з оподаткування зарплати, яка є основним видом доходу, та застосуванням податкової знижки. Задля оподаткування інших видів доходів населення необхідно створити базу даних та мати певний час для того, щоб утримання з цих видів доходів стали ефективним податковим важелем²²².

Ефективна ставка ПДФО, що відображує реальну частку податкових надходжень від загальної суми доходів платників податків, виявляється значно нижчою за основну ставку (рис. 6.9).

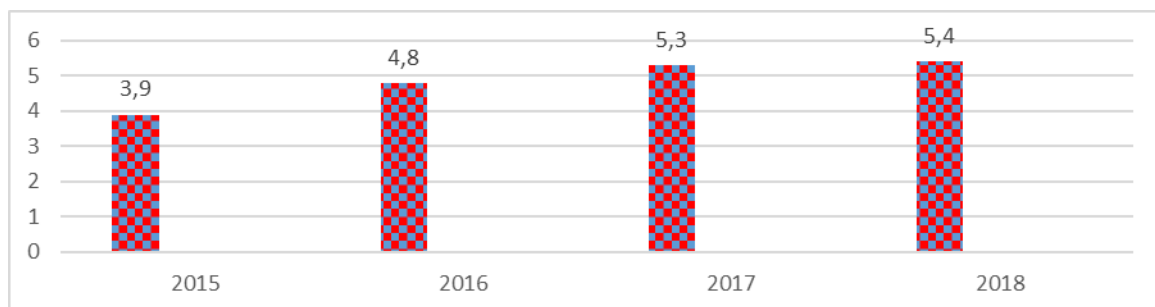


Рис. 6.9. Динаміка ефективної ставки ПДФО в Україні за 2015-2018 рр.

Такий розрив можна пояснити тим, що, по-перше, не всі доходи громадян оподатковуються за єдиною ставкою у 18 %, по-друге, за рахунок існування податкових соціальних пільг певна частина доходу у вигляді зарплати не оподатковується ПДФО, а, по-третє, при застосуванні податкової знижки частина сплаченого ПДФО в результаті річного перерахунку повертається платнику податку.

Сьогодні діапазон ставок індивідуального прибуткового податку в світі досить широкий. З огляду на перспективи вступу України до Євросоюзу, дослідимо ситуацію з цього питання в країнах-членах ЄС. Найбільш низькі ставки в Данії, Румунії, Болгарії - на рівні 10 %, найбільш високі – в Бельгії, Нідерландах, Австрії (верхня ставка податку перевищує 50 %). І з 28 країн ЄС тільки 6 використовують пропорційні ставки при оподаткування

²²² Дубовик О. Ю. Щодо доцільності вибору ставки податку на доходи фізичних осіб // Вісник Херсонського національного технічного університету. – Херсон: ХНТУ. - 2020. – С. 695-697

доходів громадян²²³.

Не можна теоретично обґрунтувати ідеальну шкалу оподаткування доходів з точки зору інтересів держави. Суттєве значення в оцінці її справедливості мають національні, психологічні та культурні фактори. Можна лише обґрунтовувати свої пропозиції і перевіряти їх на практиці.

На сьогодні у Верховну Раду подано два законопроекти щодо впровадження прогресивної шкали ставок ПДФО, від якої в нашій країні відмовилися в 2004 році заради боротьби з тіньовими зарплатами. Пропонується введення неоподаткованого мінімуму у вигляді мінімальної зарплати, а решту доходу оподатковувати за диференційними ставками від 15 до 27 %²²⁴. Також є пропозиція більш лаконічна: ввести прогресивну шкалу оподаткування ПДФО за ставками від 18 до 54 %.

Але ж потрібно розуміти, що ці новації неодмінно потягнуть за собою ускладнення адміністрування ПДФО та обов'язкове загальне декларування доходів і статків. Велика вірогідність того, що заможні верстви населення почнуть інтенсивніше ухилятися від податків, обсяг надходжень в бюджет знизиться, а основний податковий тягар ляже на середній клас. У будь якому випадку доходи бюджету збільшаться завдяки надходженням прибуткового податку, якщо рівень доходів та добробут населення країни будуть зростати.

6.3. Вектори підвищення фіскальної ефективності податку на додану вартість

Податки – один з важливих фінансових інструментів регулювання розвитку національної економіки в умовах інтеграційних процесів країни. Податок на додану вартість

²²³ Проект Закону України від 30.01.2020 р. № 2758 «Про внесення змін до статті 167 Податкового кодексу України (щодо запровадження справедливої прогресивної шкали податку на доходи фізичних осіб)». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67920

²²⁴ Проект Закону України 17.02.2020 р. № 3076 «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо звільнення від оподаткування податком на доходи фізичних осіб та військовим збором окремих доходів та запровадження справедливої прогресивної шкали податку на доходи фізичних осіб)». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68160

відіграє вагому роль у системі державних фінансів більшості розвинених країн світу, зокрема й в Україні.

Податок на додану вартість (ПДВ) є основним бюджетоутворюючим податком в Україні, незважаючи на складність механізму його адміністрування, що пов'язано з численними ухиленнями від оподаткування, існуванням значної кількості податкових пільг. ПДВ не приносить такого ефективного результату державі, як очікується, через невиконання планових показників з його надходження до бюджету, податковий борг платників податків, сальдо експортно-імпортних операцій та інші причини.

Протягом 2013-2019 рр. фіскальна значимість ПДВ зростала (табл. 6.2).

Таблиця 6.2

Динаміка фіскальної значимості ПДВ у 2013-2019 рр.²²⁵

Показники/роки	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Фактичні надходження ПДВ, млрд. грн.	127,3	144,6	177,8	235,5	314,0	374,2	376,3
Доходи державного бюджету, млрд. грн.	291,6	310,7	503,8	574,7	698,4	833,6	998,3
ВВП, млрд. грн.	1454,9	1566,7	1979,3	2383,2	2982,9	3558,7	3974,6
Фіскальна значимість ПДВ у бюджеті держави, %	43,7	46,6	35,3	41,0	45,0	44,9	37,7
Фіскальна значимість ПДВ у ВВП держави, %	8,8	9,2	9,0	9,9	10,5	10,5	9,5

Питома вага ПДВ у доходах бюджету держави була на рівні 40-45 %. Це означає, що даний податок займає значне місце у формуванні доходів державного бюджету України. Питома вага ПДВ у ВВП коливається в межах 9-10 %. Тобто ПДВ має значний вплив на перерозподіл ВВП через бюджет країни.

Про ефективність застосування ПДВ в Україні свідчать показники, наведені в таблиці 6.3. Ефективна ставка ПДВ, яка розраховується відношенням сум ПДВ, які надійшли в бюджет,

²²⁵ Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

до кінцевих споживчих витрат домогосподарств, за останні три роки суттєво наблизилась до номінальної ставки. Також збільшується продуктивність ПДВ. Це свідчить про поліпшення адміністрування цього податку та більш повну реалізацію його фіскальної функції.

Таблиця 6.3

Динаміка показників оцінки фіскальної ефективності ПДВ в Україні у 2013-2018 рр.

Показники/роки	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ефективна ставка ПДВ, %	12,16	12,9	13,36	15,0	15,88	15,39
Продуктивність ПДВ, %	60,8	64,5	66,8	75,0	79,4	77,0

Динаміка коефіцієнту ефективності ПДВ у ВВП також дозволяє зробити висновки про підвищення у 2016-2018 рр. рівня віддачі національної економіки (рис. 6.10).

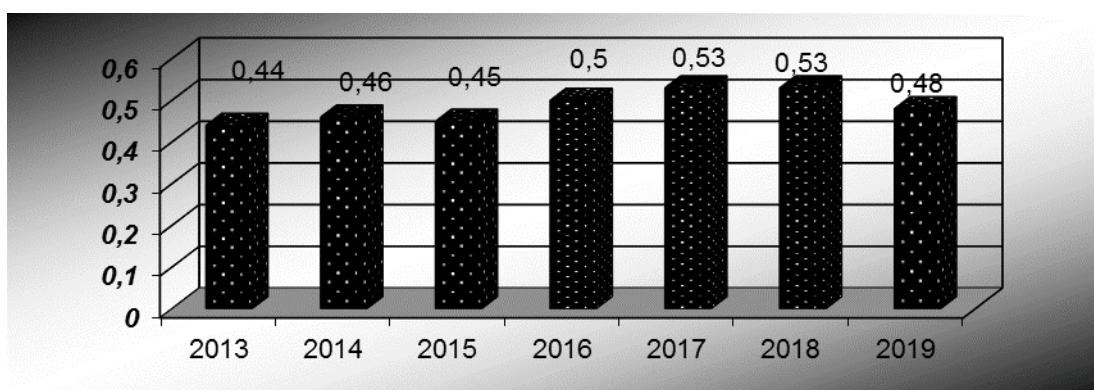


Рис. 6.10. Динаміка коефіцієнту бюджетної ефективності ПДВ в Україні в 2013-2019 рр.

Однак потенційна фіскальна ефективність ПДВ значно більша. Це наочно можна проілюструвати за допомогою аналізу показника бюджетної ефективності ПДВ, який розраховується відношенням питомої ваги податку у ВВП до номінальної ставки ПДВ. В Україні він коливається у межах 0,44-0,53, у Болгарії – 0,63, в Естонії – 0,5, у Латвії – 0,47, у Словенії – 0,44.

При наближенні українського показника бюджетної ефективності ПДВ до рівня Болгарії, додаткові надходження податку складуть 117,6 млрд. грн.

Є декілька факторів, які впливають на досить низьку продуктивність податку, серед яких можна назвати існування широкого переліку пільг, ухилення та уникнення від сплати,

бюджетне відшкодування ПДВ. Існування інституту бюджетного відшкодування ПДВ вкрай негативно впливає на податкову складову доходів бюджету та стримує розвиток економіки. Був час, коли песимістично настроєні аналітики прогнозували, що за кілька років суми з надходження ПДВ та з бюджетного відшкодування податку зрівняються. Однак дані таблиці 3 свідчать про поступове зниження рівня бюджетного відшкодування у порівнянні зі сплаченим податком. Так, якщо у 2013 році бюджетне відшкодування складало 41,9 % від суми надходжень ПДВ, то вже у 2018 р. ця величина знизилася до 35,2 %. Але у 2019 році бюджетне відшкодування ПДВ збільшилося у порівнянні з минулим роком на 20,2 млрд. грн. і склало 40,4 % від суми надходжень ПДВ.

Суми ПДВ, сплачені з ввезених товарів, значно перевищують суми податку, сплачені із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) (табл. 6.4). ПДВ з вироблених в Україні товарів за вирахуванням бюджетного відшкодування коливається в межах 20-25 % сукупних надходжень ПДВ до Державного бюджету.

Внаслідок введення у 2014 році ставки ПДВ 7 % на деякі лікарські препарати, а також зростання ціни на газопостачання та електроенергію для населення майже на 25 %, суми ПДВ із вироблених в Україні товарів дещо збільшилися у порівнянні з 2013 роком. Однак подальше падіння питомої ваги ПДВ з вироблених в Україні товарів може бути спричинено ситуацією, яка склалася на сході країни, та складним економічним становищем.

Скорочення ПДВ із ввезених на територію України товарів у 2019 році пов'язане із звільненням від оподаткування імпорту сонячних батарей та вітряків, зменшенням обсягу імпорту природного газу НАК «Нафтогаз України», заборонаю та обмеженням урядом Російської Федерації з 1 червня 2019 р. експорту до України російської нафти, нафтопродуктів і вугілля; міцнішим обмінним курсом гривні, ніж враховано в бюджеті; повільнішими темпами зростання імпорту товарів, ніж враховано в бюджеті; продовженням дії пільги зі сплати ПДВ із ввезених електромобілів.

Окремою і гострою останнім часом стає проблема великого обсягу бюджетного відшкодування ПДВ, через яке держава

втрачає значні податкові ресурси. Порівнюючи з 2013 роком, обсяги надходження ПДВ у 2019 р. зросли майже в 3 рази, аналогічно зросли суми бюджетного відшкодування - в 2,8 рази. Тобто темпи росту надходжень ПДВ і сум бюджетного відшкодування майже однакові.

Таблиця 6.4

Динаміка надходжень ПДВ до Державного бюджету України
у 2013-2019 рр.²²⁶

Показники/роки		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Всього надходжень ПДВ, у тому числі:	млрд. грн.	127,3	144,6	177,8	235,5	314,0	374,2	376,3
- ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг)	млрд. грн.	84,2	80,7	107,4	139,5	180,2	210,8	240,8
Бюджетне відшкодування ПДВ грошовими коштами	млрд. грн.	-53,4	-43,3	-68,4	-94,4	-120,1	-131,7	-151,9
ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування	млрд. грн.	30,8	37,4	39,0	45,1	60,1	79,1	88,9
	% до надходжень ПДВ	24,2	25,8	22,0	19,2	19,1	21,1	23,6
- ПДВ із ввезених на територію України товарів	млрд. грн.	96,5	107,2	138,8	181,5	250,5	295,1	287,4
	% до надходжень ПДВ	75,8	74,2	78,0	77,1	79,8	78,9	76,4

Якщо співвіднести суми надходжень податку на додану вартість та суми його бюджетного відшкодування, то можна побачити, що фактично отримана сума даного податку у рази зменшиться, що дещо нівелює його фіскальну та бюджетоутворюючу роль. Суми бюджетного відшкодування в сумі ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) складають від 53 до 67 % (табл. 6.4). Виходить, що більше половини цього податку, одержаного при реалізації вітчизняних товарів і послуг, треба повернути платникам. Більш того, вітчизняні підприємці нарікають, що даний податок «з’їдає» значну частку обігових коштів підприємств²²⁷.

В Одеській області перераховано платникам податку узгоджених сум бюджетного відшкодування ПДВ за 2016-2018 рр. майже 7,5 млрд. грн. І кількість таких платників щорічно

²²⁶ Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

²²⁷ Дубовик О. Ю., Касса А. П. Вектори підвищення фіскальної ефективності ПДВ // Галицький економічний вісник. - 2019. - № 5. - С. 95-101

зростає (рис. 6.11). Найбільші суми податку надійшли на рахунки таких підприємств як ТОВ «Дельта Вілмар СНД» (97 млн. грн.), ТОВ «ТД «Дельта Вілмар» (89 млн. грн.), ТОВ «М. В. карго» (18 млн. грн.), АТ «Одеський припортовий завод» (12 млн. грн.), ТОВ «Грейн-експорт» (25 млн. грн.) та інші.



Рис. 6.11. Динаміка бюджетного відшкодування ПДВ та кількості підприємств, яким відшкодовано ПДВ в Одеській області у 2016-2019 рр.²²⁸

Крім того, в Україні розповсюджені і широко використовуються схеми з незаконного відшкодування ПДВ, які ще більше знижують фіскальну ефективність цього податку. Експортна карусель, закупівля врожаю на етапі його поставки на елеватори, «продаж» податкового кредиту, використання фіктивних фірм – ось далеко не повний перелік тих зловживань, які використовують порушники законодавства.

Не минула проблема дії схем ухилення від оподаткування з використанням незаконного бюджетного відшкодування ПДВ і країни Євросоюзу. Гучні скандали, пов'язані з незаконним поверненням ПДВ через «карусельні» схеми, стрясали Великобританію і Голландію. У деяких країнах Європи схеми з незаконним відшкодуванням ПДВ були виявлені у торгівлі квотами на викид вуглекислого газу. Для боротьби з наростаючими схемами шахрайства з ПДВ Єврокомісія створила спеціальну інформаційну мережу Eurofisc, оскільки рівень «загубленого» податку в ЄС, обчислений податковими органами країн союзу, в останні роки вимірюється кількома мільярдами

²²⁸ Територіальні органи ДПС в Одеській області. URL: <https://od.tax.gov.ua>

євро. Знищення податкових шахрайств з ПДВ у Євросоюзі може підвищити збирання податку на 12 %, а у ряді країн — до 20 %²²⁹

На даний час є багато причин, які певним чином впливають на завищення сум ПДВ, що підлягають бюджетному відшкодуванню, або завищення сум податкового кредиту, а саме²³⁰:

- неефективність механізмів відшкодування ПДВ;
- фіктивний експорт, тобто експорт товарів за межі митної території України лише на папері без фактичного вивезення товару;
- експорт товарів, які повертаються контрабандним шляхом на митну територію України з наступним оформленням їх повторного експорту;
- ухилення від сплати ПДВ через різні незаконні схеми;
- оформлення продажу товару через декілька фіктивних підприємств перед здійсненням експортної операції за межі митної території України для збільшення ціни товару та відшкодування податку на додану вартість;
- створення «фіктивних» фірм, через які проводяться незаконні операції;
- проведення псевдоекспортних операцій;
- проведення імпорتنих операцій з товарно-матеріальними цінностями за більш низькими цінами, ніж потрібно;
- високий рівень тіньової економіки в Україні.

Тому податок на додану вартість у світі не дарма називають найбільш кримінальним та корумпованим податком, оскільки механізм його відшкодування сприяє створенню численних способів незаконних та корупційних схем.

На сьогодні є багато пропозицій для усунення проблем, пов'язаних з бюджетним відшкодуванням ПДВ, зменшення кількості корупційних схем та незаконним відшкодуванням цього податку, що призведе до збільшення надходження ПДВ до бюджету. До них можна віднести:

- удосконалення електронної системи адміністрування ПДВ, приведення податкового законодавства до відповідного рівня, скорочення пільг щодо нарахування і сплати ПДВ;

²²⁹ Дубовик О. Ю., Касса А. П. Вектори підвищення фіскальної ефективності ПДВ // Галицький економічний вісник. - 2019. - № 5. - С. 95-101

²³⁰ Рахункова палата України. URL: <https://rp.gov.ua>

- удосконалення митного законодавства щодо оформлення фактичного перетину митного кордону;
- посилення митного контролю щодо створення умов, при яких ввезення товарів на митну територію України без митного оформлення неможливо;
- посилення контролю за правомірним поданням заяв про відшкодування ПДВ, удосконалення автоматичної системи;
- унеможливлення реєстрації фіктивних підприємств, створення загального електронного реєстру податкових накладних, що дозволить виявляти фіктивні підприємства;
- запровадження єдиного ретельно перевіреного реєстру усіх експортерів, які будуть претендувати на відшкодування податку на додану вартість;
- посилення контролю над здійсненням імпорتنих операцій, проведення скоординованих дій податкових митних підрозділів ДПС України з метою запобігання імпорту товарів за заниженими цінами;
- удосконалення законодавства, що дозволить вивести економіку з тіньового сектору.

Однак дані пропозиції лише частково зможуть вирішити проблеми невідповідного відшкодування платникам ПДВ. Нині, як і в майбутньому, результативність та успішність бюджетного відшкодування ПДВ залежить не стільки від критеріїв, які встановлені нашим законодавством, скільки від ефективності адміністрування ПДВ та успішності проведення податкової реформи.

У липні 2017 року був запроваджений Податковим кодексом України новий механізм СМ КОР, який дозволяє автоматично аналізувати податкову накладну на наявність ризиків задля підвищення ефективності боротьби з ухиленням від оподаткування. СМ КОР має сприяти збільшенню доходів до бюджету, детінізації економіки, а також створенню рівних конкурентних умов діяльності для суб'єктів господарювання. Це черговий етап у роботі із боротьби зі зловживаннями у сфері оподаткування ПДВ. Система СМ КОР, перш за все, спрямована на запобігання діяльності так званих «зустрічних транзитів» - суб'єктів господарювання, які здійснюють «підміну товарів». СМ КОР дає можливість зупинити випадки безпідставної реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування, коли

постачальник фактично не здійснює господарську операцію, а реєструє накладну з метою надання покупцю податкової вигоди у вигляді неправомірно сформованого податкового кредиту. Тому потрібно удосконалювати податкову систему, оскільки податок на додану вартість – це найвагоміше джерело збільшення доходів Державного бюджету.

Постає питання: якщо ПДВ такий недосконалий і корумпований, може держава його скасує, та замість нього введе інший, більш прозорий і потужний податок? Крім того, в умовах стрімкого росту рівня інфляції, серед громадян, які отримують невисокі доходи, податок на додану вартість викликає соціальну напругу, оскільки, хоч і приховано входячи до ціни, він значно збільшує реальну вартість товарів та послуг. ПДВ у тому вигляді, в якому він існує сьогодні в Україні, проявляє беззаперечно свою фіскальну функцію, однак зовсім не відображає регулятивну. Виходячи із сказаного, існує серйозний привід для відміни податку на додану вартість, оскільки всі його позитивні сторони згладжуються значними недоліками.

Нині в Україні знову триває дискусія щодо того, чи доцільно зберегти податок на додану вартість чи замінити його іншим непрямим податком.

На противагу ПДВ можна застосовувати такі непрямі податки як податок з обороту та податок з продажу. Податок з обороту стягується на кожній стадії руху товарів від виробника до кінцевого споживача, тобто багаторазово, і, як це вже давно відомо, вносить серйозні диспропорції в економічну систему. Сьогодні він існує у Камбоджі, Північній Кореї, Бурунді.

Податок з продажу стягується від вартості товару на кінцевій стадії його реалізації лише один раз. Однак по численних технічних причинах дуже нелегко вичленувати для обкладення цим податком продажі саме кінцевому споживачеві. Його різновидом є GST (goods and services tax) - федеральний податок при продажу товарів і послуг в деяких країнах, включаючи США, Австралію, Канаду, Сінгапур, Нову Зеландію та ін.

Механізм розрахунку ПДВ у світі має альтернативи. Він може бути заснованим на прямому адитивному методі, непрямому адитивному методі, методі прямого віднімання або непрямому віднімання. У країнах ЄС функціонування

оподаткування доданої вартості має певні особливості, які роблять цей податок більш схожим на податок із продажу, ніж на той податок на додану вартість, який ми звикли спостерігати у повсякденному житті. Якщо проводити аналогії з Україною, то фактично європейці запровадили своєрідний гібрид стандартного ПДВ та податку з продажу.

Оскільки Україна обрала євроінтеграційний шлях розвитку, виникає необхідність адаптації національного податкового законодавства до вимог міжнародної спільноти. Інтенсифікація інтеграційних процесів у сфері оподаткування сприятиме нівелюванню негативних наслідків податкової конкуренції, прозорості застосування норм податкового законодавства, запобіганню ухиленню від сплати податків.

На сучасному етапі склад податкових систем у країнах ЄС характеризується значним рівнем уніфікації. Така ситуація є наслідком тривалого процесу гармонізації податкових систем, який задокументовано в «*Acquis Communautaire*» - сукупності спільних прав і зобов'язань, обов'язкових до виконання в усіх країнах-членах ЄС.

З позицій вступу України в Євросоюз актуальним є вирішення питання необхідності створення територій з єдиним податковим режимом. Механізм адаптації законодавства України до вимог Євросоюзу, утворення відповідних інституцій у межах прийнятої Верховною Радою України Загальнодержавної програми включає декілька послідовних етапів²³¹. Гармонізація законодавства з непрямих податків реалізується через прийняття відповідних директив відносно акцизів і ПДВ. Це пов'язано з необхідністю існування єдиного підходу у правовому регулюванні основних непрямих податків для забезпечення вільного руху товарів і послуг при скасуванні митних бар'єрів між країнами-членами співтовариства.

Базовим документом, що регулює порядок оподаткування ПДВ в ЄС, є Директива «Про спільну систему податку на додану вартість»²³². Вона визначає всі ключові елементи оподаткування

²³¹ Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>

²³² Директива Ради 2006/112/ЄС «Про спільну систему податку на додану вартість» від 28.11.2006 р

ПДВ, за винятком податкових ставок, які встановлюються кожною окремою державою ЄС.

За прийнятим у Євросоюзі мінімальним обмеженням основна ставка ПДВ повинна бути не менше 15 %. На пільгові товари можна застосовувати знижені ставки ПДВ, які не повинні бути нижче 5 %. Вони можуть застосовуватись на медичні засоби, дитячі товари, товари першої необхідності та деякі продовольчі товари. У вигляді виключення на деякі товари можна більш низькі ставки аж до 0 %.

Станом на 2019 р. найбільші ставки ПДВ були в Угорщині (27 %), Хорватії, Швеції та Данії (25 %), а найменші – у Люксембурзі (17 %) та Мальті (18 %). Середня ставка ПДВ у країнах ЄС-28 сьогодні становить дещо більшу величину - 21,6 %²³³.

За допомогою кластерного розподілу країн Європи за критерієм структури податкової системи за допомогою застосування методу Варда та методу k-середніх було встановлено, що податкова система України характеризується наявністю спільних рис з податковими системами таких країн-членів ЄС як деякі країни колишнього соціалістичного табору - Болгарія, Чехія, Естонія, Латвія, Литва, Румунія і Словаччина²³⁴. Тому варто нашій країні придивитися до умов функціонування там ПДВ, які відрізняються від українських.

Так, у Чехії, Словаччині, Румунії за зниженою ставкою ПДВ (відповідно 10/15 %, 10 % та 5/9 %) оподатковуються об'єкти нового житлового будівництва, електропостачання і опалення житла, вода, газ, ремонт медичного обладнання, клінінгові послуги, догляд на дому за дітьми, людьми похилого віку, хворими та інвалідами, культурні, мистецькі та спортивні заходи. У Болгарії (9 %) – туристичні послуги та послуги з організації проживання, у Литві (5/9 %) – медикаменти і медичне обладнання, опалення та гарячу воду, в Естонії (9 %) - книги та періодика, постачання ліків та медичних препаратів, проживання тощо.

²³³ European Commission. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/refineSplSearch.html?selectedTaxType=CIT&selectedMemberState=12&dateFrom=2019%2F01%2F01&dateTo=&keywords=

²³⁴ Самусевич Я. В. Фіскальна конвергенція як наслідок податкової конкуренції: теоретичні засади та емпіричний аналіз // Вісник Української академії банківської справи. - 2015. - № 1 (38). - С. 39-49

З огляду на стан розвитку економіки та фінансового сектору цих країн, Україні доцільно було б запозичити вищенаведену диференціацію ставок та розширити перелік товарів, які оподатковуються за зниженими ставками (перш за все соціально орієнтованих та життєво необхідних), що дало б можливість дещо послабити соціальну напругу у суспільстві. А до предметів розкоші (ювелірних виробів, ексклюзивних автомобілів, елітної житлової нерухомості, антикваріату тощо) доцільно застосування підвищеної ставки, що призвело б не лише до поповнення доходів бюджету, а стало б першим кроком до справедливого оподаткування товарів "luxury" в Україні²³⁵.

ПДВ є складним та у багатьох випадках суперечливим податком. Часто можна зустріти думку, що саме ПДВ є одним із факторів, які не дають економіці розвиватися. Однак важко собі уявити, щоб в українських умовах (з шаленими соціальними зобов'язаннями) урядовці відмовилися б від податку, який забезпечує приблизно третину всіх доходів бюджету. А якщо ще взяти до уваги наш європейський вибір, то взагалі дискусія «з ПДВ чи без ПДВ» втрачає сенс. Утім, між двома протилежними думками «за» і «проти», на нашу думку, можна знайти консенсус: навіть якщо ПДВ – це наша податкова доля, немає нічого поганого у тому, щоб шукати шляхи здешевлення та «реконструкції» цього податку для економіки та для бізнесу.

Фіскальна значимість ПДВ останніми роками суттєво зростає внаслідок прийняття податковими органами дієвих заходів щодо протидії ухиленню та уникненню від його сплати. Вирішення проблеми скорочення бюджетного відшкодування ПДВ, перехід до диференційованої шкали ставок дозволить повною мірою реалізувати податком свою фіскальну функцію, адже він – надійне джерело збільшення доходів державного бюджету.

²³⁵ Дубовик О. Ю., Ковальчук Т. О. Конвергенція механізмів оподаткування доданої вартості України та Євросоюзу // Науковий вісник. – Одеса: ОНЕУ. -2016. - Вип. 8. - С. 16-28

7. ЕКОЛОГІЗАЦІЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

7.1. Екологізація як важливий напрям розвитку економіки

Реалії сьогодення свідчать, що сталий розвиток країни неможливо уявити без урахування економічної, соціальної та екологічної складових. В сучасних умовах екологічні питання стають все більше актуальними, а терміни «зелена» економіка, «екологізація» економіки входять у повсякденне використання.

Екологізація економіки – це важливий напрям та модель розвитку економіки, який спрямований на усунення еколого-економічних протиріч і забезпечення гармонійного поєднання середовища життєдіяльності людини і якості навколишнього середовища²³⁶.

Процес екологізації економіки спрямований на досягнення «зеленої» економіки, яка повинна:

- підвищити обізнаність про реальне екологічне, енергетичне та соціально-економічне становище світу, виявивши ідеологічні варіанти для кращого розуміння дилеми «економічне зростання та захист довкілля»;

- знайти оптимальні шляхи та більш ефективні інструменти для вирішення проблем, з якими стикнулося суспільство²³⁷.

Досягнення «зеленої» економіки відбувається через поступову екологізацію усіх сфер життєдіяльності людини. Процес екологізації стає пріоритетним напрямом розвитку держави.

Для України процес екологізації економіки є особливо актуальним, оскільки, незважаючи на позитивну динаміку щодо зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин (табл. 7.1) та розміщених відходів (рис.7.1), Україна посідає 60 місце серед 180 країн світу за індексом екологічної ефективності (Environmental Performance Index). Індекс екологічної ефективності – це метод кількісної оцінки та порівняльного аналізу

²³⁶ Крутякова В. І. Екологізація як складова стратегії переходу України до сталого розвитку [Електронний ресурс] / В. І. Крутякова, С. К. Харічков – Режим доступу: https://scholar.google.com/scholar?cluster=5987746963125314178&hl=ru&as_sdt=0,5&scio

²³⁷ Маркевич К. «Зелені» інвестиції у сталому розвитку: світовий досвід та український контекст – Центр Разумкова, 2019 – с. 316

показників екологічної політики держав світу. Індекс розраховується раз на два роки та передбачає дослідження двох груп показників: життєздатність екосистеми (управління природними ресурсами) та екологічне здоров'я, що оцінює вплив довкілля на здоров'я людини²³⁸.

Таблиця 7.1

Динаміка викидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище в Україні, 2010-2019 рр.^{239,240}

Роки	Приріст (збиток) викидів забруднюючих речовин у порівнянні з попереднім роком:							
	усього (окрім діоксиду вуглецю)		у тому числі:				діоксиду вуглецю	
			стаціонарними джерелами забруднення		пересувними джерелами забруднення			
	тис. тонн	%	тис. тонн	%	тис. тонн	%	млн. тонн	%
2010	433,3	6,73	215,7	5,29	32,4	1,27	13	7,02
2011	237,1	3,45	280,2	6,52	-43,1	-1,67	37,8	19,07
2012	-60,2	- 14	-43,3	-0,95	-16,9	-0,67	-4	-1,69
2013	-101,3	-1,49	-40,2	-0,93	-61,1	-2,46	-1,3	-0,56
2014*	-1533,2	-22,81	-1104,7	-25,72	-428,5	-17,67	-49,8	-21,58
2015*	-824,9	-15,43	-492,6	-14,70	-332,3	-16,65	-32,7	-16,80
2016*	-1443,2	-31,92	220,7	7,72	-	-	-11,4	-7,04
2017*	-456	-9,73	-493,2	-16,02	37,2	2,31	-26,4	-17,53
2018*	-109,4	-2,59	-76,6	-2,96	-32,8	-1,99	2,2	1,77
2019*	-2,2	-0,05	-48,8	-1,95	46,6	2,89	-5,1	-4,03

Дані табл. 7.1 свідчать, що протягом останніх восьми років відбувається зменшення викидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище в середньому на 12,25%, що є наслідком поступової екологізації економіки держави, серед яких: запровадження змін у податковому та бюджетному

²³⁸ Hsu, A., L.A. Johnson, and A. Lloyd. 2013. Measuring Progress: A Practical Guide From the Developers of the Environmental Performance Index (EPI). New Haven: Yale Center for Environmental Law & Policy [Електронний ресурс] – режим доступу: https://web.archive.org/web/20131226110627/http://www.epi.yale.edu/sites/default/files/downloads/YCELP_Measuring_Progress_Manual.pdf

²³⁹ Розраховано автором на основі даних джерел: Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

²⁴⁰ Дані без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції

законодавстві, у тому числі у характері використання надходжень від екологічного податку, а саме спрямування їх на фінансове забезпечення цільових проектів екологічної модернізації підприємств. Варто також відмітити, що суттєве зменшення викидів у 2014-2019 рр. порівняно з 2010-2013 рр. обумовлено, нажаль, неврахуванням тимчасово окупованих територій.

Комплексний аналіз загального негативного навантаження забруднюючими речовинами та відходами на навколишнє природне середовище наведено на рис. 7.1 завдяки розрахунку та аналізу інтегрованого показника (E_{ec1}).

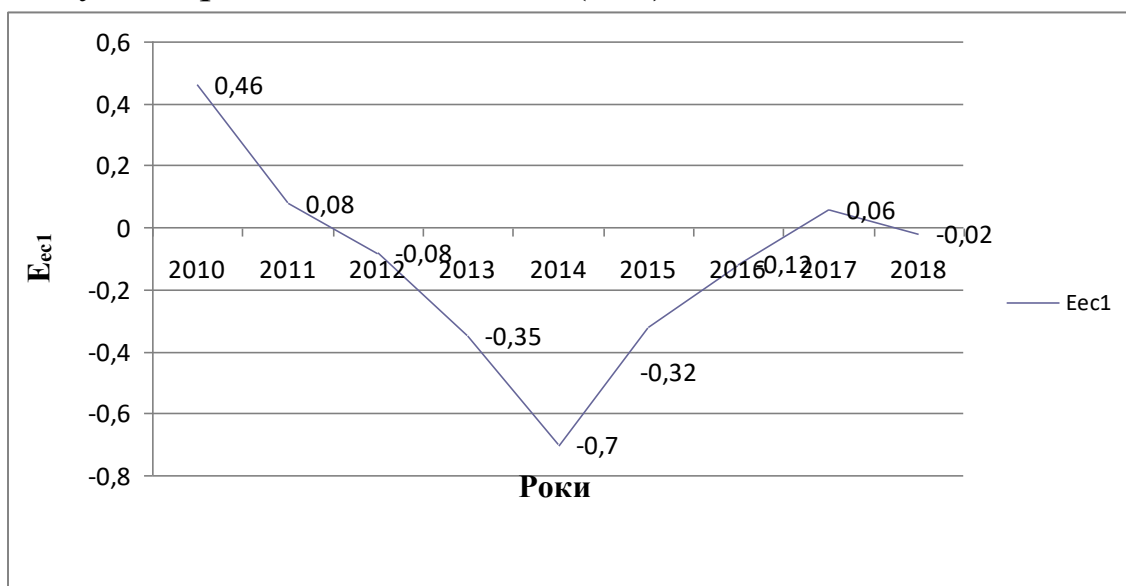


Рис. 7.1. Динаміка інтегрованого показника в Україні, 2010-2018 рр.^{241,242}

$$E_{ec1} = (B_{зрі} - B_{зр(i-1)}) : B_{зр(i-1)} + (Y_{ві} - Y_{в(i-1)}) : Y_{в(i-1)} \quad (7.1.1)$$

де E_{ec1} – інтегрований показник, в умовних тонах;

$B_{зрі(i-1)}$ – обсяги викидів забруднюючих речовин у поточному і-тому році (попередньому році), в умовних тонах;

$Y_{ві(i-1)}$ – кількість утворених відходів у поточному і-тому році (попередньому році), в умовних тонах.

Протягом останніх років досліджуваного періоду відбувається зменшення негативного тиску на навколишнє природне середовище, виключенням є 2017 р. У той же час,

²⁴¹ Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

²⁴² Дані щодо обсягу розміщених відходів за 2019 р. відсутні

обсяги викидів забруднюючих речовин та розміщених відходів в Україні значно перевищують аналогічні показники розвинених країн. Так обсяги викидів діоксиду вуглецю в Україні перевищують викиди даної речовини у Швеції у 2,83 рази (станом на 2018 р.), а у Норвегії – у 2,5 разів (станом на 2018 р.).

Наявність екологічних проблем потребує подальшої екологізації економіки держави, пріоритетними напрямками якої є:

1. Забезпечення створення правової бази щодо становлення «зеленої» економіки, «зеленого» фінансування в Україні.
2. Підвищення та заохочення ресурсозбереження, енергозбереження та зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище.
3. Забезпечення розробки екологічних програм.
4. Розробка та впровадження технологій щодо переробки та утилізації відходів.
5. Подальші зміни у сфері екологічного оподаткування в межах екоподаткової реформи²⁴³.

Усі пріоритетні напрями стосуються не лише економіки, але й податкової системи, екологізація якої допоможе вирішити ряд екологічних та соціально-економічних проблем.

Екологізація податкової системи, на наш погляд, передбачає побудову такої моделі податкової системи, що забезпечує розвиток суб'єктів господарювання, який спонукає їх до запровадження екологічно чистих та ресурсозберігаючих технологій з одночасною сплатою екологічних платежів, достатніх для фінансування заходів з охорони та відтворення природно-ресурсного потенціалу.

7.2. Оцінювання рівня екологізації податкової системи України

Метою дослідження рівня екологізації податкової системи України є виявлення переваг та недоліків, які характерні для екологічного оподаткування. Визначення яких, сприятиме

²⁴³ Маркевич К. «Зелені» інвестиції у сталому розвитку: світовий досвід та український контекст – Центр Разумкова, 2019 – с. 316.

окресленню перспектив подальшої екологізації податкової системи України.

Оцінювання рівня екологізації податкової системи, на наш погляд, можливо здійснити за рахунок аналізу системи показників, розроблених для дослідження екологічної ефективності податкової політики країни. Оскільки саме податкова політика визначає орієнтири розвитку податкової системи, забезпечує встановлення, правове регламентування та організацію справляння податків. Саме комплексний аналіз екологічної ефективності податкової політики країни забезпечить проведення ґрунтовного дослідження усіх складових екологічного оподаткування.

Проведене дослідження методик розрахунку екологічної ефективності податкової політики у сфері використання та охорони природно-ресурсного потенціалу надало змогу розробити та запропонувати для оцінки ефективності методичу, яка враховує наступні аспекти:

- 1) збільшення надходжень до бюджету та цільових фондів від природно-ресурсних платежів;
- 2) зменшення екологічно небезпечної діяльності;
- 3) збереження та відтворення природно-ресурсного потенціалу.

Врахування вищезазначених аспектів відображено у запропонованій системі показників:

$$\left\{ \begin{array}{l} E_{\phi 1i} = \text{ПРП}_i - \text{ПРП}_{i-1} \\ E_{2.1i} = (B_{зpi} - B_{зpi-1}) + (Y_{vi} - Y_{vi-1}) \\ E_{2.2i} = (B_{zi} + B_{\phi i} + B_{di} + B_{ini}) / \text{ВВП}_{\text{прpi}} - (B_{zi-1} + B_{\phi i-1} + B_{di-1} + B_{ini-1}) / \text{ВВП}_{\text{прpi-1}} \\ E_{3i} = (B_{zi} - B_{zi-1}) + (B_{\phi i} - B_{\phi i-1}) + (B_{di} - B_{di-1}) + (B_{ini} - B_{ini-1}) \end{array} \right. \quad (7.2.1)$$

де $E_{\phi 1i}$ – фіскальний ефект податкової політики у сфері використання природно-ресурсного потенціалу i -того року;

$\text{ПРП}_{i(i-1)}$ – надходження природно-ресурсних платежів в i -тому році (попередньому році);

$E_{2.1i}$ – показник ефективності податкової політики i -того року за екологічною складовою, що відображає зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин (у тому числі діоксиду вуглецю) та обсягів утворених відходів;

$V_{зрі} (зрі-1)$ – обсяги викидів забруднюючих речовин (у тому числі діоксиду вуглецю) в i -тому році (попередньому році);

$U_{ві} (ві-1)$ – обсяги утворених відходів в i -тому році (попередньому році);

$E_{2,2i}$ – показник ефективності податкової політики i -того року за екологічною складовою, що відображає динаміку екологічної безпеки країни з урахуванням лише ВВП, що створюється у галузях, які впливають на стан природно-ресурсного потенціалу (сільське господарство, добувна промисловість, переробна промисловість, виробництво та розподіл електроенергії, газу та води, будівництво, ремонт автомобілів, діяльність транспорту та зв'язку);

$V_{зі} (зі-1)$ – витрати на запобігання та ліквідацію забруднення навколишнього природного середовища в i -тому році (попередньому році);

$V_{фі} (фі-1)$ – витрати на збереження природно-заповідного фонду в i -тому році (попередньому році);

$V_{ді} (ді-1)$ – витрати на дослідження та розробки у сфері охорони навколишнього природного середовища в i -тому році (попередньому році);

$V_{іні} (іні-1)$ – витрати на іншу діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища в i -тому році (попередньому році);

$VVP_{прпі} (прпі-1)$ – ВВП, що створюється у галузях, які впливають на стан природно-ресурсного потенціалу (сільське господарство, добувна промисловість, переробна промисловість, виробництво та розподіл електроенергії, газу та води, будівництво, ремонт автомобілів, діяльність транспорту та зв'язку);

де E_{3i} – показник ефективності податкової політики i -того року за екологічною складовою, що відображає динаміку здійснених витрат на охорону навколишнього природного середовища.

Запропонована методика дійсно надає змогу здійснити детальний аналіз екологічної ефективності податкової політики, що наводився нами у різноманітних публікаціях.

Але, варто зазначити, що останнім часом все більше уваги привертається до екологічних проблем, пов'язаних з утворенням та накопиченням відходів. Концепція циркулярної економіки, яка

передбачає ефективне використання природних ресурсів та зменшення відходів за рахунок їх переробки, стає все більше актуальною та відомою у світі.

За даними Світового банку Україна входить у десятку країн за найбільшим обсягом утвореного сміття на одну людину. У той час, як обсяг утилізованих відходів у загальному обсязі утворених відходів незначний (рис.7.2).

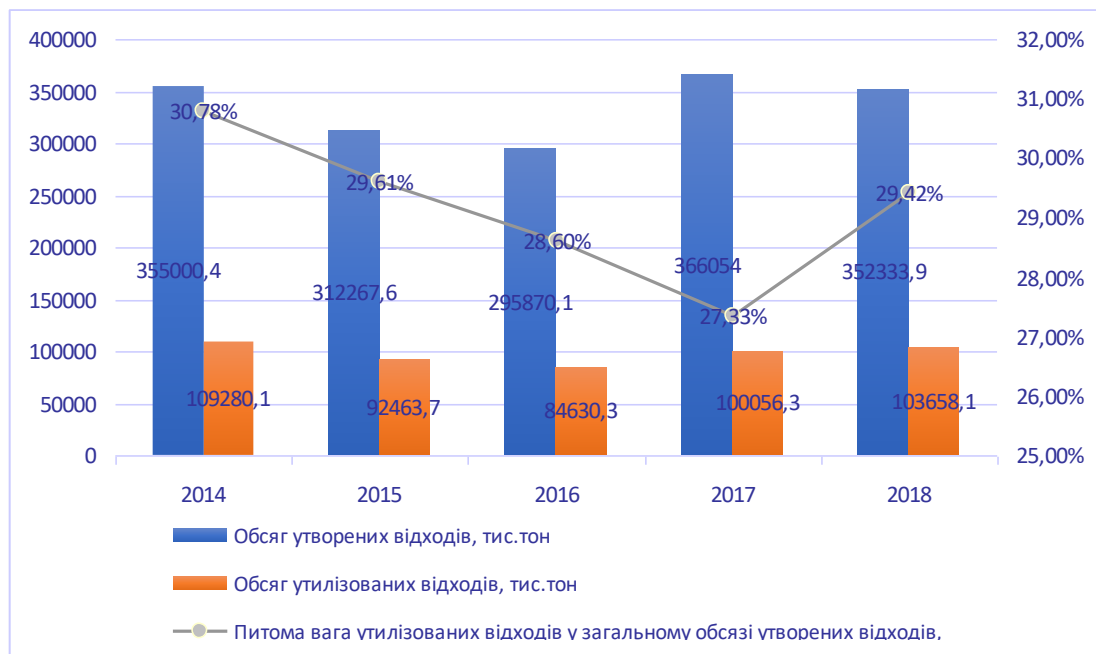


Рис. 7.2. Динаміка утворених та утилізованих відходів в Україні, 2014-2018 рр.²⁴⁴

Отже, на наш погляд, з метою поглиблення дослідження екологічної ефективності податкової політики та виявлення можливих шляхів її підвищення, необхідно:

- здійснити глибокий аналіз поведінки суб'єктів господарювання по відношенню до утворених відходів;
- знайти нові джерела фінансування заходів з утилізації утворених відходів.

У зв'язку з цим, ми пропонуємо введення додаткового показника у систему показників оцінки екологічної ефективності податкової політики, який відображає питому вагу утилізованих відходів у загальному обсязі утворених відходів. Даний показник повинен мати динаміку до збільшення з кожним роком та спрямовуватися до одиниці:

²⁴⁴ Побудовано автором на основі даних джерел: Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

$$E_{2.3i} = UT_{vi} / Y_{vi} - UT_{vi-1} / Y_{vi-1}, \quad (7.2.2)$$

де $E_{2.3i}$ – показник ефективності податкової політики i -того року за екологічною складовою, що відображає динаміку питомої ваги утилізованих відходів у загальній кількості утворених відходів;

$UT_{vi} \text{ (vi-1)}$ – обсяги утилізованих відходів в i -тому році (попередньому році).

$$\left\{ \begin{array}{l} E_{\phi 1i} = \text{ПРП}_i - \text{ПРП}_{i-1} \\ E_{2.1i} = (B_{зpi} - B_{зpi-1}) + (Y_{vi} - Y_{vi-1}) \\ E_{2.2i} = (B_{zi} + B_{\phi i} + B_{di} + B_{ini}) / \text{ВВП}_{\text{прпи}} - (B_{zi-1} + B_{\phi i-1} + B_{di-1} + \text{П}_{ini-1}) / \text{ВВП}_{\text{прпи-1}} \\ E_{2.3i} = UT_{vi} / Y_{vi} - UT_{vi-1} / Y_{vi-1} \\ E_{3i} = (B_{zi} - B_{zi-1}) + (B_{\phi i} - B_{\phi i-1}) + (B_{di} - B_{di-1}) + (B_{ini} - \text{П}_{ini-1}) \end{array} \right. \quad (7.2.3)$$

З метою інтерпретації отриманих даних, нами було розроблено умови досягнення екологічної ефективності податкової політики²⁴⁵, які було деталізовано за рахунок введення додаткового показника $E_{2.3i}$.

Умови досягнення екологічної ефективності податкової політики:

1. Податкова політика екологічно ефективна, якщо:

$$\left\{ \begin{array}{l} E_{\phi 1i} > 0 \\ E_{2.1i} < 0 \\ E_{2.2i} > 0 \\ E_{2.3i} > 0 \\ E_{3i} > 0. \end{array} \right. \quad (7.2.4)$$

2. Податкова політика екологічно ефективна, але існуюча тенденція до зменшення витрат на здійснення охорони навколишнього природного середовища впливатиме на зменшення екологічної ефективності податкової політики, якщо:

²⁴⁵ Мартинюк І. В. Екологічна ефективність податкової політики у сфері використання та охорони природно-ресурсного потенціалу / І. В. Мартинюк // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту: Економічні науки. – Чернівці: ЧТЕІ КНТЕУ, 2013. – № 4 (52). – С. 273–278

$$\left\{ \begin{array}{l} E_{\phi 1i} > 0 \\ E_{2.1i} < 0 \\ E_{2.2i} > 0 \\ E_{2.3i} > 0 \\ E_{3i} < 0. \end{array} \right. \quad (7.2.5)$$

3. Податкова політика екологічно ефективна, але існуюча тенденція до зменшення надходжень природно-ресурсних платежів до зведеного бюджету свідчить про зменшення фіскальної ефективності податкової політики у сфері використання природно-ресурсного потенціалу. Тенденція до зменшення обсягу утилізованих відходів обумовлює необхідність запровадження утилізаційного збору.

$$\text{якщо} \left\{ \begin{array}{l} E_{\phi 1i} < 0 \\ E_{2.1i} < 0 \\ E_{2.2i} > 0 \\ E_{2.3i} > 0 \\ E_{3i} > 0, \end{array} \right. \quad (7.2.6)$$

$$\text{якщо} \left\{ \begin{array}{l} E_{\phi 1i} < 0 \\ E_{2.1i} < 0 \\ E_{2.2i} > 0 \\ E_{2.3i} < 0 \\ E_{3i} > 0. \end{array} \right. \quad (7.2.7)$$

4. Податкова політика фіскально та екологічно ефективна, але політика держави щодо поводження з відходами негативна, що з часом призведе до погіршення екологічних проблем (наявність даної проблеми обумовлює необхідність запровадження утилізаційного збору), якщо:

$$\left\{ \begin{array}{l} E_{\phi 1i} > 0 \\ E_{2.1i} < 0 \\ E_{2.2i} > 0 \\ E_{2.3i} < 0 \\ E_{3i} > 0. \end{array} \right. \quad (7.2.8)$$

5. Податкова політика фіскально ефективна, відбувається зменшення викидів забруднюючих речовин, але рівень екологічної безпеки зменшується та політика держави щодо поводження з відходами негативна, що з часом призведе до погіршення екологічних проблем. Наявність даних недоліків обумовлює необхідність запровадження утилізаційного збору та стимулювання суб'єктів господарювання впроваджувати новітні ресурсозберігаючі та екологічно чисті технології,

$$\text{якщо} \left\{ \begin{array}{l} E_{\phi 1i} > 0 \\ E_{2.1i} < 0 \\ E_{2.2i} < 0 \\ E_{2.3i} < 0 \\ E_{3i} > 0, \end{array} \right. (7.2.9)$$

$$\text{якщо} \left\{ \begin{array}{l} E_{\phi 1i} > 0 \\ E_{2.1i} < 0 \\ E_{2.2i} < 0 \\ E_{2.3i} < 0 \\ E_{3i} < 0. \end{array} \right. (7.2.10)$$

6. Податкова політика фіскально спрямована, але обсягів екологічних платежів, що спрямовуються на природоохоронну діяльність недостатньо, політика держави щодо податкового стимулювання запровадження екологічно спрямованих видів діяльності недостатня, якщо:

$$\left\{ \begin{array}{l} E_{\phi 1i} > 0 \\ E_{2.1i} > 0 \\ E_{2.2i} > 0 \\ E_{2.3i} > 0 \\ E_{3i} > 0, \end{array} \right. (7.2.11)$$

7. Податкова політика екологічно неефективна, але фіскально спрямована:

$$\text{якщо} \left\{ \begin{array}{l} E_{\phi 1i} > 0 \\ E_{2.1i} > 0 \\ E_{2.2i} < 0 \\ E_{2.3i} < 0 \\ E_{3i} > 0, \end{array} \right. (7.2.12)$$

$$\text{якщо} \left\{ \begin{array}{l} E_{\phi 1i} > 0 \\ E_{2.1i} < 0 \\ E_{2.2i} < 0 \\ E_{2.3i} < 0 \\ E_{3i} > 0, \end{array} \right. (7.2.13)$$

$$\text{якщо} \left\{ \begin{array}{l} E_{\phi 1i} > 0 \\ E_{2.1i} > 0 \\ E_{2.2i} < 0 \\ E_{2.3i} > 0 \\ E_{3i} > 0, \end{array} \right. (7.2.14)$$

$$\text{якщо} \left\{ \begin{array}{l} E_{\phi 1i} > 0 \\ E_{2.1i} < 0 \\ E_{2.2i} < 0 \\ E_{2.3i} > 0 \\ E_{3i} > 0. \end{array} \right. (7.2.15)$$

8. Податкова політика екологічно та фіскально неефективна:

$$\text{якщо} \left\{ \begin{array}{l} E_{\phi 1i} < 0 \\ E_{2.1i} > 0 \\ E_{2.2i} < 0 \\ E_{2.3i} < 0 \\ E_{3i} < 0, \end{array} \right. (7.2.16)$$

$$\text{якщо} \left\{ \begin{array}{l} E_{\phi 1i} < 0 \\ E_{2.1i} < 0 \\ E_{2.2i} < 0 \\ E_{2.3i} < 0 \\ E_{3i} < 0, \end{array} \right. (7.2.17)$$

$$\text{якщо} \left\{ \begin{array}{l} E_{\phi 1i} < 0 \\ E_{2.1i} > 0 \\ E_{2.2i} < 0 \\ E_{2.3i} > 0 \\ E_{3i} < 0, \end{array} \right. (7.2.18)$$

$$\text{якщо} \left\{ \begin{array}{l} E_{\phi 1i} > 0 \\ E_{2.1i} > 0 \\ E_{2.2i} < 0 \\ E_{2.3i} < 0 \\ E_{3i} < 0. \end{array} \right. (7.2.19)$$

В результаті проведеного аналізу даних за період з 2010 по 2019 рік ми отримали наступні результати, наведені у табл. 7.2.

Таблиця 7.2

Показники екологічної ефективності податкової політики
України, 2010-2019 рр.^{246,247,248}

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
$E_{\phi 1i}$	4882	9397	-98	6606	5952	22311	8193	7296	114	8624
$E_{2.1i}$	14	38	-4	-1,85	-130	-76	-28	43	-12	—
$E_{2.2i}$	-0,01	0,03	0,08	-0,05	-0,05	0,06	0,02	-0,02	-0,03	0,05
$E_{2.3i}$	-33	0,12	-3	0,01	-1,06	-1,17	-1,01	-1,27	2,09	-
E_{3i}	334	1018	1407	296	-2112	1440	1333	1094	893	1489

²⁴⁶ Розраховано автором на основі даних джерел: Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua> та Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

²⁴⁷ З 2014 р. не враховано статистичні дані території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя, Донецької та Луганської областей;

²⁴⁸ За 1994-2009рр. відображаються дані по відходах I-III класів небезпеки від економічної діяльності підприємств та організацій; з 2010р. – по відходах I-IV класів небезпеки, з урахуванням відходів, утворених у домогосподарствах

За допомогою логічних функцій програми Excel за заданими нами умовами здійснено оцінювання екологічної ефективності податкової політики України, що наведено у табл. 7.3.

Таблиця 7.3

Оцінювання екологічної ефективності податкової політики
Україні, 2010-2018 рр.

Оцінка екологічної ефективності податкової політики України	Роки
Податкова політика екологічно ефективна.	-
Податкова політика екологічно ефективна, але існуюча тенденція до зменшення витрат на здійснення охорони навколишнього природного середовища впливатиме на зменшення екологічної ефективності податкової політики.	-
Податкова політика екологічно ефективна, але існуюча тенденція до зменшення надходжень природно-ресурсних платежів до зведеного бюджету свідчить про зменшення фіскальної ефективності податкової політики у сфері використання природно-ресурсного потенціалу. Тенденція до зменшення обсягу утилізованих відходів обумовлює необхідність запровадження утилізаційного збору.	2012
Податкова система фіскально та екологічно ефективна, але політика держави щодо поводження з відходами негативна, що з часом призведе до погіршення екологічних проблем. Наявність даної проблеми обумовлює необхідність запровадження утилізаційного збору.	2015 2016
Податкова політика фіскально ефективна, відбувається зменшення викидів забруднюючих речовин, але рівень екологічної безпеки зменшується та політика держави щодо поводження з відходами негативна, що з часом призведе до погіршення екологічних проблем. Наявність даних недоліків обумовлює необхідність запровадження утилізаційного збору та стимулювання суб'єктів господарювання впроваджувати новітні ресурсозберігаючі та екологічно чисті технології.	2014
Податкова політика фіскально спрямована, але обсягів екологічних платежів, що спрямовуються на природоохоронну діяльність недостатньо, політика держави щодо податкового стимулювання запровадження екологічно спрямованих видів діяльності недостатня.	2011
Податкова політика екологічно неефективна, але фіскально спрямована.	2010 2013 2017 2018
Податкова політика екологічно та фіскально неефективна.	-

В результаті проведеного аналізу виявлено, що у жодному році з досліджуваного періоду податкова політика не була екологічно ефективна. Протягом більшої кількості років податкова політика була фіскально спрямована і лише у 2012 р. та 2015-2016 рр. податкова політика була екологічно ефективна за деякими з встановлених критеріїв.

Проведений аналіз надав змогу виявити наступні суттєві недоліки, які потребують невідкладного вирішення з метою підвищення екологічної ефективності податкової політики та подальшої екологізації податкової системи України:

- недостатні надходження природно-ресурсних платежів через необґрунтовані ставки та інші елементи податків;
- відсутність утилізаційного збору;
- незначний рівень екологічної безпеки країни, який пов'язано з наявністю екологічно небезпечних видів діяльності суб'єктів господарювання;
- відсутність податкових стимулів у суб'єктів господарювання щодо запровадження екологічно спрямованих видів діяльності;
- незначне фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища та відтворення природно-ресурсного потенціалу.

7.3. Перспективи екологізації податкової системи України

Проведений аналіз податкової системи України та окреслені державою напрями політики екологізації, надають змогу розробити наступні кроки щодо подальшої екологізації податкової системи України:

- 1) внесення змін до податкового та бюджетного законодавства щодо елементів природно-ресурсних платежів та порядку їх розподілу між Державним та місцевими бюджетами країни;
- 2) заохочення ресурсозбереження, енергозбереження та зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище через запровадження системи податкових пільг;
- 3) фінансування заходів з розробки технологій щодо переробки та утилізації відходів за рахунок розроблення та запровадження утилізаційного збору (сутність та механізм запровадження утилізаційного збору викладено у попередніх наукових публікаціях²⁴⁹);

²⁴⁹ Мартинюк І. В. Утилізаційний збір для неекологічних товарів / І. В. Мартинюк, О. Ю. Дубовик // АгроСвіт: ТОВ „ДКС Центр”, 2014. – № 8. – С. 37–42

4) подальше впровадження змін у сфері екологічного оподаткування в межах екоподаткової реформи, що передбачає зменшення податків на працю, капітал з одночасним збільшенням екологічних податків;

5) збільшення фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища та відтворення природних ресурсів за рахунок цільового використання надходжень від природно-ресурсних платежів.

Розглянемо більше детально такі напрями екологізації податкової системи як запровадження податкових пільг та цільове використання надходжень від природно-ресурсних платежів.

Існуючі умови господарювання, високе податкове навантаження (рис. 7.3) не сприяють впровадженню суб'єктами господарювання новітніх ресурсозберігаючих та екологічно спрямованих технологій виробництва.

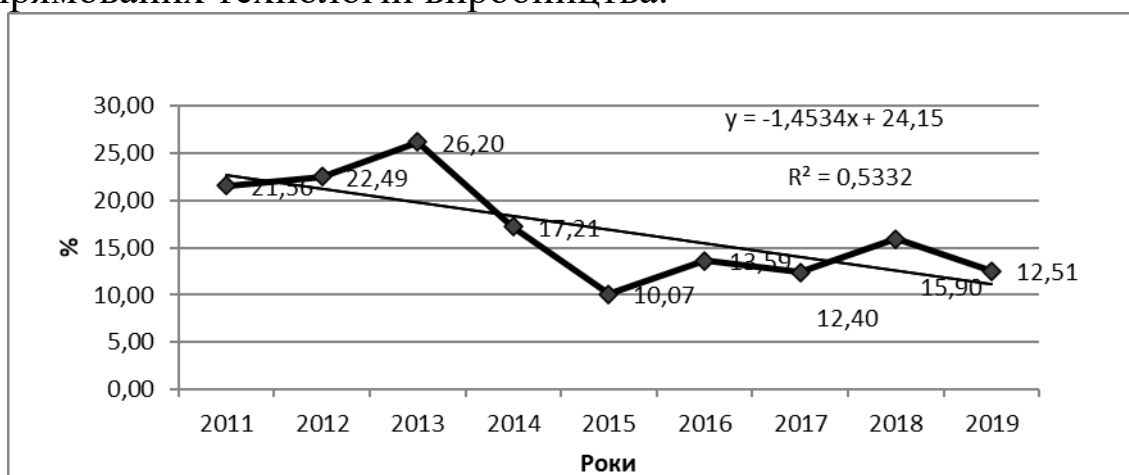


Рис. 7.3. Динаміка ефективної ставки податку на прибуток підприємств в Україні, 2011-2019 рр., %²⁵⁰

Протягом досліджуваного періоду спостерігається зменшення податкового навантаження на суб'єктів господарювання за податком на прибуток підприємств з 26,20 % - у 2013 р., до 12,51 % - у 2019 р.

Зменшення податкового навантаження на суб'єктів господарювання пов'язано не лише зі зменшенням ставки

²⁵⁰ Побудовано автором на основі даних джерел: Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua> та Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

податку на прибуток, але й з наявністю податкових пільг. Оскільки ефективна ставка значно менша за номінальну.

Однією з важливих податкових пільг, що сприятиме не лише зменшенню податкового навантаження, але й стимулюванню впровадження екологічних та ресурсозберігаючих технологій, є введення понижувального коефіцієнту по податку на прибуток у розмірі 0,8. Введення даної пільги передбачає: акумулювання 20 % від розрахованого податку на прибуток на спеціальному рахунку підприємства; цільове використання коштів з даного рахунку лише на екологічні та ресурсозберігаючі заходи.

Введення даної пільги створює умови для залучення коштів на екологічно спрямовані цілі у розмірі 0,61 % від ВВП (рис. 7.4). В той час як загальний обсяг витрат на охорону навколишнього природного середовища за рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів за останні роки складає в середньому лише 0,29 % від ВВП.

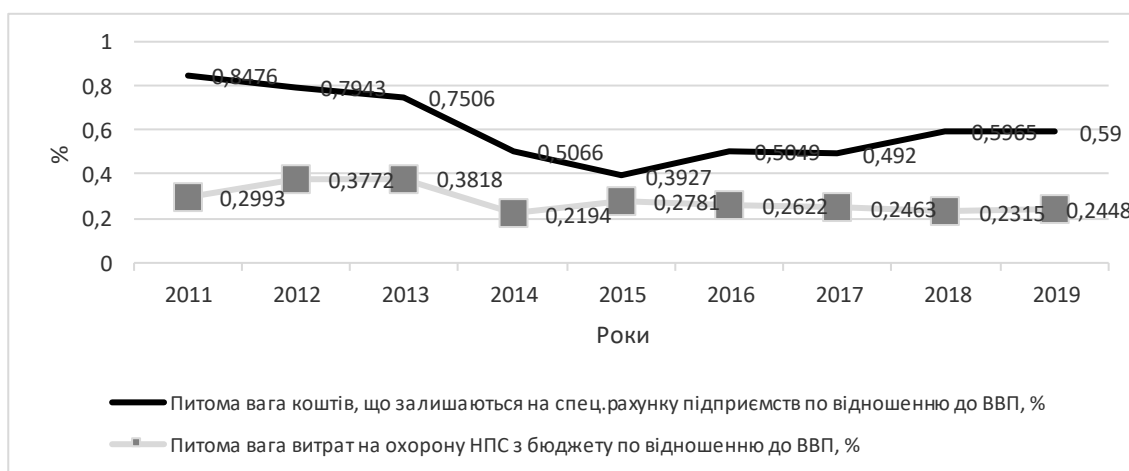


Рис. 7.4. Динаміка питомих ваг коштів, що залишаються на спеціальному рахунку підприємств, та обсягу витрат з бюджету на охорону навколишнього природного середовища по відношенню до ВВП України, 2011-2019 рр.²⁵¹

Вилучення 20 % від податку на прибуток підприємств з бюджету, на наш погляд, не повинно створити «бюджетного

²⁵¹ Побудовано автором на основі даних джерел: Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua> та Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

розриву» між доходами та витратами. Оскільки запропоновані заходи повинні відбуватися в межах екологізації податкової системи, одним з напрямів якої є перенесення податкового тягара з податків на працю та капітал, на екологічні податки.

Запровадження екологічно спрямованої податкової пільги з податку на прибуток призведе до:

- незміни податкових надходжень до зведеного бюджету через компенсацію втрат надходжень від податку на прибуток підприємств – надходженнями від екологічних податків;
- зацікавленості суб'єктів господарювання у впровадженні екологічно спрямованих технологій виробництва;
- збільшення обсягів фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища та раціонального природокористування. Загальні витрати на охорону навколишнього природного середовища за рахунок коштів державного бюджету та місцевих бюджетів у середньому за період з 2007 по 2019 рр. складають 6152,45 млн. грн. (рис. 7.5).

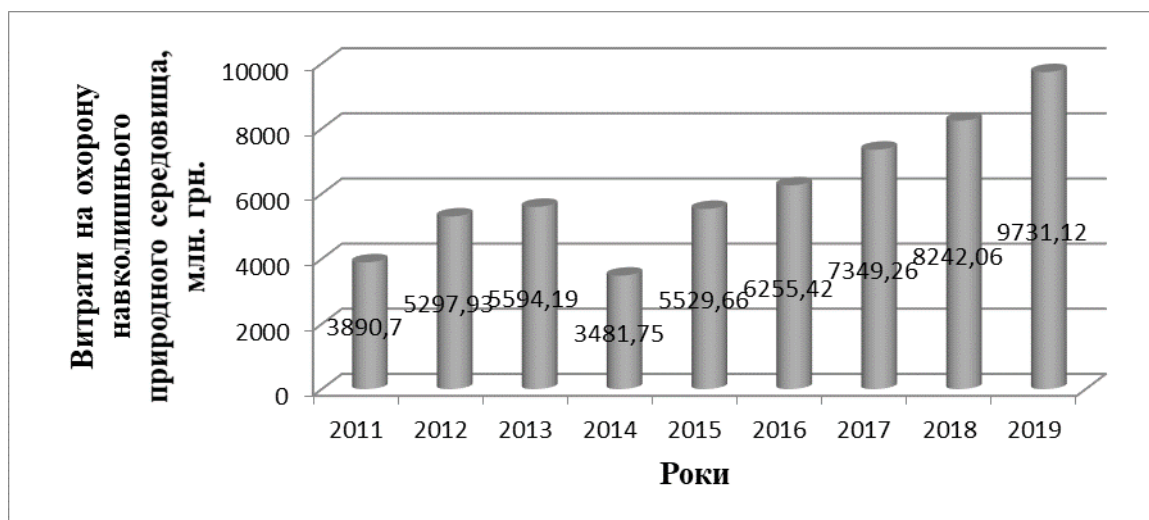


Рис. 7.5. Динаміка витрат на охорону навколишнього природного середовища за рахунок бюджетних коштів України, 2011-2019 рр., млн. грн.²⁵²

Незважаючи на збільшення обсягів фінансування даної сфери, на наш погляд, фінансування за рахунок бюджетних коштів недостатнє та потребує збільшення, про що свідчить

²⁵² Побудовано автором на основі даних джерел: Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua>

питома вага витрат на охорону навколишнього природного середовища у ВВП (рис. 7.4). Дане співвідношення є показником екологічної безпеки країни, середнє значення якого у зарубіжних країнах коливається від 3% до 7%.

Одним з напрямів збільшення витрат на охорону навколишнього природного середовища за рахунок бюджетних коштів є цільове використання природно-ресурсних платежів. Оскільки динаміка коефіцієнта покриття надходженнями від природно-ресурсних платежів України витрат на охорону навколишнього природного середовища (рис. 7.6) свідчить, що кошти, зібрані в даній сфері, значно перевищують витрати, які спрямовуються на охорону навколишнього природного середовища.

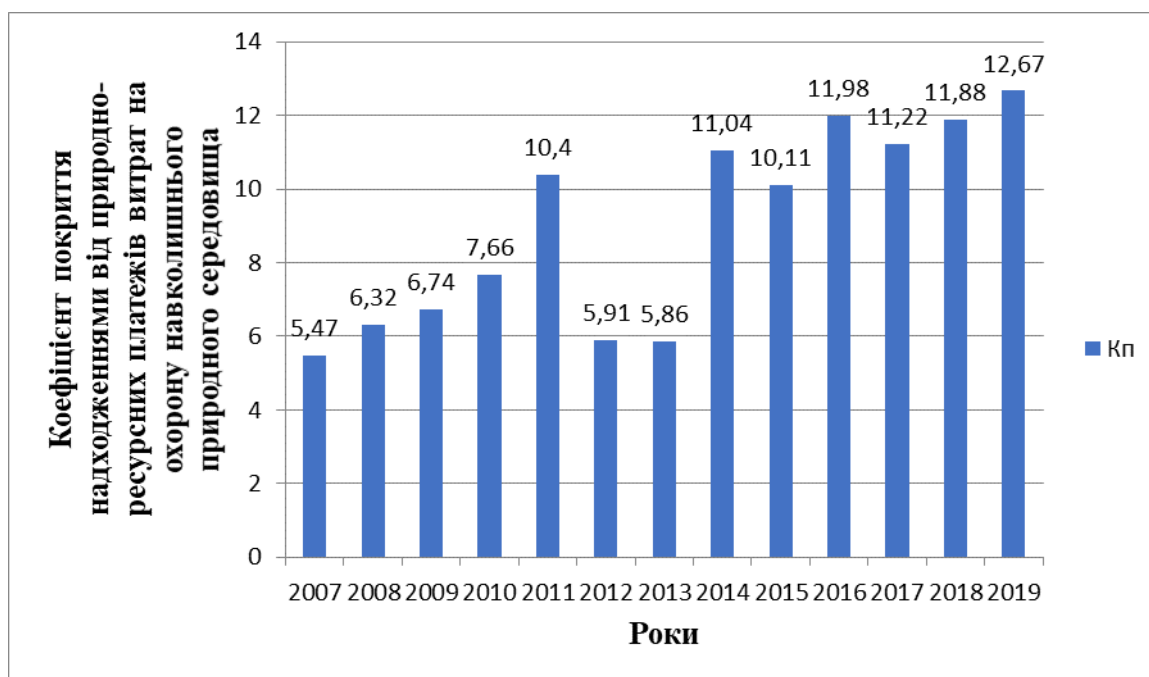


Рис. 7.6. Динаміки коефіцієнта покриття надходженнями від природно-ресурсних платежів витрат на охорону навколишнього природного середовища України, 2011-2019 рр.²⁵³

Існуюча тенденція обумовлена характером використання надходжень природно-ресурсних платежів. Крім того, слід відзначити, що заплановані суми на охорону навколишнього

²⁵³ Побудовано автором на основі даних джерел: Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua>

природного середовища та відтворення природних ресурсів значно менші за аналогічні показники у розвинених країнах. Відмітимо, що у середньому коефіцієнт покриття надходженнями від природно-ресурсних платежів витрат на охорону навколишнього природного середовища України перевищує аналогічний показник Норвегії у 2,98 разів, Німеччини – у 3,83 рази. Разом з тим, абсолютні суми, які спрямовуються на охорону навколишнього природного середовища в Україні, є значно меншими. Отже, резервів до збільшення фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища за рахунок надходжень природно-ресурсних платежів багато.

Виявлена тенденція щодо збільшення значення даного показника свідчить про необхідність зміни характеру використання надходжень природно-ресурсних платежів. Відповідно до норм чинного законодавства, лише екологічний податок серед природно-ресурсних платежів надходить до спеціальних фондів державного та місцевих бюджетів, де передбачається його цільове використання. Зміна характеру використання природно-ресурсних платежів, а саме забезпечення їх цільового використання, сприятиме покращенню фінансування природоохоронних заходів.

Отже, вважаємо, що всі платежі, пов'язані з охороною навколишнього природного середовища (екологічний податок) та використанням природних ресурсів (рентна плата, плата за землю), повинні розподілятися наступним чином:

- 70% - спеціальний фонд місцевих бюджетів;
- 30% - спеціальний фонд Державного бюджету.

Характер використання надходжень природно-ресурсних платежів: цільова спрямованість на охорону та відтворення природно-ресурсного потенціалу України.

У разі, якщо всі отримані природно-ресурсні платежі надходитимуть до спеціальних фондів відповідних бюджетів, і, як наслідок, будуть використовуватися на природоохоронні заходи, рівень екологічної безпеки країни значно підвищиться (рис.7.7).

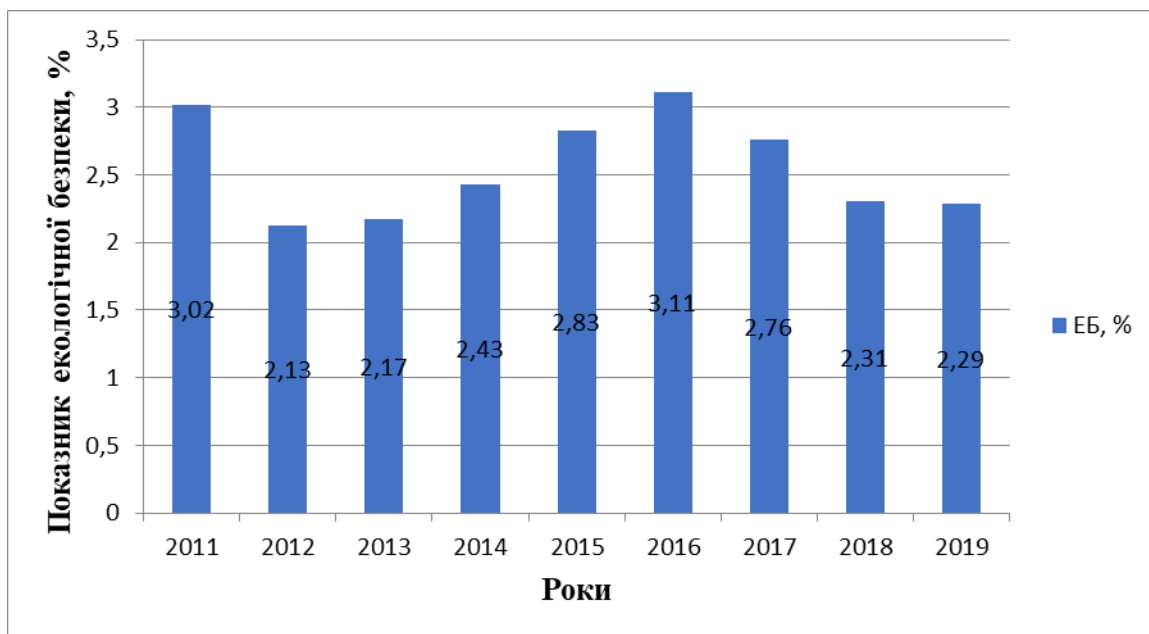


Рис. 7.7. Динаміка показника екологічної безпеки України (за умови цільового використання природно-ресурсних платежів), 2011-2019 рр., %²⁵⁴

Дані рис. 7.7 свідчать про суттєве підвищення рівня екологічної безпеки країни та досягнення показників зарубіжних країн у разі цільового використання природно-ресурсних платежів.

Пропозиції щодо розподілу між бюджетами природно-ресурсних платежів потребують законодавчого закріплення шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України.

Збільшення обсягів та ефективності фінансування охорони навколишнього природного середовища можливо шляхом закріплення природно-ресурсних платежів за спеціальними фондами Державного і місцевих бюджетів та їх цільового використання.

Внесені пропозиції щодо зміни напрямів використання надходжень від природно-ресурсних платежів, сприятимуть:

- 1) розширенню повноважень місцевих органів влади у природоохоронній діяльності;
- 2) збільшенню обсягів фінансування природоохоронних заходів;

²⁵⁴ Побудовано автором на основі даних джерел: Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua> та Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

4) розв'язанню проблем, пов'язаних з необхідністю відновлення природно-ресурсного потенціалу кожного регіону відповідно до тих збитків, що було нанесено у результаті споживання природних ресурсів;

5) підвищенню ефективності використання надходжень від природно-ресурсних платежів;

6) підвищенню рівня екологічної безпеки країни.

Запровадження запропонованих напрямів екологізації податкової системи сприятиме покращенню як екологічної, так і соціально-економічної ситуації в країні.

РОЗДІЛ 8. ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

8.1. Світові та вітчизняні науково-методичні підходи до оцінювання ефективності управління державними фінансами

Управління державними фінансами в сучасних умовах розглядається в інституціональному та в економічному контексті. З інституціональної точки зору управління державними фінансами – це забезпечуючий інститут, від ефективності функціонування якого залежить стан інших суспільних інститутів (освіти, охорони здоров'я, культури тощо), у той час як з економічної – це цілеспрямований вплив на процеси формування, розподілу і використання державного бюджету, державних позабюджетних фондів грошових коштів і фондів коштів суб'єктів господарювання державного сектора економіки, тобто вплив на перерозподіл суспільних доходів. У цьому контексті актуалізується необхідність визначення рівня досягнення поставлених перед управлінцями цілей через оцінювання ефектів від державного управління взагалі та управління окремими сферами життєдіяльності суспільства, в тому числі й державними фінансами, зокрема.

Ефективність управління державними фінансами загалом та їх окремими складовими нерідко оцінюють крізь призму державного управління. Така позиція, на наш погляд, пояснюється діалектичним взаємозв'язком цих видів діяльності.

Оцінювання ефективності окремих напрямків державного управління провадить низка міжнародних установ і організацій: Світовий банк (World Bank), Блаватникська школа державного управління (Blavatnik School of Government at the University of Oxford and the Institute for Government), Всесвітній економічний форум (World Economic Forum), Міжнародне бюджетне партнерство (International Budget Partnership (IBP)), Міжнародний валютний фонд (International Monetary Fund (IMF)), Організація економічного співробітництва та розвитку (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)), Партнерство «Відкритий Уряд» (Open Government Partnership (OGP)), Фонд

відкритих знань (Open Knowledge Foundation (OKF)) та ін. Розглянемо їх підходи до оцінювання ефективності управління державними фінансами.

Окремі показники ефективності управління державними фінансами оцінюються Блаватникською школою державного управління при Оксфордському університеті та Інститут державного управління, яка визначає індекс міжнародної ефективності державної служби (The International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index). До критеріїв оцінки, зокрема, належать: індикатор стану фіскального та фінансового менеджменту (економічна експертиза, економічна оцінка, середньострокове бюджетне планування і складання бюджету з урахуванням результатів діяльності), ефективність податкового адміністрування податків (забезпеченість повноти податкових надходжень, зручність сплати податків, ступінь та якість інформаційного забезпечення платників податків, рівень попередження від ухилення від сплати податків, рівень податкового розриву), управління соціальним забезпеченням (загальна ефективність розподілу, орієнтованість на користувача послуг, ступінь та якість інформаційного забезпечення, недопущення шахрайства²⁵⁵). При цьому важливе значення відіграє відкритість і доступність даних у країнах, що охоплені аналізом (38 країн). Водночас, методологія, що використовується не дозволяє комплексно оцінити ефективність управління в сфері державних фінансів, адже не враховує усі її складові (зокрема державні позабюджетні фонди).

Незважаючи на те, що зазначена методика зорієнтована на організаційний аспект державного управління, окремі її напрямки можуть бути адаптовані для оцінювання ефективності управління державними фінансами, а саме: стан фіскального та фінансового менеджменту, управління ризиками тощо.

Світовий банк оцінюючи світові індикатори управління (The Worldwide Governance Indicators (WGI)), зокрема, визначає ефективність роботи уряду – якість державних послуг та роботи

²⁵⁵ Офіційний веб-сайт Blavatnik School of Government – University of Oxford. URL: <https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-civil-service-effectiveness-index-2017>

державного апарату²⁵⁶. При цьому кожна країна отримує певну оцінку (від -2,5 до 2,5) та ранг (від 0 до 100) (табл. 8.1).

Таблиця 8.1

Динаміка показників ефективності роботи уряду

Країна		Україна	Росія	Німеччина	Франція	Японія	США	Великобританія	Нова Зеландія	Канада	Швейцарія
2008	Оцінка	-0,72	-0,4	1,52	1,58	1,46	1,61	1,64	1,68	1,79	2,04
	Ранг	27,18	43,7	89,32	91,75	88,35	92,23	93,2	93,69	95,15	98,54
2009	Оцінка	-0,83	-0,4	1,58	1,48	1,45	1,51	1,51	1,85	1,75	1,95
	Ранг	21,53	42,1	92,82	89	88,52	90,43	90,91	97,61	95,69	98,09
2010	Оцінка	-0,78	-0,5	1,57	1,43	1,53	1,56	1,57	1,82	1,78	1,88
	Ранг	24,4	39,7	92,34	89	90,43	91,39	91,87	96,65	95,69	97,61
2011	Оцінка	-0,82	-0,5	1,55	1,36	1,47	1,52	1,56	1,88	1,78	1,87
	Ранг	21,33	40,3	91,47	87,68	89,57	91	91,94	98,1	96,21	97,63
2012	Оцінка	-0,58	-0,4	1,59	1,34	1,42	1,53	1,55	1,8	1,77	1,89
	Ранг	32,23	41,2	93,36	87,68	88,63	90,52	92,42	96,21	95,26	97,63
2013	Оцінка	-0,65	-0,4	1,54	1,48	1,62	1,52	1,5	1,76	1,79	1,82
	Ранг	31,28	44,1	92,42	89,1	93,84	91	90,52	96,21	97,16	97,63
2014	Оцінка	-0,41	-0,1	1,73	1,4	1,81	1,47	1,63	1,93	1,76	2,11
	Ранг	39,9	48,6	94,71	88,94	96,15	89,9	92,79	98,56	95,19	99,52
2015	Оцінка	-0,52	-0,2	1,74	1,44	1,78	1,46	1,74	1,88	1,76	2
	Ранг	34,62	47,1	93,75	88,46	95,19	89,9	94,23	98,56	94,71	99,52
2016	Оцінка	-0,57	-0,2	1,73	1,41	1,82	1,48	1,6	1,84	1,78	2,01
	Ранг	31,73	44,7	94,23	90,87	95,67	91,35	92,79	97,6	95,19	99,52
2017	Оцінка	-0,46	-0,1	1,72	1,35	1,62	1,55	1,41	1,77	1,85	2,06
	Ранг	35,1	50,5	94,23	87,98	93,27	92,79	90,87	95,19	97,12	99,52
2018	Оцінка	-0,42	-0,06	1,62	1,48	1,68	1,58	1,34	1,67	1,72	2,04
	Ранг	38,36	50,96	93,27	91,83	94,23	92,31	87,98	93,75	94,71	99,52

Представлений підхід дає можливість експертам Світового банку здійснити компаративний аналіз ефективності державного управління в різних країнах світу. Однак на цьому ця установа не зупинилась. Так, Світовий банк з групою партнерів USAID, ЄС, GIZ здійснюють оцінювання ефективності управління державними фінансами (PEFA²⁵⁷). Відповідно до звіту оцінювання проводиться за комплексною, стандартизованою методологією, яка ґрунтується на чітко визначених показниках:

²⁵⁶ Офіційний веб-сайт World Bank Group. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>

²⁵⁷ Звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні за 2015 р. URL: <https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PFMPR-Public-UA.pdf>

надійність бюджету, прозорість державних фінансів, управління активами та зобов'язаннями, фіскальна стратегія та складання бюджету відповідно до цілей політики, передбачуваність та контроль у процесі виконання бюджету, облік та звітність, зовнішній контроль та аудит (табл. 8.2).

Таблиця 8.2

Оцінка ефективності управління державними фінансами²⁵⁸

Критерії	Показники	«А»	«В»	«С»	«D»
Надійність бюджету	сукупне виконання видаткової частини бюджету		+		
	виконання структури видатків			+	
	виконання дохідної частини бюджету			+	
Прозорість державних фінансів	класифікація бюджету	+			
	бюджетна документація		+		
	операції центрального уряду, що не відображаються у фінансовій звітності				+
	трансферти місцевим органам державної влади			+	
	інформація про результати надання послуг			+	
	доступ громадськості до фіскальної інформації		+		
Управління активами та зобов'язаннями	звітування про фіскальні ризики			+	
	управління державними інвестиціями				+
	управління державними активами			+	
	управління боргом		+		
Фіскальна стратегія та складання бюджету відповідно до цілей політики	макроекономічне та фіскальне прогнозування		+		
	фіскальна стратегія				+
	середньострокова перспектива у бюджетуванні видатків				+
	процес підготовки бюджету		+		
	контроль бюджету з боку законодавчого органу влади				+
Передбачуваність та контроль у процесі виконання бюджету	адміністрування доходів		+		
	облік доходів	+			
	передбачуваність розподілу коштів протягом року		+		
	заборгованість за видатками		+		
	механізми контролю фонду заробітної плати				+
	управління закупівлями		+		
	внутрішні механізми контролю видатків, не пов'язаних із заробітною платою		+		
	внутрішній аудит				+
Облік та звітність	повнота фінансової звітності	+			
	звіти про виконання бюджету, що надаються протягом року	+			
	річна фінансова звітність			+	
Зовнішній контроль та аудит	зовнішній аудит			+	
	розгляд аудиторських висновків на законодавчому рівні			+	

²⁵⁸ Джерело: складено автором

За результатами проведеного аналізу цих показників виставляється оцінка за шкалою: «А» – відмінно, «В» – добре, «С» - задовільно, «D» - незадовільно²⁵⁹.

Варто зазначити, що Світовий банк при оцінюванні ефективності управління державними фінансами акцентує увагу на державному бюджеті, який виступає однією з складових державних фінансів наряду з державними позабюджетними фондами грошових коштів та фондами коштів суб'єктів господарювання державного сектора економіки, які, в свою чергу, проаналізовані недостатньо.

Окремі індикатори, що характеризують певні аспекти управління державними фінансами, оцінюють й інші міжнародні установи. Наприклад, Міжнародне бюджетне партнерство (International Budget Partnership (IBP))²⁶⁰ аналізує наскільки повну бюджетну інформацію отримує суспільство та які існують можливості для громадян приймати участь у бюджетному процесі, а також чи забезпечує законодавча влада та вищий контролюючий орган достатній нагляд за бюджетом²⁶¹.

Відмітимо, що за індексом відкритості бюджету середньосвітовий показник у 2017 р. становив 42 бали, в той час як найкращий бал отримала Нова Зеландія – 89. Серед країн світу найбільше прогресує Грузія, приріст балів у якої склав 24% (рис. 8.1).

Міжнародне бюджетне партнерство (International Budget Partnership (IBP)) в останньому огляді відкритості бюджету (Open Budget Survey 2017 Data) Україну поставило на 39 місце зі 112 з позначкою індексу відкритості (Open Budget Index (OBI)) 54,394435 бали зі 100 можливих²⁶². У своєму звіті організація підсумовує, що Україна надає суспільству обмежену бюджетну інформацію та небагато можливостей для громадян приймати участь у бюджетному процесі (30 балів зі 100), однак законодавча влада та

²⁵⁹ Офіційний веб-сайт International Budget Partnership. URL: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ukraine-open-budget-survey-2017-summary-russian.pdf>

²⁶⁰ Офіційний веб-сайт International Budget Partnership. URL: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ukraine-open-budget-survey-2017-summary-russian.pdf>

²⁶¹ The Global Competitiveness Report. 2018. URL: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>

²⁶² Офіційний веб-сайт International Budget Partnership. URL: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ukraine-open-budget-survey-2017-summary-russian.pdf>

вищий контролюючий орган забезпечує достатній нагляд за бюджетом (83 бали зі 100).

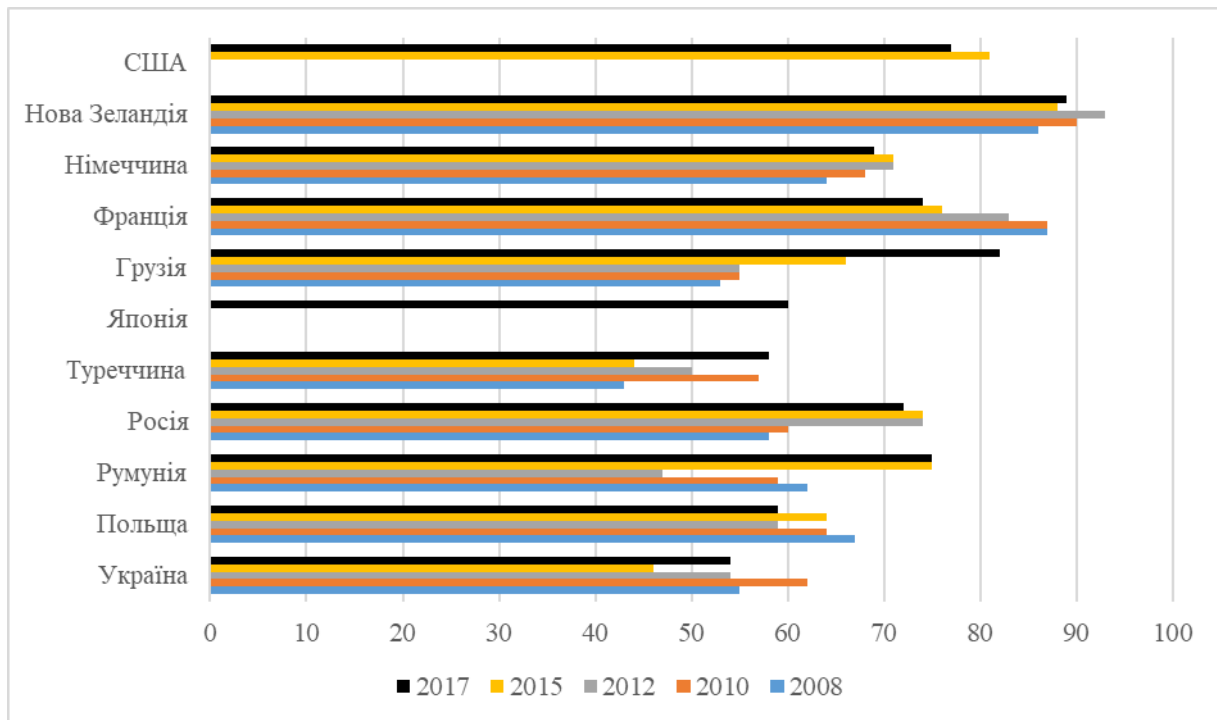


Рис. 8.1. Динаміка індексу відкритості бюджету за країнами, бали²⁶³

З метою визначення індексу відкритості бюджету до критеріїв оцінки було віднесено: попередня бюджетна заява, бюджетна пропозиція виконавчої влади, прийнятий бюджет, громадянський бюджет, поточні звіти, піврічний огляд, річний звіт, аудиторський звіт. Зауважимо, що протягом багатьох років вітчизняні органи державної влади не дотримувались критерію «піврічний огляд». Так, у 2015 та 2017 рр., за оцінками міжнародної організації, піврічний бюджетний огляд ними взагалі не проводився.

Оцінювання ефективності певних напрямків державного управління провадять також: Всесвітній економічний форум (World Economic Forum), Міжнародний валютний фонд (International Monetary Fund (IMF)), Організація економічного співробітництва та розвитку (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)), Партнерство «Відкритий Уряд» (Open Government Partnership (OGP)), Фонд відкритих знань (Open Knowledge Foundation (OKF)) тощо. Окремі

²⁶³ Джерело: складено автором

показники ефективності державного управління загалом та управління державними фінансами, зокрема оцінюються міжнародними установами і організаціями при визначенні індексів: глобальної конкурентоспроможності економік (Global Competitiveness Index)²⁶⁴; рівня глобалізації країн світу (KOF Index of Globalization)²⁶⁵; легкості ведення бізнесу (Ease of Doing Business Index²⁶⁶); економічної свободи (Index of Economic Freedom²⁶⁷); сприйняття корупції (Transparency International) – визначається за результатами опитування директорів підприємств, аналітиків, громадян країни); економічної свободи організації (Heritage Foundation) – визначається на підставі даних урядових та неурядових організацій, результатів міжнародних та національних соціологічних опитувань щодо торговельної політики, фіскальної політики, державної інтервенції в економіку, монетарної політики, іноземних інвестицій та потоків капіталу, банківської сфери, зарплати та ціни, права власності, державного регулювання, тіньової економіки; прозорості – встановлюється прозорість сфер, що впливають на ринок капіталу: корупція у державних органах, закони, що регулюють права власності, економічна політика (фіскальна, монетарна, податкова), стандарти фінансування, регулювання комерційної діяльності) та ін.

Інформаційним джерелом для оцінювання ефективності державного управління можуть також бути звіти Всесвітнього обстеження підприємств (The World Business Environment Survey) та огляди бізнес середовища та підприємств у країнах з перехідною економікою (The Business Environment and Enterprise Performance Survey, BEEPS).

Всесвітній економічний форум, визначаючи індекс глобальної конкурентоспроможності економік (Global Competitiveness Index), оцінює розвиток державних інституцій та окремі напрямки управління державними фінансами, серед яких:

²⁶⁴ The Global Competitiveness Report. 2018. URL: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>

²⁶⁵ Офіційний веб-сайт KOF Swiss Economic Institute. URL: <https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html>

²⁶⁶ Официальный веб-сайт Всемирного банка. Оценка бизнес регулирования. 2019. URL: <http://russian.doingbusiness.org/>

²⁶⁷ Офіційний веб-сайт Index of Economic Freedom. 2019. URL: <https://www.heritage.org/index/>

бюджетна прозорість, ефективність нормативно-правової бази, тягар державного регулювання, орієнтування уряду на майбутнє, рівень корупції, дотримання стандартів аудиту та звітності. Так, за рівнем державних інститутів Україна у 2018 р. посіла 110 місце зі 140 можливих, за ступенем розвитку фінансової системи – 117 місце, за бюджетною прозорістю – 49 місце²⁶⁸. Відмітимо, що у рейтингах Всесвітнього економічного форуму позиція України нестабільна – у 2014 р. вона посідала 76 місце, у 2015 р. – 79, у 2016 р. – 85, у 2017р. – 81, у 2018р. – 83. Це свідчить про неефективне державне управління, що підтверджується, зокрема, зниженням показників критерію «макроекономічне середовище», на який негативний вплив здійснювали показники державного боргу та інфляції.

Аналогічні критерії оцінюються Швейцарським економічним інститутом (KOF Swiss Economic Institute) з метою визначення Індексу рівня глобалізації країн світу (KOF Index of Globalization). У даному рейтингу у 2018 р. Україна посіла 42 позицію проти 45 – у 2017 р. При цьому за рівнем економічної глобалізації (обсяг міжнародної торгівлі, рівень міжнародної ділової активності, торговельні потоки, міжнародні інвестиції, тарифна політика, обмеження і податки на міжнародну торгівлю та ін.) наша країна на 80 місці²⁶⁹.

Ефективність окремих напрямів управління державними фінансами оцінюють також уповноважені органи державної влади. Наприклад, Міністерство фінансів України здійснює заходи з підвищення ефективності управління державним боргом. З метою виконання такого завдання цей орган проводить контроль за ризиками (бюджетний, валютний, відсотковий, ризик ліквідності, ризик рефінансування, ризик, пов'язаний з управлінням боргом²⁷⁰) на підставі даних як про поточну макроситуацію, так і про перспективи розвитку світової економіки (рис. 8.2).

²⁶⁸ The Global Competitiveness Report. 2018. URL: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>

²⁶⁹ Офіційний веб-сайт KOF Swiss Economic Institute. URL: <https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html>

²⁷⁰ Официальный веб-сайт Всемирного банка. Оценка бизнес регулирования. 2019. URL: <http://russian.doingbusiness.org/>

Водночас, порядок, методи та математичний апарат розрахунку ризиків управління державним боргом цим органом нормативно не визначений.

Відмітимо, що Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі – Мінекономіки) проводить оцінювання ефективності управління об'єктами державної власності за рахунок встановлених у власній методиці показників, критеріїв та оцінок.

Відомості, що використовують для оцінки ризиків	
	облік і результати моніторингу боргу
	поточна макроекономічна ситуація (в тому числі показники бюджетно-податкової, грошово-кредитної та валютної політики)
	ситуацію на внутрішньому ринку державних цінних паперів та/або облігацій місцевих позик і світовому ринку капіталу
	прогнозний ресурсний баланс загального фонду державного бюджету
	перспективи розвитку світової економіки, що визначаються науково-дослідними установами, міжнародними фінансовими організаціями, інвестиційними банками і компаніями, іншими фінансовими установами

Рис. 8.2. Відомості, що використовуються для оцінки ризиків управління державним боргом²⁷¹

До показників, на підставі яких оцінюється діяльність суб'єкта управління державними коштами та активами в галузевому розрізі відносять: соціально-економічні показники; показники фінансово-господарської діяльності та виконання фінансових планів; показники стану активів, зносу основних засобів; коефіцієнти фінансової стійкості, покриття, платоспроможності. За результатами проведеного аналізу показників діяльності суб'єкта управління державної форми власності визначається кількість балів, залежно від якої виставляється оцінка:

- позитивна – якщо нараховано від 45 до 60 балів;
- задовільна – якщо нараховано від 30 до 45 балів;
- негативна – якщо нараховано менше ніж 30 балів.

²⁷¹ Джерело: складено автором

Проведений аналіз відкритих звітів Мінекономіки показав, що, зокрема Державна фіскальна служба України (ДФС) останніми роками працює на задовільному рівні, а Пенсійний фонд України (ПФУ) – ефективно (табл. 8.3).

Таблиця 8.3

Результати оцінки Мінекономрозвитку діяльності окремих суб'єктів управління державними фінансами²⁷²

Назва суб'єкта	2012	2016	2017	2018
Міністерство освіти і науки України	неефективно	задовільно	негативно	негативно
Міністерство фінансів України	задовільно	позитивно	позитивно	позитивно
ДФС	задовільно	задовільно	задовільно	задовільно
ПФУ	ефективно	позитивно	позитивно	позитивно
Фонд державного майна України	неефективно	задовільно	задовільно	негативно
Національний банк України	-	позитивно	негативно	негативно

Як відомо, існує два підходи до оцінки ефективності управління державним сектором економіки. Перший – ґрунтується на прибутковості підприємств державної форми власності (враховуються, зокрема, показники прибутку, дебіторської і кредиторської заборгованості, загальної вартості активів, а другий – на корисності діяльності цих суб'єктів для суспільства (визначається ступінь задоволення суспільних потреб, створення і використання необхідних суспільних благ, внесок суб'єкта у зниження витрат приватного підприємництва та підвищення його конкурентоспроможності). Оскільки окремі суб'єкти державного сектора економіки мають соціальне призначення, доцільно оцінювати не лише економічну ефективність державного сектора, а й соціальну. Крім того, варто враховувати й бюджетну ефективність від функціонування суб'єктів державного сектора економіки, яка має визначатись як співвідношення між надходженнями до бюджету від цих суб'єктів (податкові надходження, орендна плата від передачі в

²⁷² Джерело: складено автором

оренду виробничих площ, частина прибутку підприємств, яка перераховується в бюджет за результатами року та ін.) та їх бюджетним фінансуванням, капітальними інвестиціями.

Розрахунок бюджетної ефективності, з урахуванням економічної та соціальної, дозволить визначити доцільність утримання певного суб'єкта на балансі держави.

Варто зазначити, що Фонд державного майна з метою визначення ефективності управління корпоративними правами держави визначає три групи критеріїв: комерційні, некомерційні та ефективності прийняття управлінських рішень органами управління об'єкта державної власності. За результатами аналізу цих критеріїв виставлялась ефективна, задовільна або незадовільна оцінки. Водночас, ця методика не містить методичного інструментарію оцінювання ефективності управління корпоративними правами держави.

Проведене дослідження показало, що нерідко уповноважені суб'єкти державного фінансового контролю взагалі не мають затверджених методичних рекомендацій, які б урегулювали підходи до аналізу окремих процесів. Так, у загальному доступі відсутні методичні рекомендації Рахункової палати України, яка законодавчо уповноважена здійснювати контроль за операціями, пов'язаними з державними запозиченнями та обслуговуванням державного боргу. Зауважимо, що у відкритому доступі містяться лише методичні рекомендації з проведення Рахунковою палатою України фінансового аудиту, який спрямований на встановлення законності формування, розподілу і використання державного бюджету України. Водночас, аудит ефективності передбачає оцінку²⁷³:

- своєчасності та повноти надходжень до державного бюджету;
- продуктивності, результативності та економності використання бюджетних коштів;
- законності, своєчасності та повноти управлінських рішень;
- стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів.

Тобто, саме аудит ефективності дозволяє визначити ефективність управління державним бюджетом з позицій оцінки результатів діяльності окремих суб'єктів державного сектора

²⁷³ Офіційний веб-сайт Рахункової палати. URL: <https://rp.gov.ua/>

економіки та господарських операцій. Водночас, такий підхід не дозволяє отримати комплексне уявлення про ефективність управління державним бюджетом, адже не ґрунтується на якісних і кількісних показниках ефективності планування державного бюджету, організаційного забезпечення розпорядників бюджетних коштів та бюджетного контролю.

Відмітимо, що науковці залежно від того, на що спрямоване управління та які завдання перед ним стоять, виділяють декілька концепцій оцінювання управління фінансами на різних рівнях, зокрема: цільова, композиційна, функціональна та системна концепції, а також концепції «збалансована система показників» і «баланс інтересів»²⁷⁴. Наприклад, цільова концепція передбачає визначення ефективності управління державними фінансами за ступенем досягнення поставлених цілей. Для цього варто порівняти фактичні результати з плановими. Складність виникає з оцінкою кінцевих результатів управлінської діяльності у випадку, коли мова йде про соціальні системи, нематеріальну сферу виробництва (зокрема якості наданих послуг) тощо.

У сучасному світі на всіх рівнях поширення набула концепція «баланс інтересів» (Balanced Scorecard (BSC))²⁷⁵, в основу якої закладаються індикатори, ступінь досягнення яких характеризуватиме ефективність управління. Такими індикаторами в системі управління державними фінансами можуть бути, зокрема, показники суспільного розвитку та фінансового становища країни.

Крім того, залежно від факторів впливу, які закладаються в основу оцінки ефективності управління, вирізняють наступні підходи: підхід, заснований на концепції лідерства (К. Левин, Р. Лайкерт, Р. Хауз, П. Херси); підхід, заснований на теорії веберовської раціональної демократії (М. Вебер, Г. Шмидт); підхід, заснований на теорії життєвих циклів (И. Адизеси, К. Бланшар, Ф. Модильяни); підхід, заснований на концепції професіоналізму (М. Вебер, Г. Беккер, Т. Парсонс), підхід, заснований на концепції економічної відповідальності (Джон

²⁷⁴ Хомутенко А. В., Зінченко М. А. Оцінювання ефективності управління фінансовими потоками місцевих бюджетів України за цільовим підходом. Актуальні проблеми економіки. 2016. № 1 (175). С. 294–305

²⁷⁵ Потриваєва Н.В. Система збалансованих показників як аналітичний засіб підвищення ефективності функціонування підприємств. Ефективна економіка. № 12. 2015. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5092>

Стюарт Милль, Д. Норт)²⁷⁶. Використання таких підходів обумовлює необхідність встановлення щільності зв'язку між факторами впливу та результативними показниками (коефіцієнта кореляції). Існують також авторські підходи до оцінювання такого напрямку управління державними фінансами як бюджетний менеджмент. До критеріїв, зокрема, відносять: період, охоплений прогнозуванням і плануванням, коефіцієнт якості планування доходів, коефіцієнт якості планування видатків, темп приросту доходів бюджету, коефіцієнт збалансованості бюджету, коефіцієнт накопичення державного боргу, дотримання встановленого графіку бюджетного процесу, наявність фінансових порушень, виявлених під час проведення контрольних заходів уповноваженими органами у сфері державного фінансового контролю тощо²⁷⁷. Уявляється, що визначення такого критеріального апарату оцінювання ефективності сприятиме врахуванню особливостей бюджетного менеджменту.

Варто зазначити, що окремі показники оцінювання бюджетного менеджменту використовуються науковцями з метою оцінки якості управління державними фінансами, а саме: гнучкість державних фінансів, боргове навантаження на державні фінанси, відповідність стану державних фінансів вимогам бюджетного законодавства, результативність управління видатками бюджету²⁷⁸. Вважаємо, що такий підхід не враховує складність багатоаспектного економічного поняття «ефективність», яке крім якості включає ще й результативність, продуктивність, економність та ін. Крім того, обмежується сфера управління державними фінансами, не враховуються інші складові державних фінансів, а саме: державні позабюджетні

²⁷⁶ Хомутенко А. В., Зінченко М. А. Оцінювання ефективності управління фінансовими потоками місцевих бюджетів України за цільовим підходом. Актуальні проблеми економіки. 2016. № 1 (175). С. 294–305

²⁷⁷ Баглай М.Ю., Білопольська В.М. Бюджетний менеджмент в Україні: проблеми та пропозиції щодо їх вирішення. Вісник студентського наукового товариства ДонНУ імені Василя Стуса. 2012. С. 34-38. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:7eRhR1xvYNsJ:jvestnik-sss.donnu.edu.ua/article/download/1415/1444+&cd=3&hl=ru&ct=clnk&gl=ua>

²⁷⁸ Винниченко Н.В. Трансформація бюджетного менеджменту в умовах реформування сектора публічних фінансів в Україні: дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.08 / Сумський державний університет Міністерства освіти і науки України. Суми, 2018. 471 с

фонди та фонди коштів суб'єктів господарювання державного сектора економіки.

Деякі науковці пропонують розглядати ефективність функціонування державних фінансів крізь призму людського розвитку, тобто, оцінюючи показники, що відображають економічні умови життєдіяльності населення: видатки зведеного бюджету на охорону здоров'я, номінальний ВВП на одну особу, середньомісячна заробітна плата, сукупні ресурси в середньому за місяць у розрахунку на одне домогосподарство, видатки зведеного бюджету на освіту, видатки зведеного бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення тощо²⁷⁹. Недостатньо обґрунтованою, на наш погляд, є позиція щодо врахування показників видатків зведеного бюджету, адже такі цифри включають показники як державного бюджету, так і місцевих бюджетів. Крім того, розглядається лише соціальний ефект від управління державними фінансами. При цьому, основними показниками, що характеризують ефективність державного сектора економіки, як відомо, є: соціально-економічна ефективність, бюджетна ефективність, фінансова ефективність. Саме тому вважаємо, що така методика ґрунтується виключно на витратному підході, який не дозволяє комплексно оцінити ефективність управління державними фінансами.

Доцільно зазначити, що при оцінюванні стану державних фінансів пропонують також застосовувати три групи макрофінансових індикаторів, а саме: стабільності (фіскальна і монетарна), безпеки (боргова і бюджетна), ефективності (ефективність управління видатками і ефективність управління державними запозиченнями). Останні дозволяють оцінити управлінський фактор в процесі реалізації завдань, що відносяться до двох попередніх груп²⁸⁰. Недоліком такого підходу є те, що він не враховує індикатори ефективності управління державними доходами. Крім того, на наш погляд, не

²⁷⁹ Горбунов О.В. Бюджетний менеджмент в системі державного регулювання економіки : дис. ... канд. екон. наук. : 08.00.03 / Центральноукраїнський національний технічний університет. Кропивницький, 2018. 272 с. URL: http://www.kntu.kr.ua/doc/K_23_073_03/Gorbunov_dis.pdf

²⁸⁰ Мельничук Н.Ю. Бюджетний менеджмент в системі державного регулювання: теорія, метрологія, практика : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.08 / Черн. нац. техн. ун-т. Чернігів, 2018 с. 518 с. URL: <http://ir.stu.cn.ua/handle/123456789/17023>

зрозуміло чому критерій бюджетної безпеки не є результативним показником ефективності управління державними фінансами.

Проведене дослідження показало, що в науці та в практиці існує низка методичних підходів до оцінювання ефективності управління державними фінансами та їх окремими складовими. Одні з них базуються на оцінці державного управління, бюджетного менеджменту, управління у державному секторі економіці тощо, а інші – на оцінці окремих напрямків управління в сфері державних фінансів. Важливе значення також відіграє призма через яку проводиться дослідження та завдання, що поставлені перед дослідниками, обрана методологія та масив наявної статистичної інформації. Зважаючи на усе це на підставі синтезу існуючих науково-методичних підходів до оцінювання ефективності управління державними фінансами розроблено альтернативну методологію.

8.2. Методичні рекомендації до оцінювання ефективності управління державними фінансами

Авторська методологія оцінювання ефективності управління ґрунтується на поєднанні системного (враховує всі елементи системи управління державними фінансами)²⁸¹, результативного (враховує лише кінцеві результати управлінської діяльності, що виражаються через ефекти) та продуктоорієнтованого (орієнтований на кінцевий продукт – суспільні блага) підходів. На нашу думку, ефективність управління державними фінансами розкривається через соціальний, економічний та організаційний ефект від цілеспрямованого впливу на окремі економічні процеси. Вимір цих ефектів є достатньо складним завданням, що обумовлено динамічністю систем, що розглядаються, складністю суспільних зв'язків, неоднорідністю суспільних інтересів та неоднозначністю науково-методичних напрацювань у цій сфері.

У цьому зв'язку, соціальний ефект варто визначати через оцінювання ступеня задоволення окремих суспільних інтересів. До основних груп показників, які характеризують ступінь задоволення цих інтересів, відносимо:

²⁸¹ Хомутенко А. В. Сучасна парадигма управління державними фінансами України : монографія. К.: ФОП Гуляєва В.М., 2019. 384 с

- індикатори соціального забезпечення в розрахунку на 1 особу, в т. ч. за певними категоріями (пенсіонери, безробітні, ветерани тощо);

- індикатори соціальної справедливості (коефіцієнт заміщення, квінтільний коефіцієнт, індекс Джині, частка населення із середньодушовими еквівалентними загальними доходами у місяць, нижчими прожиткового мінімуму, рівень бідності, рівень середньорічного безробіття, середня тривалість життя тощо);

- індикатори фінансового забезпечення соціальних інститутів (видатки ДБУ на соціальну сферу у розрахунку на 1000 осіб наявного населення).

Економічний ефект від управлінської діяльності характеризується співвідношенням досягнутих результатів у грошовому вимірі та витрачених на це коштів. Для його визначення доцільно сформувати відповідну систему показників. На наш погляд, результати діяльності суб'єктів управління державними фінансами можуть визначатися через показники:

- бюджетної стійкості – співвідношення дефіциту / профіциту державного бюджету та ВВП; співвідношення дефіциту / профіциту позабюджетних фондів та ВВП; співвідношення видатків на обслуговування і погашення державного боргу та доходів державного бюджету; рівень розподілу ВВП через державний бюджет; співвідношення простроченої заборгованості по відшкодуванню податку на додану вартість, виплаті заробітної плати та соціальним виплатам з бюджету та ВВП, співвідношення податкового боргу платників податків та ВВП; співвідношення надходжень від приватизації та ресурсів державного бюджету; рівень виконання плану за доходами держбюджету та ін.;

- боргової стійкості – співвідношення державного боргу та ВВП; співвідношення зовнішнього державного боргу та ВВП, рівень достатності золотовалютних резервів Національного банку України (далі – НБУ) для погашення зовнішнього державного боргу; співвідношення зовнішнього боргу та експорту товарів і послуг; середньозважена дохідність облігацій внутрішньої державної позики на первинному ринку; зовнішній борг на одну особу та ін.;

- інвестиційно-інноваційної стійкості – співвідношення бюджетних інвестицій та ВВП, співвідношення бюджетних інвестицій та видатків державного бюджету, співвідношення видатків державного бюджету на науково-технічну діяльність та ВВП, рівень освоєння бюджетних інвестицій, співвідношення прямих іноземних інвестицій та ВВП, темпи чистого приросту прямих іноземних інвестицій, співвідношення бюджетних інвестицій та вартості введених в дію нових основних засобів, співвідношення бюджетного фінансування інноваційної діяльності та ВВП та ін.;

- фінансової стійкості суб'єктів державного сектора економіки за коефіцієнтом зростання загальної вартості активів, коефіцієнтом зростання залишкової вартості основних засобів, коефіцієнтом зростання поточних зобов'язань, коефіцієнтом зростання заборгованості з оплати праці коефіцієнтом зростання чистого прибутку/збитку, коефіцієнтом зростання чистого доходу від реалізації продукції, коефіцієнтом зростання дебіторської заборгованості, коефіцієнтом дохідності сукупних активів та ін.

Організаційний ефект або як його ще називають адміністративний ефект, на наш погляд, буде виражатися через індикатори якості адміністрування у секторі державних фінансів: індекс розвитку електронного урядування, індекс своєчасного подання закону про державний бюджет, індекс своєчасного прийняття закону, індекс відкритості, рівень якості адміністрування дохідної частини державного бюджету, рівень якості адміністрування власних доходів Пенсійного фонду України (далі – ПФУ), частка фінансових витрат на прийняття управлінського рішення та ін.

Джерелами інформації для розрахунку ефектів можуть бути:

- інформаційні системи, які акумулюють відомості про стан формування, розподілу і виконання державного бюджету та державних позабюджетних фондів, про фінансово-господарські операції суб'єктів господарювання державного сектора економіки;

- звіти головних розпорядників бюджетних коштів, що складені на підставі звітних даних розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, що підпорядковані їх;

- звіти про фінансові результати суб'єктів державного сектора економіки;

- звіти суб'єктів, що здійснюють зовнішній державний фінансових контроль;
- звіти незалежних аналітичних центрів та інших представників громадянського суспільства;
- звіти міжнародних установ та організацій, що оцінюють стан правових, політичних, соціальних та економічних інститутів.

До основних методів, за рахунок яких оцінюються зазначені ефекти від управління державними фінансами, відносимо: метод відносних та середніх величин, динамічний і просторовий метод порівнянь, метод факторного аналізу, метод фінансових коефіцієнтів, метод угруповань, метод системного аналізу, індексний метод, кореляційний метод, інтегральний метод, метод експертних оцінок тощо (табл. 8.4).

Таблиця 8.4

Основні методи оцінювання ефективності управління державними фінансами²⁸²

Назва	Характеристика	Приклад застосування
метод відносних та середніх величин	полягає у вираженні якісного стану економічних процесів або явищ та їх трансформації	Показники структури бюджету, показники координації – співвідношення державного боргу до ВВП, співставлення надходжень за результатами діяльності контролюючих органів та витратами на їх утримання
динамічний метод порівнянь	ґрунтується на визначенні динаміки зміни всієї сукупності показників	динаміка зміни видатків та доходів ДБУ, динаміка зміни індикаторів бюджетної стійкості
метод факторного аналізу	використовується з метою встановлення факторів, що здійснюють вплив на окрема фінансові процеси та явища	факторний аналіз динаміки ефекту – розраховується середній обсяг перевірених коштів на одного аудитора; факторний аналіз динаміки інтенсивності – досліджується вплив зміни кількості перевірених суб'єктів на фактичну чисельність працівників органу контролю; факторний аналіз динаміки ефективності – проводиться аналіз динаміки індикаторів бюджетної стійкості за рахунок зміни частки дефіциту / профіциту у ВВП, рівня виконання планів тощо
кореляційний метод	полягає у визначенні впливу чинника на значення показника	збільшення обсягів ВВП збільшує доходи державного бюджету, збільшення обсягів бюджетних порушень негативно впливає на якість адміністрування у секторі державних фінансів

²⁸² Джерело: складено автором

Продовження таблиці 8.4

метод фінансових коефіцієнтів	заставаний на системі відносних показників, що розраховуються на підставі даних фінансової звітності	коефіцієнт зростання загальної вартості активів, коефіцієнт зростання залишкової вартості основних засобів, коефіцієнт зростання поточних зобов'язань, коефіцієнт зростання заборгованості з оплати праці коефіцієнтом зростання чистого прибутку/збитку
метод угруповань	полягає у виділенні серед сукупності досліджуваних явищ, процесів однорідних груп за будь-якими ознаками	рівень якості податкового адміністрування, рівень корупції, рівень нецільового та неефективного використання бюджетних коштів включено до групи індикаторів якості адміністрування
метод системного аналізу	ґрунтується на встановленні структурних елементів системи та їх аналізу	проводиться аналіз державного бюджету, державних позабюджетних фондів, фондів коштів суб'єктів державного сектора економіки як складових державних фінансів
індексний метод	полягає у визначенні відносних показників динаміки, порівнянні фактичних даних різних періодів	індекс сукупного виконання видаткової частини державного бюджету України, індекс своєчасного прийняття закону про державний бюджет, індекс обсягу фінансування з державного бюджету ННТР
інтегральний метод	ґрунтується на тому, що чинники пов'язані між собою і тому їх взаємодія дає загальний показник	інтегральний показник бюджетної стійкості, інтегральний показник боргової стійкості, інтегральний показник якості адміністрування, інтегральний показник соціального ефекту
бальний метод	використовується з метою надання кожному параметру оцінки	оцінено ефективність управління фінансово-господарською діяльністю суб'єктів державного сектора економіки
метод експертних оцінок	використовується з метою оцінки явищ, процесів на підставі оцінок фахівців	використано з метою розрахунку інтегрального показника бюджетної стійкості

Завдяки використанню визначених у табл. 8.4 методів можуть бути оцінені соціальний, економічний та організаційний ефекти від управління державними фінансами.

Виходячи з вище наведеного, побудуємо алгоритм оцінювання ефективності управління державними фінансами (рис. 8.3).

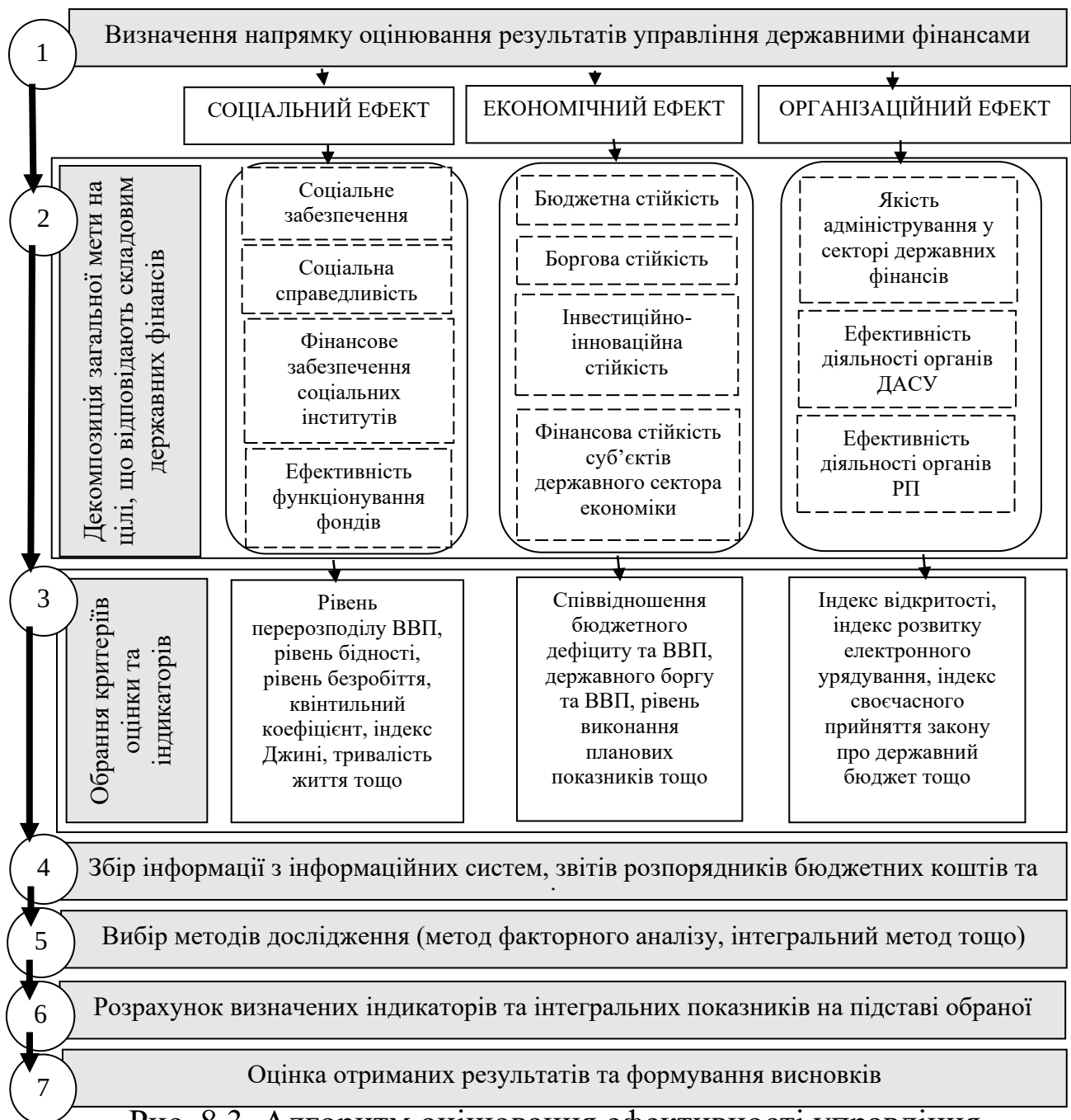


Рис. 8.3. Алгоритм оцінювання ефективності управління державними фінансами²⁸³

З метою отримання загальної оцінки ефективності управління державними фінансами визначається інтегральний показник у наступній послідовності:

²⁸³ Джерело: складено автором

- здійснюється формування множини показників залежно від наявної інформаційної бази та здатності відображувати певний ефект;

- групування показників за виділеними ефектами (соціальний, економічний та організаційний).

- визначаються порогові значення обраних показників з урахуванням світового досвіду, експертних оцінок, напрацювань учених та діючих нормативно-правових актів. Для показників, за якими визначення оптимального рівня є неможливим, враховується його динаміка;

- застосовується певний підхід до нормування обраних показників. Цей етап є необхідним з огляду на приведення значень усіх досліджуваних показників до співставного рівня;

- розраховуються вагові коефіцієнти;

- визначається інтегральний показник.

Після формування множини показників проводиться їх нормування, яке передбачає приведення всіх показників до порівнюваного рівня. На нашу думку, при оцінці ефективності управління державними фінансами можна скористатися 10-бальною шкалою, де 10 балів відповідає найбільш ефективним методам управління державними фінансами. Нормування відбувається у такий спосіб: для кожної групи індикаторів визначаються кращі та гірші значення показників – період з кращим значенням показника отримує максимальну кількість балів 10, гірший – 0. Визначається середнє значення за групою і розраховується крок одного балу та їхня кількість у наступний спосіб.

1. Якщо оптимальним є максимальне значення показника:

$$K = \begin{cases} \frac{(I_{\max} - I_{\text{сер}}) \times 2}{10}, & \text{якщо } I_t > I_{\text{сер}}, \\ \frac{(I_{\text{сер}} - I_{\min}) \times 2}{10}, & \text{якщо } I_t < I_{\text{сер}}, \end{cases} \quad (8.1)$$

де K – крок одного балу; $I_{\max}$ – максимальне значення показника протягом досліджуваного періоду; $I_{\text{сер}}$ – середнє значення показника протягом досліджуваного періоду; $I_{\min}$ – мінімальне значення показника протягом досліджуваного періоду

$$B = \begin{cases} 5 + \frac{I_t - I_{\text{сер}}}{K}, & \text{якщо } I_t > I_{\text{сер}}, \\ 5 - \frac{I_{\text{сер}} - I_t}{K}, & \text{якщо } I_t < I_{\text{сер}}, \end{cases} \quad (8.2)$$

Б – кількість балів.

2. Якщо оптимальним є мінімальне значення показника:

$$K = \begin{cases} \frac{(I_{\max} - I_{\text{сер}}) \times 2}{10}, & \text{якщо } I_t < I_{\text{сер}}, \\ \frac{(I_{\text{сер}} - I_{\min}) \times 2}{10}, & \text{якщо } I_t > I_{\text{сер}}, \end{cases} \quad (8.3)$$

$$B = \begin{cases} 5 - \frac{I_t - I_{\text{сер}}}{K}, & \text{якщо } I_t > I_{\text{сер}}, \\ 5 + \frac{I_{\text{сер}} - I_t}{K}, & \text{якщо } I_t < I_{\text{сер}}, \end{cases} \quad (8.4)$$

3. Якщо показник має чітко визначене оптимальне значення, визначаються максимальне і мінімальне значення показників і за модулем обирається більше з відхилень, а крок визначається шляхом ділення більшого з відхилень на 10, а потім – сума балів за формулою:

$$K = \frac{\max\{I_{\max} - I_{\text{опт}}; I_{\text{опт}} - I_{\min}\}}{10} \quad (8.5)$$

$$B = 10 - \frac{|I_t - I_{\text{опт}}|}{K} \quad (8.6)$$

де $I_{\text{опт}}$ – оптимальне значення показника.

Зважування віднормованих значень індикаторів здійснюватиметься залежно від їхнього впливу на приріст ВВП на душу населення, тобто залежно від здійснюваного мультиплікативного ефекту.

Варто зауважити, що концепція фіскального мультиплікатору базується на кейнсіанській теорії та вперше була розроблена Р. Каном (1931 року) і зображена як співвідношення, що показує причинність між контрольованою змінною (зміни у фіскальній політиці) та результатом (ВВП). В основу концепції фіскального мультиплікатора покладено ідею граничної схильності до споживання, яка кількісно оцінює збільшення споживчих витрат на відміну від заощаджень через збільшення доходів особи, домогосподарства чи суспільства. Фіскальний мультиплікатор вимірює вплив, який збільшуватиме фіскальні витрати на валовий внутрішній продукт (ВВП)²⁸⁴. Фіскальні мультиплікатори вимірюють короточасний вплив дискреційної фіскальної політики на виробництво продукції. Зазвичай вони визначаються як відношення зміни обсягу

²⁸⁴ Best Practices for Budget Transparency. Organisation for Economic Cooperation and Development. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>

виробництва до екзогенної зміни фіскального дефіциту стосовно відповідних базових рівнів²⁸⁵.

На нашу думку, для оцінки інтегрального ефекту управління державними фінансами найкращим чином підходить показник ВВП на душу населення. Цей показник вважається найкращим індикатором рівня життя країни. ВВП на душу населення – це універсальний підхід у світовому масштабі для оцінки добробуту націй та економічного зростання країни. Отже, показник ВВП на душу населення найкращим чином відбиває ефективність управління державними фінансами, оскільки дозволяє оцінити такі завдання управління як забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни, покращення добробуту населення; поліпшення іміджу країни на міжнародній арені.

Вплив кожного із індикаторів на рівень ВВП на душу населення пропонуємо визначати за параметрами регресії наступного вигляду:

$$\text{GDP(pc)}_t = a_i X_{i,t-1} + \varepsilon_{i,t} \quad (8.7)$$

GDP(pc)_t – динаміка ВВП на душу населення в період t ;

$X_{i,t-1}$ – динаміка i -го індикатору ефективності управління державними фінансами із лагом в 1 рік ($t-1$); a_i – коефіцієнт при змінній індикатора; $\varepsilon_{i,t}$ – стандартна помилка.

Для нівелювання «шуму» від впливу інших чинників константу в даному випадку приймаємо за нуль, а коефіцієнт додатково зважуватиметься на рівень точності рівняння:

$$\omega_i = \frac{a_i R_i^2}{\sum_{i=1}^n a_i R_i^2} \quad (8.8)$$

де ω_i – вага i -го індикатора;

R_i^2 – нормований R-квадрат моделі.

Отже, авторська методологія передбачає необхідність побудови економіко-математичної моделі, що базується на запропонованій системі індикаторів, які структуровані за окремими ефектами (економічний, соціальний та організаційний), і методичних підходах до нормування й визначення ваги кожного індикатора з урахуванням їх мультиплікативного ефекту.

²⁸⁵ Nicoletta Batini, Luc Eyraud, Lorenzo Forni, and Anke Weber Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections. International monetary Fund: URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2014/tnm1404.pdf>

Практичне використання запропонованого науково-методичного підходу дозволяє оцінити управління державними фінансами, з одної сторони, як систему, що наділена властивостями емерджентності, цілеспрямованості, синергії, а з іншої – як процес дій, спрямованих на забезпечення сталого розвитку та задоволення суспільних інтересів.

8.3. Економічний ефект від управління державними фінансами

Економічний ефект від управлінської діяльності характеризується співвідношенням досягнутих результатів у грошовому вимірі та витрачених на це коштів. За рахунок використання методу квантифікації цей якісний критерій може бути виражений кількісно через відповідну систему індикаторів (бюджетна, боргова, інвестиційно-інноваційна стійкості та фінансова стійкість суб'єктів державного сектора економіки) і показників.

Для оцінки бюджетної стійкості було відібрано окремі показники, які, на наш погляд, найбільше її характеризують, зокрема: бюджетний дефіцит (профіцит), структура доходів, структура видатків, показники виконання плану та ін. При цьому такі показники проаналізовано як на рівні державного бюджету, так і на рівні державних позабюджетних фондів грошових коштів.

За результатами оцінювання показників надійності Державного бюджету України за доходами було виявлено достатньо високий рівень виконання плану, виключення становить 2009, 2012, 2013, 2014 рр., у яких відхилення становило більше 5% (рис. 8.4). Водночас, проведений аналіз виконання бюджету за структурою доходів продемонстрував суттєві розходження між фактичними та плановими показниками доходів від операцій з капіталом, фондами та грантами. Це може бути обумовлено як суб'єктивним фактором – необґрунтованістю у планових розрахунках за цими статтями, так і об'єктивними – настроями інвесторів, зовнішньополітичними чинниками. Відмітимо, що найбільше відхилення структури відбулось у кризовому 2009 р.

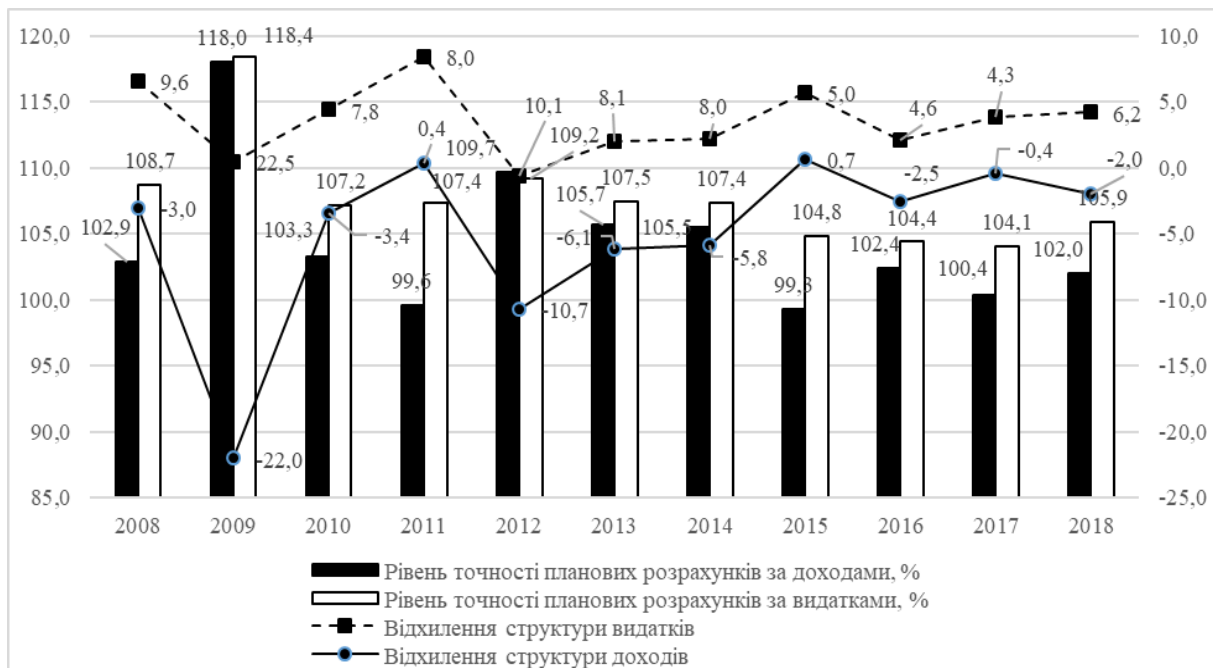


Рис. 8.4. Показники виконання плану Державного бюджету України²⁸⁶

Аналогічним чином було проаналізовано надійність державного бюджету за видатками. В результаті цього встановлено, що відсоток неточних розрахунків видаткових статей бюджету більший за дохідними статтями, хоча спостерігається тісний кореляційний зв'язок між цими показниками. У структурі видатків найбільші відхилення відбулися за статтею «Житлово-комунальне господарство», відсоток виконання плану за якою в 2015 р. становив 4,4.

Проведений аналіз надійності державних позабюджетних фондів на прикладі дохідної частини Пенсійного фонду України (далі – ПФУ) (табл. 8.5) показав, що відсоток невиконання плану фонду становив від 99,83 – у 2018 р. до 112,96 – у 2015 р., а за структурою від -0,17 до 11,48 у ті ж роки. Такі розходження, на наш погляд, обумовлені прорахунками розміру дефіциту фонду, який покривається за рахунок бюджетних коштів. Це, у свою чергу, негативно вплинуло на показники фінансової стійкості ПФУ.

Зазначені дані свідчать про необхідність підвищення рівня обґрунтованості та надійності планових розрахунків як

²⁸⁶ Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

державного бюджету, так і державних позабюджетних фондів України, що позитивно вплине на бюджетну стійкість.

Таблиця 8.5

Індекс надійності дохідної частини ПФУ²⁸⁷

Показник		2008	2014	2015	2016	2017	2018
власні надходження	факт, млрд. грн.	101,95	165,92	169,87	111,71	158,91	202,08
	план, млрд. грн.	101,84	164,93	172,46	109,97	141,85	213,46
	абс.відх., млрд. грн.	0,11	0,99	-2,59	1,74	17,06	-11,38
	відсоток виконання	100,11	100,60	98,50	101,58	112,03	94,67
надходження з державного бюджету	факт, млрд. грн.	41,42	75,81	94,81	142,59	133,46	150,09
	план, млрд. грн.	34,82	65,69	61,87	144,89	141,32	139,31
	абс.відх., млрд. грн.	6,60	10,12	32,94	-2,30	-7,86	10,78
	відсоток виконання	118,95	115,41	153,24	98,41	94,44	107,74
надходження від державних цільових фондів	факт, млрд. грн.	0,11	0,14	0,08	1,60	0,00	0,00
	план, млрд. грн.	0,17	0,19	0,08	1,51	0,00	0,00
	абс.відх., млрд. грн.	-0,06	-0,06	0,00	0,09	0,00	0,00
	відсоток виконання	64,71	71,05	102,50	105,96	0,00	0,00
доходи	факт, млрд. грн.	143,49	241,87	264,80	255,80	292,37	352,18
	план, млрд. грн.	136,83	230,81	234,41	256,37	283,17	352,77
	абс.відх., млрд. грн.	6,66	11,06	30,39	-0,57	9,20	-0,59
	відсоток виконання	104,87	104,79	112,96	99,78	103,25	99,83
	відхилення структури, %	4,64	4,57	11,48	-0,22	3,15	-0,17

Ще одним показником бюджетної стійкості, який безпосередньо залежить від точності планових розрахунків, є показник дефіциту бюджету та державних позабюджетних фондів. Варто зазначити, що найбільший приріст показника бюджетного дефіциту відбувся в 2009 р. (184,12%) та сягнув у цьому році 3,89% ВВП, а у 2010 р. – 5,94% ВВП. Оскільки Україна має євроатлантичні перспективи, ці значення не повинні перевищувати межу, встановлену Маастрихтським договором, у розмірі 3%. Вважається, що перевищення встановленого рівня

²⁸⁷ Офіційний веб-сайт Пенсійного фонду України. Доходи бюджету Пенсійного фонду України, 21.05.2018 р. URL: <http://www.pfu.gov.ua/33937-dohody-byudzhetu-pensijnogo-fondu-ukrayiny/>

призводить до порушення бюджетної стійкості. Водночас, світова практика свідчить про те, що сам по собі бюджетний дефіцит не є негативним явищем у випадку, коли здійснюється дефіцитне фінансування реального сектора економіки²⁸⁸.

Заборгованість з виплат з бюджету і позабюджетних фондів та дефіцитність останніх також є показником бюджетної стійкості, оптимальним значенням якого є нуль. Значний вплив на зростання цього показника здійснює дефіцитність ПФУ, що свідчить про неефективне управління цим фондом та про необхідність зміни методичного інструментарію до формування його доходів і видатків. Водночас, оптимізація ресурсів фонду передбачає зміну державної соціальної політики в напрямку забезпечення розвитку накопичувальної системи пенсійного страхування та здійснення заходів зі збільшення кількості добровільно застрахованих осіб, зокрема з числа громадян України, які працюють закордоном.

Фінансове навантаження на бюджет становлять платежі, пов'язані з обслуговуванням та погашенням державного боргу, який за останні п'ять років зростає випереджаючими за ВВП темпами. Так, за період з 2008 по 2018 рр. державний борг зріс у 11,12 разів²⁸⁹, а ВВП за аналогічний період зріс лише у 3,75 рази. Відмітимо, що платежі за обслуговування державного боргу сягнули 94,2% доходів державного бюджету України у 2015 р. Отже, держава вичерпала власні ресурси навіть для саморозвитку, що й спричинило фінансову залежність від позичкових коштів. Це негативно позначається на бюджетній стійкості, адже, більша частина видаткових статей державного бюджету є захищеними, що обумовлює необхідність їх покриття в будь-якому випадку. А зважаючи на те, що частка ВВП України, яка перерозподіляється через дохідну частину державного бюджету, становила за період з 2008 по 2018 рр. від 22,23 до 27,01%, загострилась необхідність підвищення результативності роботи системи податкового адміністрування, ефективності використання податків та їх елементів²⁹⁰, а також

²⁸⁸ Офіційний веб-сайт Світового банку. URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

²⁸⁹ Фінансовий портал Мінфіну. URL: <http://index.minfin.com.ua/index/debtgov/>

²⁹⁰ Трансформаційні процеси у податковій системі України: монографія. / [Волохова І.С., Луніна І.О., Хомутенко А.В.]; за ред. д-ра екон.наук І.С. Волохової. Одеса: Атлант, 2018. 383 с

вжиття заходів із забезпечення прибутковості державних підприємств. При цьому пріоритетом державної політики має бути стимулювання до розширення виробництва та підвищення ефективності праці.

Вдосконалення системи податкового адміністрування, в тому числі й за рахунок використання електронних систем та активізації використання режиму автоматичного прийняття окремих управлінських рішень, дозволить зменшити до оптимального значення ще один показник бюджетної стійкості – частку податкового боргу у ВВП. Розстрочки зі сплати податків в Україні, які надавалися протягом 2016-2017 рр., стали наслідком зростання величини податкового боргу у ВВП з 0,72% - у 2012 р. до 3,06% - у 2017 р. Така тенденція негативно вплинула на бюджетну стійкість та платоспроможність держави.

З метою покращення платоспроможності держави, уповноважені органи державної влади приймають рішення щодо застосування такого інструменту управління вхідними фінансовими потоками державного бюджету як приватизація. Відмітимо, що політика приватизації у 2008-2018 рр. була найбільш результативною для державного бюджету в 2011 р.: частка надходжень таких платежів у доходах бюджету склала 2,16% усіх доходів бюджету та позабюджетних фондів (рис. 8.5). Загалом надходження від приватизації несуттєві, що може бути зумовлене низкою факторів, серед яких слабка кампанія з підготовки до продажу державного майна.

Незважаючи на те, що такий інструмент управління як приватизація використовується з метою наповнення державного бюджету, його застосування має супроводжуватися системними комплексними заходами, спрямованими, в першу чергу, на залучення інвестицій, а не на покриття дефіциту бюджету. До підготовчих заходів мають входити: встановлення реальної економічної та соціальної вартості об'єкта; оцінки суспільних наслідків переходу права власності; проведення, за необхідності, заходів з фінансового оздоровлення підприємства; використання відкритих аукціонних торгів на міжнародних та національних торговельних майданчиках²⁹¹.

²⁹¹ Гєєць В. Після приватизації показники підприємств тільки погіршились. URL: <http://finbalance.com.ua/news/Pislya-privatizatsi-pokazniki-pidprimstv-v-Ukrani-pohirshilisya---Hets>

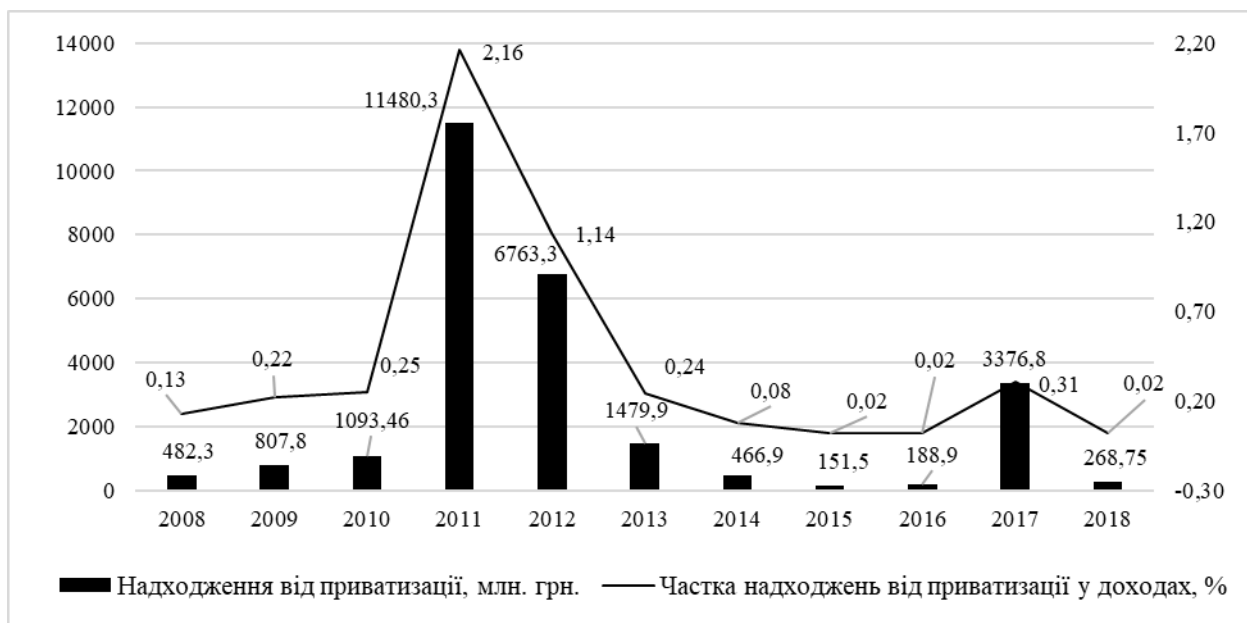


Рис. 8.5. Динаміка надходжень від приватизації та їх частка у доходах бюджетних та позабюджетних фондів²⁹²

Загалом є всі підстави стверджувати, що бюджетна стійкість безпосередньо залежить від боргової стійкості держави, до критеріїв якої відносять: співвідношення державного, в т. ч. зовнішнього боргу, до ВВП, до експорту та на 1 особу, середньозважена дохідність облігацій внутрішньої державної позики, рівень достатності золотовалютних резервів та ін. Динаміку окремих таких показників наведено на рис. 8.6.

З рис. 8.6 видно обернену синергію між показниками зовнішнього боргу у ВВП та достатністю золотовалютних резервів. Так, у 2014 р. зросла частка боргу у ВВП та в експорті, за рахунок яких можуть здійснюватися погашення, а рівень достатності золотовалютних резервів скоротився до десятирічного мінімуму. В результаті таких негативних тенденцій склалась ситуація за якої ані золотовалютні резерви, ані вітчизняний експорт не могли покрити зовнішній борг України. У 2017-2018 рр. намітилось покращення платоспроможності держави, що пов'язано з поступовим відновленням темпів економічного зростання. Наслідком цього стало фактичне відновлення співвідношення державного боргу та ВВП до рівня 60%.

²⁹² Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

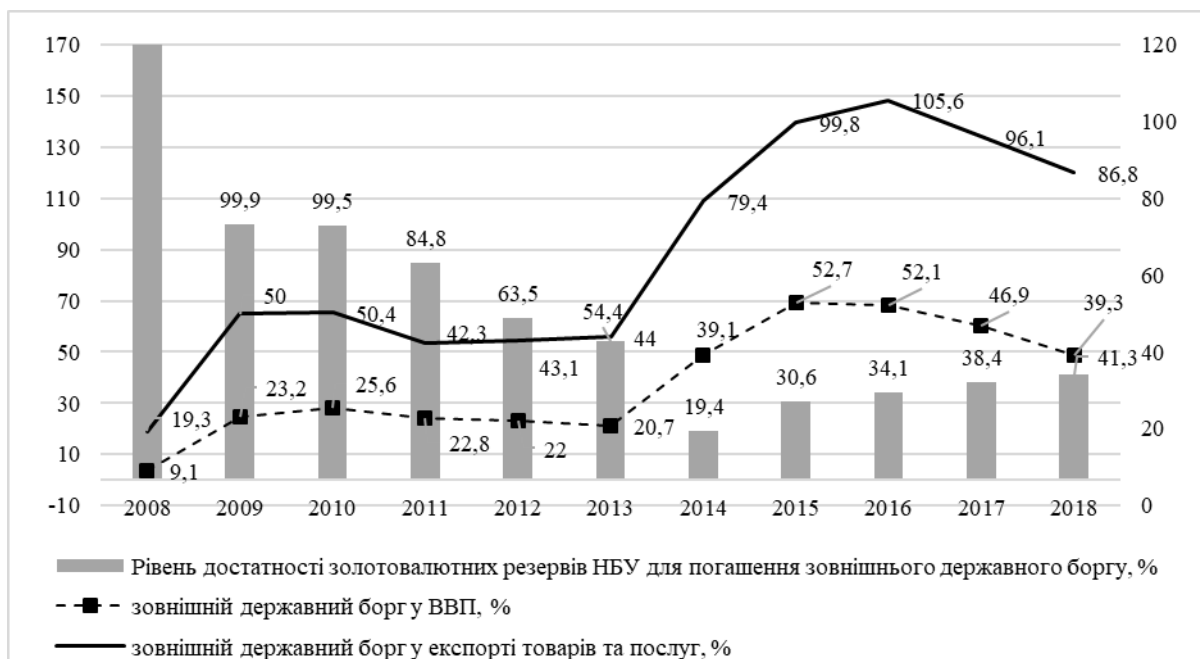


Рис. 8.6. Динаміка окремих показників боргової стійкості²⁹³

Зважаючи на описані тенденції, можна говорити про достатньо низький рівень боргової стійкості, яка є об'єктивним результатом розбудови боргозалежної економічної моделі в Україні. Відхід від такої моделі нами вбачається в підвищенні ефективності використання інструментів управління державними фінансами, які обиратимуться з урахуванням наявного природо-ресурсного і фінансового потенціалу країни та стратегічного бачення її збалансованого розвитку.

Оскільки до драйверів економічного розвитку відносять інвестиції, джерелом утворення яких може бути й державний бюджет, доцільно дослідити ефективність використання цього інструменту уповноваженими органами управління.

Відмітимо, що бюджетні інвестиції покликані стимулювати економічне зростання в довгостроковому періоді через покращення інфраструктури, забезпечення розвитку реального сектора економіки та соціальної сфери. Бюджетні інвестиції також можуть використовуватися як інструмент для прискорення росту під час економічного спаду. Так, починаючи з 2008 по 2011рр. в Україні спостерігається поступове збільшення частки державних інвестицій у загальному обсязі ВВП з 0,13 % у 2008 р.

²⁹³ Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

до 1,32 % у 2011 р., що свідчить про зростання ролі бюджетного інвестування. Однак, вже в 2014 р. спостерігався найнижчий рівень бюджетних інвестицій – 0,17% у ВВП та 1,20% у видатках державного бюджету (рис. 8.7).



Рис. 8.7. Темпи приросту ВВП та рівень бюджетних інвестицій у ВВП (%) у видатках Державного бюджету України²⁹⁴

Ситуація покращилась у період першого посткризового інвестиційного циклу 2016-2018 рр.: частка бюджетних інвестицій у загальному обсязі капітальних інвестицій в економіку України зросла з 0,8% до 3%, а у видатках державного бюджету з 2,8% до 4%. Разом з тим, в економічній теорії існує поняття граничної межі бюджетних інвестицій А. Фуенте, яка знаходиться на рівні 2% ВВП²⁹⁵. Проведений аналіз стану бюджетного інвестування в Україні за 2008-2018 рр. засвідчив перевищення урядом лінії Фуенте. Разом з тим, як свідчить аналіз статистичних даних структури капітальних інвестицій в економіку за останнє десятиріччя, кореляційний зв'язок між бюджетними інвестиціями та приватними інвестиціями не дуже тісний, що може пояснюватись, зокрема, тим, що більша частина бюджетних інвестицій здійснюється в оборону, громадський порядок, безпеку та судову владу, інфраструктуру, освіту та

²⁹⁴ Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu> та Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. Статистичний щорічник «Україна у цифрах 2017». URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/08/Ukr_cifra_2017_u.pdf

²⁹⁵ De la Fuente A Fiscal policy and growths in the OECD// CEPR Discussion paper London. 2007, № 1775. URL: <http://econpapers.repec.org/RAS/pde52.htm>

охорону здоров'я. Тобто, в ті сектори економіки, які не є продуктивними та привабливими для приватних інвестицій.

Ефективність бюджетних інвестицій у державний сектор, на наш погляд, можна визначити шляхом співставлення надходжень до державного бюджету від державних підприємств (податкових та неподаткових, в т. ч. орендної плати від передачі в оренду виробничих площ; частини прибутку підприємств, яка перераховується в бюджет за результатами року тощо) та бюджетного фінансування капітальних інвестицій цих суб'єктів (табл. 8.6).

Таблиця 8.6

Бюджетна ефективність капітальних інвестицій²⁹⁶

Показники	2015	2016	2017	2018
1. Усього надходжень до державного бюджету від підприємств державного сектора економіки млн. грн., в т. ч.	89478,19	115752,52	168808,76	195713,28
2. Бюджетне фінансування капітальних інвестицій підприємств державного сектора економіки млн. грн	441,70	241,72	1002,77	1646,69
3. Коефіцієнт бюджетної ефективності капітальних інвестицій підприємств державного сектора економіки (ряд1/ряд2)	202,58	478,87	168,34	118,85

Отримані результати свідчать, що значення коефіцієнта бюджетної ефективності капітальних інвестицій у підприємства державного сектора економіки залишається достатньо високим, незважаючи на його суттєве зменшення у 2018 р. порівняно з 2016р. Це свідчить, що на кожен гривню бюджетних інвестицій державний бюджет отримує більше 100 грн. надходжень.

Доцільно зазначити, що ефективність управління бюджетними інвестиціями оцінюється також їх впливом на інвестиційну привабливість країни. Інвестиційна привабливість країни є тим індикатором, який свідчить про ефективність державного управління загалом та управління державними фінансами зокрема. Однак, як комплексний показник, він зазнає

²⁹⁶ Джерело: складено автором

впливу багатьох факторів прямої та опосередкованої дії, що нейтралізують вплив на них бюджетних інвестицій. Так, аналіз інвестиційної привабливості України свідчить, що за 2008-2018 рр. інвестиційний індекс не вирізнявся стабільністю. Так, у 1 кварталі 2011 р. він був найбільшим та складав 3,4 пункти, а найменшим у 4 кварталі 2013 р. (1,81 пункти). Регулярне зниження індексу інвестиційної привабливості, на наш погляд, пов'язане з політичною нестабільністю, економічним спадом і початком активних бойових дій на сході України. При цьому встановлено, що розмір бюджетних інвестицій не впливає на індекс інвестиційної привабливості України²⁹⁷.

У контексті створення можливостей для модернізації національної економіки та досягнення стрімкої динаміки соціально-економічного розвитку стратегічної ваги набуває завдання з формування сприятливого інвестиційного клімату та стійкої інвестиційної безпеки України. Це обумовлює необхідність залучення капіталу ззовні. Однак, в ситуації негативного загального середовища інвестування в світі, притоки прямих іноземних інвестицій в Україну продемонстрували особливу мінливість. Так, у 2009 такі притоки скоротились майже на 53% порівняно з 2008 р., з 2010 по 2013 рр. вони мали постійний приріст, однак вже у 2014 р. темпи чистого приросту прямих іноземних інвестицій знову скоротились – на 92,7% порівняно з 2013 р., а у 2015 р. знову зросли на 907,4%²⁹⁸. Причинами такої мінливості, на думку іноземних інвесторів, є: високий рівень корупції в Україні (83% респондентів критично не задоволені станом справ), недовіра до судової системи (77% респондентів), а також відсутність земельної реформи та тіньова економіка (66% респондентів)²⁹⁹.

Одним із показників ефективного управління державними фінансами є рівень освоєння бюджетних інвестицій (табл. 8.7).

²⁹⁷ Питома вага державного сектора в економіці. Міністерство економічного розвитку. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=3f9cbf0b-24bf-48f8-8360-04d559e41d60&tag=UpravlinniaDerzhavnimSektoromEkonomikiIs>

²⁹⁸ Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. Статистичний щорічник «Україна у цифрах 2017». URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/08/Ukr_cifra_2017_u.pdf

²⁹⁹ Україна 2030: Доктрина збалансованого розвитку. Видання друге. Львів: Кальварія, 2017. 164 с. URL: <http://econom.chnu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/03/E-Book-Doctrine-2030.pdf>

Таблиця 8.7

Рівень освоєння бюджетних інвестицій³⁰⁰

Рік	Бюджетні інвестиції в економіку України, млн. грн.	Освоєні бюджетні інвестиції, млн. грн.	Рівень освоєння бюджетних інвестицій	Оцінка ефективності управління
2008	15403	13247,0	86%	задовільна
2009	8361	4849,38	58%	незадовільна
2010	10952	7775,92	71%	незадовільна
2011	18395	13428,35	73%	незадовільна
2012	17141	11313,06	66%	незадовільна
2013	6498	3638,88	56%	незадовільна
2014	2739	1369,5	50%	незадовільна
2015	6920	4774,8	69%	незадовільна
2016	9264	6855,36	74%	незадовільна
2017	15295	3976,7	26%	незадовільна
2018	22814	9125,6	40%	незадовільна

З даних, наведених у табл. 8.7 видно, що рівень освоєння бюджетних інвестицій був найвищим у 2008 р. і становив майже 86%, а найнижчим – у 2017р. – 26%. Це свідчить про незадовільний стан освоєння бюджетних інвестицій, що негативно впливає на: відтворення основних фондів держави, поліпшення галузевої структури економіки, розвиток соціальної інфраструктури, інвестиційну привабливість секторів економіки і територій тощо.

Крім того, фінансування інвестицій з бюджету є виправданим лише у тому випадку, якщо кошти направляються на розвиток перспективних галузей реального сектора економіки – тих, які мають потужний експортний потенціал та характеризуються високою інноваційністю. Це пояснюється тим, що висока інноваційна активність є одним із головних чинників досягнення високих темпів зростання економіки та її структурної модернізації. Так, за даними Євростату та Національного наукового фонду США, у 2016 році частка високо- та середньовисоко-технологічних секторів у виробництві промислової продукції складала у Швейцарії відповідно 14,6% та 21,3%, Ізраїлі – 38% та 12,6%, Південній Кореї – 21% та 33,4%, Німеччині 3,7% та 28%, Чехії – 4,2% та 42%, а в Україні – 2,9% та

³⁰⁰ Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

10,9%³⁰¹. Водночас, за даними Глобального індексу інновацій (Global Innovation Index) Україна у 2018 році посіла у рейтингу найвищу позицію за останні сім років – 43 місце з коефіцієнтом інноваційної ефективності 38,5 пункти. При цьому, за продуктивністю праці наша країна виявилася найгіршою (50 місце), що свідчить про низький рівень застосовуваних технологій та виробництво товарів з низькою доданою вартістю (Україна у 2018 р. потрапила до трійки аутсайдерів за технологічними можливостями (48 місце))³⁰².

Оскільки бюджетні інвестиції здебільшого здійснюються у державний сектор економіки, варто проаналізувати результативність його функціонування, яка, в свою чергу, буде індикатором економічного ефекту від управління державними фінансами.

Зауважимо, що протягом багатьох років в Україні державна політика була спрямована на те, щоб зберегти більшу частку державної власності у стратегічно важливих підприємствах. Водночас, у деяких випадках розпродавалися акції тих державних компаній, які потребували значних фінансових вливань. У такий спосіб держава намагалася розділити відповідальність за становище в тому чи іншому секторі економіки з приватним сектором, що призвело до зміни у структурі державного сектора економіки України. Так, за останнє десятиріччя питома вага господарських товариств з державною часткою понад 50 % збільшилась з 6,44% у 2008 р. до 8,30% у 2018р., тобто їх частка збільшилась за цей період на 1,86 процентних пункти (табл. 8.8).

Світовий досвід свідчить, що стандартів відносно оптимального розміру державного сектора економіки не існує. В деяких країнах він достатньо великий (Греція, Італія, Франція), в інших – майже відсутній (Японія, Люксембург); в деяких країнах сконцентрований у невеликій кількості галузей (Нідерланди), а в інших представлений у всіх галузях економіки (Франція, Португалія). У певних країнах він високоефективний (Швеція, Франція), в інших – неефективний (Бельгія, США).

³⁰¹ Global Competitiveness Report 2018. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/country-economy-profiles/#economy=UKR>

³⁰² Там само

Тобто, існують різні національні моделі, які відрізняються лише ефективністю реалізації³⁰³.

Відмітимо, що з метою оцінювання ефективності управління суб'єктами господарювання державного сектора економіки застосовуються різні методи, що обумовлено складністю визначення кінцевого результату.

Таблиця 8.8

Кількість та структура суб'єктів господарювання державного сектора економіки України³⁰⁴

Рік	Усього по Україні		у тому числі:			
			державні підприємства		господарські товариства з державною часткою понад 50%	
	одиниць	%	одиниць	% до загальної чисельності	одиниць	% до загальної чисельності
2008	3260	100,00	3050	93,56	210	6,44
2009	3580	100,00	3374	94,25	206	5,75
2010	4021	100,00	3653	90,85	368	9,15
2011	4091	100,00	3695	90,32	396	9,68
2012	3622	100,00	3291	90,86	331	9,14
2013	3632	100,00	3296	90,75	336	9,25
2014	3340	100,00	3038	90,96	302	9,04
2015	3458	100,00	3163	91,47	295	8,53
2016	3435	100,00	3152	91,76	283	8,24
2017	3385	100,00	3100	91,58	285	8,42
2018	3363	100,00	3084	91,70	279	8,30

Досягнення бажаного ефекту від їх діяльності пов'язано із високим ступенем невизначеності, а тому результат навіть однозначно орієнтованих державних заходів носить ймовірний характер і не завжди може бути описаний яким-небудь комплексним показником. Майже кожне досягнення управління підприємствами державного сектора економіки має певну сукупність наслідків і для того, щоб зменшити вплив неминучих похибок в їх оцінках хоча б до припустимого рівня, розрахунок ефективності цієї управлінської діяльності може бути тільки багатоваріантним. Так, одним із показників ефективності управління державним сектором економіки є оцінка його

³⁰³ Лук'яненко І.Г. Макрофінансова стабільність: моделі та вектори оцінки : монографія // К. : ТОВ «ГЛІФ Медіа». 2016. 187 с. URL: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/10878>

³⁰⁴ Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. Статистичний щорічник «Україна у цифрах 2017». URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/08/Ukr_cifra_2017_u.pdf

фінансового вкладу в національну економіку (табл. 8.9), в т. ч. за секторами економіки.

За результатами аналізу даних, наведених у табл. 8.9, встановлено, що на державний сектор у середній вартості необоротних та оборотних активів у економіці загалом за період з 2013 по 2018 рр. припадало від 19,4 % (у 2015 р.) до 14,4% (у 2013р.), з чисельністю штатних працівників у загальній чисельності працюючих від 15,8 % (2015 р.) до 12% (у 2018 р.) та обсягом чистого доходу (виручки) від реалізації продукції (послуг, робіт) в загальній вартості реалізованої продукції 11,4 % (у 2015 р.) та 8,2% (у 2018 р.).

Таблиця 8.9

Питома вага фінансового вкладу державного сектора у національній економіці³⁰⁵

Рік	Питома вага кількості суб'єктів господарювання державного сектора економіки, відсотків	Питома вага чистого доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) суб'єктів господарювання державного сектора економіки, відсотків	Питома вага середньої вартості необоротних та оборотних активів суб'єктів господарювання державного сектора економіки, відсотків	Питома вага кількості працівників суб'єктів господарювання державного сектора економіки, відсотків	Питома вага капітальних інвестицій суб'єктів господарювання державного сектора економіки, відсотків	Питома вага державного сектора економіки, відсотків
2013	0,7	9,2	14,4	15,6	9,0	9,8
2014	0,7	8,9	15,6	15,1	11,3	10,3
2015	0,6	11,4	19,4	15,8	9,3	11,3
2016	0,7	11,0	18,6	15,4	9,7	11,1
2017	0,6	8,6	16,9	13,2	7,7	9,4
2018	0,6	8,2	15,2	12	8,3	8,9

Тобто, незважаючи на зниження питомої ваги окремих показників, підприємства державного сектора економіки мають суттєвий вплив на стан національної економіки. Однак, спостерігається тенденція до послаблення їх впливу: попри зростання показників чистого прибутку підприємств державного сектора (з 12,44 млрд. грн. у 2008 р. до 31,23 млрд. грн. у 2018 р.) та загальної вартості активів (з 351,02 млрд. грн. у 2008 р. до 1497,97 млрд. грн. у 2018 р.) відбувається зменшення питомої ваги таких суб'єктів у структурі ВВП (рис. 8.8). Це є однією з

³⁰⁵ Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. Статистичний щорічник «Україна у цифрах 2017». URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/08/Ukr_cifra_2017_u.pdf

ознак неефективного використання економічного потенціалу державного сектора економіки.

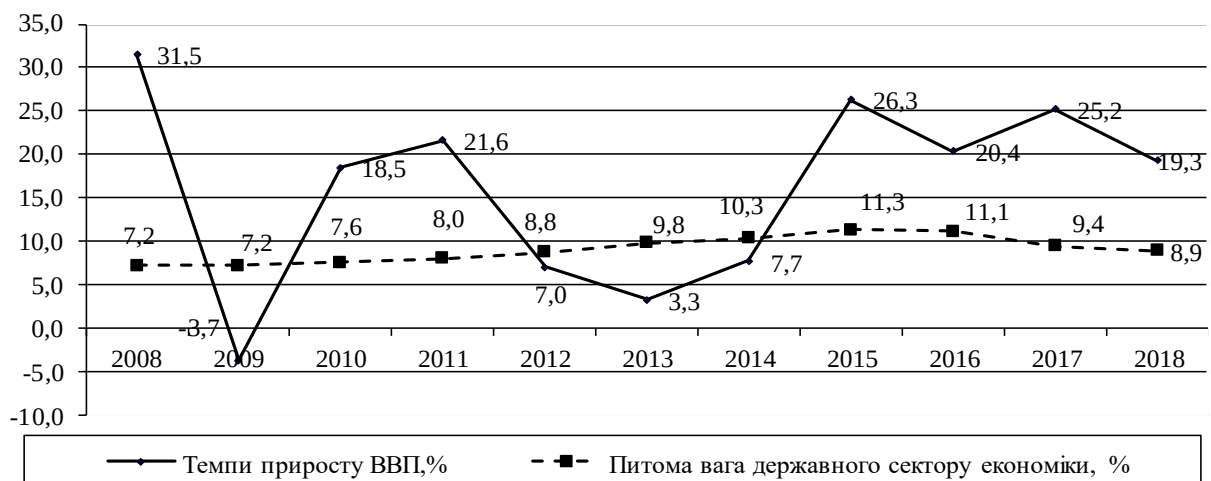


Рис. 8.8. Залежність зміни темпу приросту ВВП від питомої ваги державного сектора в національній економіці³⁰⁶

Базуючись на бальному підході, нами здійснено оцінювання ефективності управління підприємствами державного сектора економіки на підставі відкритих Зведених показників фінансових планів підприємств державного сектора економіки за період 2014-2018 рр. У результаті встановлено тенденцію до підвищення загального бала ефективності управління державними підприємствами. Водночас, вважаємо, що, оскільки критерії оцінки достатньо умовні, не можна говорити про достовірність отриманих результатів.

Для оцінки ефективного управління в державному секторі економіки загалом можна застосувати показник прибутковості, оскільки прибутковість являє собою стійке економічне явище, яке проявляється як підтверджена здатність суб'єктів господарювання взагалі та державного сектора зокрема, генерувати позитивний фінансовий результат від здійснення фінансово-господарської діяльності, що полягає в перевищенні доходу над здійсненими витратами в розмірі, достатньому для ефективного подальшого функціонування.

Як свідчать результати проведеного дослідження, за період з 2011 по 2018рр. кількість прибуткових підприємств державного

³⁰⁶ Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. Статистичний щорічник «Україна у цифрах 2017». URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/08/Ukr_cifra_2017_u.pdf

сектора економіки скоротилась на 73,79 % до 29,59%, тобто на 44,2 процентних пункти, що відбулось на тлі скорочення загальної кількості державних підприємств на 45,2%. При цьому кількість державних підприємств, що не виконали фінансовий план, збільшилася з 27,62 % у 2011 р. до 39,45% у 2017 р. Ці дані свідчать про незадовільний стан управління державними підприємствами, що повинно було відобразитися на кількості розірваних контрактів із відповідними керівниками. Натомість, цей показник продемонстрував зворотню тенденцію – він скоротився з 135 у 2011 р. до 81 у 2018 р. Отже, можемо бачити проріхи в системі управління на загальнодержавному рівні.

Варто зазначити, що найнижчою ефективністю характеризувалась робота підприємств державного сектора економіки України в 2010-2014 рр. із поступовим відновленням позитивної динаміки. Однак варто додати, що на тлі покращання більшості показників діяльності державних підприємств відбувається зменшення вартості їх активів у 2018 році.

Проведене дослідження показало, що отриманий результат оцінки ефективності управління державними підприємствами залежить від використаного методичного підходу. Саме тому нами пропонується застосовувати інтегральний метод.

8.4. Соціальний ефект від управління державними фінансами

Використання в методології управлінні державними фінансами соціокультурного підходу передбачає необхідність аналізу соціальної справедливості, здоров'я, добробуту та інших показників соціального розвитку. У контексті нашого дослідження пропонується оцінювати соціальний ефект від управління державними фінансами, тобто результати впливу уповноважених суб'єктів на людський розвиток через: індикатори соціального забезпечення в розрахунку на 1 особу, в т. ч. за певними категоріями, індикатори соціальної справедливості, індикатори фінансового забезпечення соціальних інститутів (табл. 8.10). При цьому для визначення інтегрального показника варто використовувати бальний підхід, який дозволяє здійснити нормування всіх результативних показників.

Таблиця 8.10

**Перелік індикаторів соціального ефекту від управління
державними фінансами та їх нормативних значень³⁰⁷**

Складові	Показники	Бали	
		10	0
Індикатори соціального забезпечення (ІС3т)	ІС31-Рівень соціального забезпечення на душу населення, долл. США	мах	мін
	ІС32-Рівень соціального забезпечення 1 пенсіонера, долл. США	мах	мін
	ІС3-Рівень соціального забезпечення 1 ветерана, долл. США	мах	мін
	ІС34-Рівень пенсійного забезпечення 1 жителя, долл. США	мах	мін
	ІС35-Рівень пенсійного забезпечення 1 пенсіонера, долл. США	мах	мін
	ІС36-Рівень виплат на 1 безробітного, долл. США	мах	мін
Індикатори соціальної справедливості (ІССт)	ІСС1-Коефіцієнт заміщення (співвідношення пенсії та зарплати), %	мах	мін
	ІСС2-Частка населення із середньодушовими еквівалентними загальними доходами у місяць, нижчими прожиткового мінімуму, %	мін	мах
	ІСС3-Індекс Джині	0	1
	ІСС4-Рівень бідності за методологією Світового Банку	мін	мах
	ІСС5-Рівень середньорічного безробіття	мін	мах
Індикатори фінансового забезпечення (ІФ3т)	ІФС1-Видатки на охорону здоров'я у ВВП, %	мах	мін
	ІФС2-Видатки на духовний та фізичний розвиток у ВВП, %	мах	мін
	ІФС3-Видатки на освіту у ВВП, %	мах	мін
	ІФС4-Видатки на соц. захист та соц. забезпечення у ВВП, %	мах	мін
	ІФС5-Видатки на громадський порядок, безпеку та судову владу у ВВП, %	мах	мін
Індикатори ефективності роботи фондів (ІРФт)	ІРФ1-Частка профіциту/дефіциту фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України у ВВП, %	мах	мін
	ІРФ2-Частка доходів фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України у ВВП, %	мах	мін
	ІРФ3-Частка видатків фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України у ВВП, %	мах	мін
	ІРФ4-Співвідношення доходів та витрат фонду соціального страхування на випадок безробіття	мах	мін
	ІРФ5-Рівень виконання доходів фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України, %	100	мін
	ІРФ6-Рівень виконання видатків фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України, %	100	мін

³⁰⁷ Джерело: складено автором

Таким чином можемо бачити, що соціальний ефект від управління державними фінансами виражається через показники добробуту населення країни: розмір ВВП на душу населення, рівень фінансового забезпечення незахищених категорій громадян за рахунок бюджетних коштів та коштів державних позабюджетних фондів соціального страхування, рівень інфляції та безробіття тощо. Водночас, сигнальними показниками соціального ефекту вважаються показники розшарування суспільства – квінтільний коефіцієнт фондів, показник частки населення із середньодушовими загальними доходами у місяць нижче прожиткового мінімуму, індекс Джині (рис. 8.9).

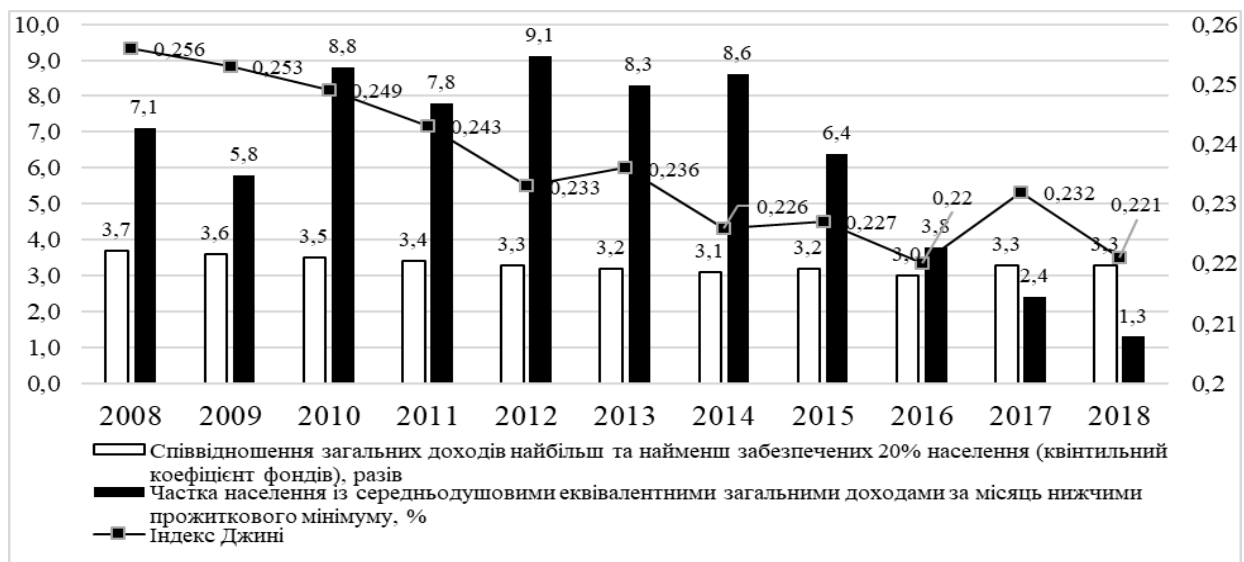


Рис. 8.9. Динаміка показників розшарування суспільства³⁰⁸

Дані офіційної статистики, наведені на рис. 8.9 на перший погляд виглядають непогано, адже в Україні спостерігається тенденція до забезпечення повної рівності та покращення фінансового становища населення, адже квінтільний коефіцієнт та показник частки населення, що отримує доходи нижче прожиткового мінімуму, зменшуються. Однак, ці дані не характеризують реальний стан справ, адже по-перше, - рівень тіньової економіки, за оцінками Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, сягає

³⁰⁸ Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. Статистичний щорічник «Україна у цифрах 2017». URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/08/Ukr_cifra_2017_u.pdf

більше 30%³⁰⁹ а по-друге, затверджені урядом соціальні стандарти не відповідають реаліям (наприклад, нормативно встановлений прожитковий мінімум для працездатної особи у січні 2019 р. становив 1921 грн.³¹⁰, а фактичний, розрахований Міністерство соціальної політики України – 4425 грн.³¹¹).

Використовуючи такі інструменти управління вихідними фінансовими потоками державного бюджету як бюджетні асигнування та трансферти у формі субсидій, держава здійснює соціальний захист та соціальне забезпечення окремих категорій населення таких як: пенсіонери, безробітні, молодь, діти, ветерани, особи, які мають проблеми з житлом тощо. Відмітимо, що, у зв'язку з проведенням дискреційної політики, видатки державного бюджету на такі цілі складали найбільшу питому вагу в загальній сумі видатків. Більш того, видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення у розрахунку на 1000 осіб населення країни за період дослідження майже щороку зростали (виключення становить 2011, 2014 та 2017 рр., у яких, на наш погляд, були обрані інші пріоритетні напрямки розподілу бюджетних коштів). Оскільки зазначена видаткова стаття державного бюджету є непродуктивною виникає необхідність пошуку додаткових джерел фінансування сфери соціального захисту населення, що дозволить оздоровити державні фінанси. Вважаємо, що частину такого фінансового навантаження з державного бюджету слід перекласти на державні позабюджетні фонди (зокрема щодо соціальних виплат ветеранам, пенсіонерам тощо). Водночас, при цьому варто переглянути критерії та підстави, за якими здійснюються такі виплати, посилити принцип адресності при призначенні соціальної допомоги та покращити фінансову стійкість Пенсійного фонду України за рахунок впровадження накопичувальної системи пенсійного страхування. Такі заходи, на наш погляд, дозволять, з одного боку, оптимізувати фінансові ресурси, а з іншого – забезпечити підвищення соціальних стандартів життя населення.

³⁰⁹ Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. Статистичний щорічник «Україна у цифрах 2017». URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/08/Ukr_cifra_2017_u.pdf

³¹⁰ Про державний бюджет України на 2019 р. : Закон України від 23.11.2018 р. № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>

³¹¹ Інформація щодо фактичного розміру прожиткового мінімуму за січень 2019 року / Мінсоцполітики. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/16715.html>

До показників соціального ефекту від управління державними фінансами відносять також якість інститутів освіти, охорони здоров'я, культури, науки, спорту. Як відомо, в Україні значна частина таких соціальних інститутів фінансується з державного бюджету, що позитивно відображається на кількості осіб, які користуються наданими суспільними благами. Так, при оцінюванні Індексу глобальної конкурентоспроможності 2017-2018, Україна посіла 16 місце зі 137 країн світу за кількістю осіб, що здобувають вищу освіту, водночас, за якістю – лише 49 місце³¹². Експерти пов'язують низьку якість з недостатнім рівнем фінансування інституту освіти з державного бюджету, який склав у 2018р. 1,25% ВВП. Зменшення показника фінансування освіти з державного бюджету за останні десять років обумовлено делегуванням частини повноважень місцевим органам самоврядування, які отримуються міжбюджетні трансферти у формі освітньої субвенції (рис. 8.10).

З рис. 8.10 видно, що з урахуванням освітньої субвенції, фінансування освіти в Україні знаходиться на рівні близькому до 3 % ВВП, а зменшення цього відсотка у окремі роки пов'язано з консолідацією державних фінансів. Поставлена в Законі України «Про освіту» межа у 7% ВВП передбачає необхідність пошуку додаткових, крім державний бюджет, джерел фінансування освіти в Україні. Водночас, зауважимо, що середній рівень витрат на освіту з усіх джерел у країнах ОЕСР ставить близько 5,3% ВВП³¹³, в той час як фактичний показник таких витрат в Україні складав більше 6%³¹⁴. Таким чином, бачимо, що фінансування освіти в Україні знаходиться на належному рівні, отже, на якість підготовки спеціалістів впливає неефективність витрачання коштів. Вирішення саме цього завдання й повинно бути поставлене на порядку денному при підвищенні ефективності управління бюджетними коштами, що спрямовуються на розвиток інституту освіти, в тому числі й за рахунок підвищення рівня дієвості державного фінансового контролю.

³¹² Global Competitiveness Report 2018. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/country-economy-profiles/#economy=UKR>

³¹³ Global Competitiveness Report 2018. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/country-economy-profiles/#economy=UKR>

³¹⁴ Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

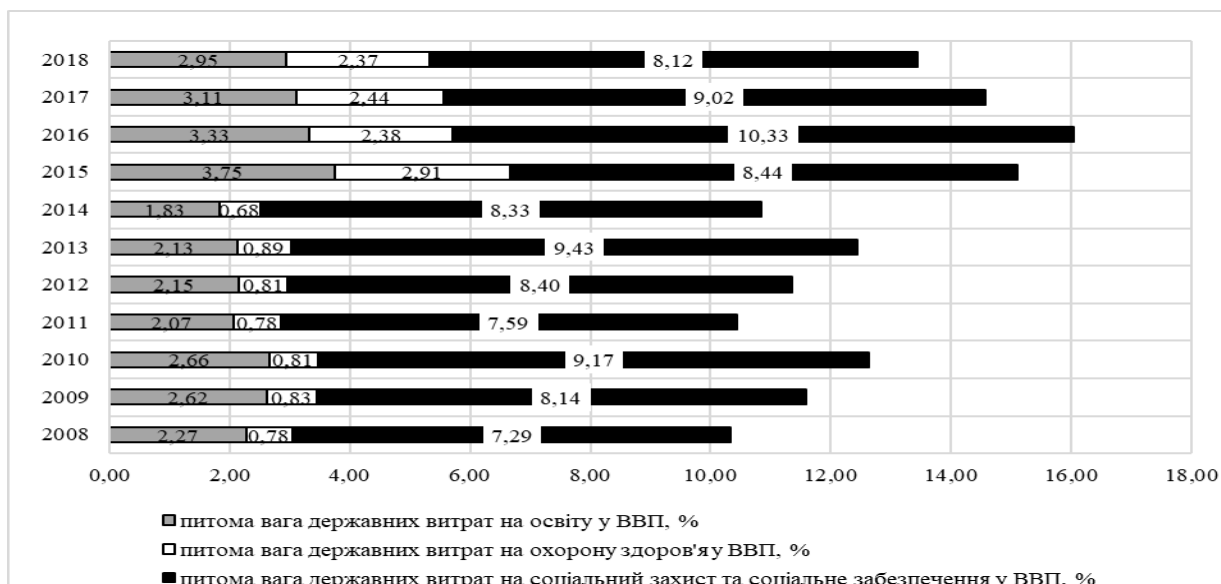


Рис. 8.10. Питома вага державного фінансування соціальних інститутів у ВВП з урахування трансфертів з державного бюджету³¹⁵

З метою забезпечення контролю за витрачанням бюджетних коштів на розвиток інституту охорони здоров'я в Україні з 2015р. почали використовувати такий інструмент управління вихідними фінансовими потоками державного бюджету як трансфери у формі медичної субсидії. В результаті його застосування кошти не розпорошуються на численні програми, а порядок їх обліку спростився. Це, на наш погляд, стало причиною наглядного зростання частки видатків державного бюджету на охорону здоров'я у ВВП з 0,68% у 2014 р. до 2,91% у 2015 р. Разом з тим, якщо враховувати інші джерела фінансування інституту охорони здоров'я, то можемо бачити зменшення частки таких загальнодержавних витрат у ВВП (з у 4,23% у 2013 р. до 2,5 у 2016р.³¹⁶). При цьому, як відмічають дослідники, цей відсоток є нижчим за показники розвинутих країн³¹⁷ (наприклад, у США він становить 17,4%, у Великобританії – 9,12%³¹⁸). Саме тому в

³¹⁵ Там само

³¹⁶ Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

³¹⁷ Бучковська Я. Г., Баранецька О. В. Фінансування освіти в Україні: стан та перспективи. Університетські наукові записки, 2017. № 64. с. 259-271. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1633.pdf>

³¹⁸ Солдатенко О. Сучасний стан правового регулювання фінансування сфери охорони здоров'я України. Фінансове право № 2, 2018. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/2/27.pdf>

рейтингу конкурентоздатності за показником «охорона здоров'я» Україна посіла 84 місце³¹⁹. Вважається, що рівень фінансування охорони здоров'я об'єктивно здійснює вплив на рівень захворювання на туберкульоз, ВІЛ, дитячу смертність, тривалість життя.

Квантифікація зазначених якісних показників за період з 2010 по 2017рр. показала, що:

- кількість захворювань на туберкульоз в Україні зменшилась (наприклад, у 2010 р. на 100 тис. осіб приходилось 68,5 особи, а у 2017 р. – 52,0);
- коефіцієнт смертності дітей до 1 року зменшився з 9,1 до 7,6;
- кількість ВІЛ-інфікованих на 100 тис. осіб зросла з 242,3 до 335,4 осіб;
- тривалість життя збільшилась з 70,44 до 71,68 років.

Ураховуючи низький рівень соціальних стандартів в Україні підвищення соціальних видатків є вкрай необхідним, проте, вважаємо, що при управлінні державними фінансами варто більше уваги приділяти питанням відповідності економічного розвитку країни та покращанню соціальної підтримки населення.

8.5. Організаційний ефект від управління державними фінансами

Організаційний ефект від управління державними фінансами характеризує якість адміністрування та ефективності контролю в секторі державних фінансів. З метою визначення такої якості нами буде застосовано метод квантифікації, який передбачає необхідність обрання окремих кількісних індикаторів (інтегральні показники) певних напрямків управлінської діяльності, зокрема, та стану розвитку системи державного управління загалом (табл. 8.11).

Якість процедури короткострокового бюджетного планування, на наш погляд, розкривається через показник ступеня дотримання бюджетного календаря.

Can people afford to pay for health care? World Health Organization 2018. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/381590/ukraine-fp-eng.pdf?ua=1

³¹⁹ Рейтинг агентства «Bloomberg». URL: <https://www.bloomberg.com>

Таблиця 8.11

Система показників організаційного ефекту від управління
державними фінансами³²⁰

Складові	Показники	Норма тив
Індикатори якості адміністру вання в секторі державних фінансів	Індекс своєчасного подання закону про державний бюджет	100
	Індекс своєчасного прийняття закону про державний бюджет	100
	Індекс конкурентноспроможності	мах
	Рівень якості податкового адміністрування, %	мах
	Індекс сукупного виконання видаткової частини Пенсійного фонду України (далі – ПФУ)	100
	Рівень якості адміністрування власних доходів ПФУ, %	100
	Рівень нецільового та неефективного використання бюджетних коштів, %	мін
	Частка фінансових витрат на прийняття управлінських рішень, %	мін
	Рівень тіньової економіки, %	10
	Рівень сприйняття корупції	70
Індикатори ефективнос ті роботи органів Державної аудиторськ ої служби України (далі – ДАСУ)	Частка виявлених втрат у видатках Державного бюджету України (далі – ДБУ), %	мах
	Частка виявлених втрат у загальному обсязі охоплених контролем загальнодержавних ресурсів, %	мін
	Обсяг втрат загальнодержавних ресурсів на 1 ревізію / перевірку, млн. грн.	мін
	Частка відшкодованих витрат у доходах ДБУ, %	мах
	Частка відшкодованих втрат у загальному обсязі виявлених втрат, %	мах
	Обсяг охоплених контролем ресурсів на 1 суб'єкт перевірки, млн. грн.	мах
	Обсяг виявлених втрат 1 працівником, тис. грн.	мах
	Індекс дієвості приписів ДАСУ, у результаті прийняття управлінських рішень щодо усунення недоліків та порушень	100
	Індекс дієвості приписів ДАСУ, у результаті прийняття управлінських рішень щодо усунення недоліків та порушень за результатами ДФА	100
	Кількість внесених за результатами проведених перевірок та аудиту поправок до чинного законодавства (одиниць)	мах
	Відсоток відшкодування збитків державі в загальному обсязі порушень, в %	мах
	Відсоток фактично внесених сум адмінстягнень відносно до накладених адмінштрафів (%)	мах
	Коефіцієнт економічної ефективності	мах
	Обсяг навантаження на 1 працівника (млн. грн.)	мах
	Забезпечення надходжень 1 працівником (тис. грн.)	мах
	Обсяг витрат на утримання 1 працівника (тис. грн.)	мін
	Коефіцієнт окупності	мах
	Вартість перевірки 1 суб'єкта, тис. грн.	мін
Індикатори ефективнос	Коефіцієнт інтенсивності роботи за кількістю суб'єктів перевірки	мах
	Обсяг виявлених порушень на 1 працівника, млн. грн.	мах

³²⁰ Джерело: складено автором

Складові	Показники	Норматив
ті роботи органів Рахункової палати (далі – РП)	Обсяг витрат на утримання 1 працівника, тис. грн.	мін
	Вартість проведення контрольно-аналітичного заходу одного суб'єкта перевірки, тис. грн.	мін
	Індекс дієвості виконання рекомендацій РП для прийняття управлінських рішень	100

Проведений аналіз строків подання та прийняття Закону України «Про державний бюджет» показав, що вони порушуються: перші – у 2010 та 2014рр., а другі – протягом усіх останніх десяти років (табл. 8.12). Це свідчить про низький рівень бюджетної дисципліни.

Таблиця 8.12

Відомості щодо дотримання строків подання та прийняття Закону України «Про державний бюджет»

Бюджетний рік	Подання КМУ проекту Закону до ВРУ, дата (до 15.09)	Порушення (+)	Прийняття Закону ВРУ, дата (до 1.12)	Порушення (+)
2008	11.09.2007	-	28.12.2007	+
2009	13.09.2008	-	26.12.2008	+
2010	12.09.2009	-	27.04.2010	+
2011	08.12.2010	+	23.12.2010	+
2012	14.09.2011	-	22.12.2011	+
2013	12.09.2012	-	06.12.2012	+
2014	11.09.2013	-	16.01.2014	+
2015	12.12.2014	+	28.12.2014	+
2016	14.09.2015	-	25.12.2015	+
2017	14.09.2016	-	21.12.2016	+
2018	14.09.2017	-	07.12.2017	+
2019	15.09.2018	-	07.12.2018	+

Це також підтверджують показники індексу своєчасності подання ($I_{\text{под}}$) та ухвалення ($I_{\text{пр}}$) закону, які розраховуються за формулами:

$$I_{\text{под}} = \frac{T_{\text{ф}}}{C_{\text{г}}}, \text{ де} \quad (8.9)$$

$T_{\text{ф}}$ - фактична тривалість подання закону, кількість днів;

$C_{\text{г}}$ - граничний строк подання, кількість днів (за БКУ).

$$I_{\text{г}} = \frac{T_{\text{пф}}}{\text{Пп}_{\text{г}}}, \text{ де} \quad (8.10)$$

$T_{\text{пф}}$ - фактична тривалість подання закону, кількість днів;

$\text{Пп}_{\text{г}}$ - граничний строк подання, кількість днів (за БКУ).

У випадку, коли ці індекси дорівнюють 1 – учасники бюджетного процесу дотримались бюджетної дисципліни, більше 1 – наявні значні дисциплінарні порушення, які можуть впливати на результативність управління, а якщо значення менше 1 – дисциплінарні порушення впливу на результати управління державними фінансами не здійснять (рис. 8.11).



Рис. 8.11. Індекси дотримання строків подання та ухвалення Закону України «Про державний бюджет»³²¹

Результати проведеного дослідження, на нашу думку, свідчать про наявність недоліків в організації державного управління взагалі та управління державним бюджетом зокрема.

Про недоліки в управлінні державними фінансами свідчать показники, які характеризують якість управління дохідною частиною бюджету та обсяги нецільового і неефективного використання бюджетних коштів (табл. 8.13). Відмітимо, що найбільші значення цього показника за останні десять років спостерігались у 2009-2010 рр. На наш погляд, такі пікові значення, здебільшого, обумовлені зміною влади. Разом з тим, нами було встановлено зниження в 2017-2018 рр. ефективності реалізації контрольної функції управління державними. Тобто, ці показники можуть бути ознакою як покращення фінансової

³²¹ Офіційний веб-сайт Верховної ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/294-20,2629-19,2246-19,1801-19,928-19,80-19,719-18,5515-17,4282-17,2857-17,2154-17,835-17,107-17,489-16,3235-15,2285-15,1344-15,380-15,2905-14,2120-14,1458-14,378-14,796/97-%D0%B2%D1%80,404/97-%D0%B2%D1%80,96/96-%D0%B2%D1%80,126/95-%D0%B2%D1%80,3898-12,3091-12,2477-12>

дисципліни в країні, так і погіршення якості управління державними фінансами.

Таблиця 8.13

Рівень порушень при адмініструванні дохідної та видаткової частин бюджету³²²

Рік	Видатки ДБУ, млрд. грн.	Разом бюджетних порушень на неефективного використання коштів, млрд. грн.	Рівень нецільового та неефективного використання бюджетних коштів, %	Доходи ДБУ, млрд. грн.	Обсяги порушень та недоліків при адмініструванні дохідної частини бюджету, млрд. грн.	Рівень порушень при адмініструванні дохідної частини ДБУ, %
2008	182,38	12,5	6,85	224,02	6,4	2,86
2009	180,26	22,3	12,37	201,93	14,7	7,28
2010	225,82	30,5	13,51	233,99	21,5	9,19
2011	238,58	23,4	9,81	311,90	в/д	0,00
2012	271,22	13,0	4,79	344,71	в/д	0,00
2013	287,61	17,8	6,19	337,62	в/д	0,00
2014	299,62	19,6	6,54	354,97	2,9	0,82
2015	402,93	12,6	3,13	531,55	10,1	1,90
2016	489,49	11,2	2,29	612,11	5,7	0,93
2017	566,85	12,7	2,24	787,47	10,3	1,31
2018	686,91	10,4	1,51	920,81	6,8	0,74

Джерело: складено автором

До показників, за якими Україна останніми роками покращила свою позицію можна віднести частку фінансових витрат на прийняття управлінських рішень, яка зменшилась з 44,5% у 2008 р. до 6,29% у 2015 р. (рис. 8.12). Це свідчить про те, що суспільство почало витрачати менше коштів на управління державними фінансами.

До показників організаційного ефекту відносять індекс розвитку електронного урядування, значення якого за останні роки зростало, що об'єктивно зумовлене покращенням інформаційного забезпечення державного управління загалом та управління державними фінансами зокрема. Разом з тим, окремі показники якості адміністрування в державному секторі за останні десять років залишалися майже на одному рівні, а саме:

³²² Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>, Офіційний веб-сайт Рахункової палати. URL: <https://rp.gov.ua/> та Офіційний веб-сайт Державної аудиторської служби України. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/>

рівень тіньової економіки (коливання складо 32-40% ВВП), індекс відкритості (0,46-0,62), рівень конкурентоспроможності (3,95-4,13)³²³. Усе це свідчить про недостатню результативність реформ у секторі загальнодержавного управління, що, як наслідок, суттєво не відобразилось на організаційному ефекті від управління державними фінансами.

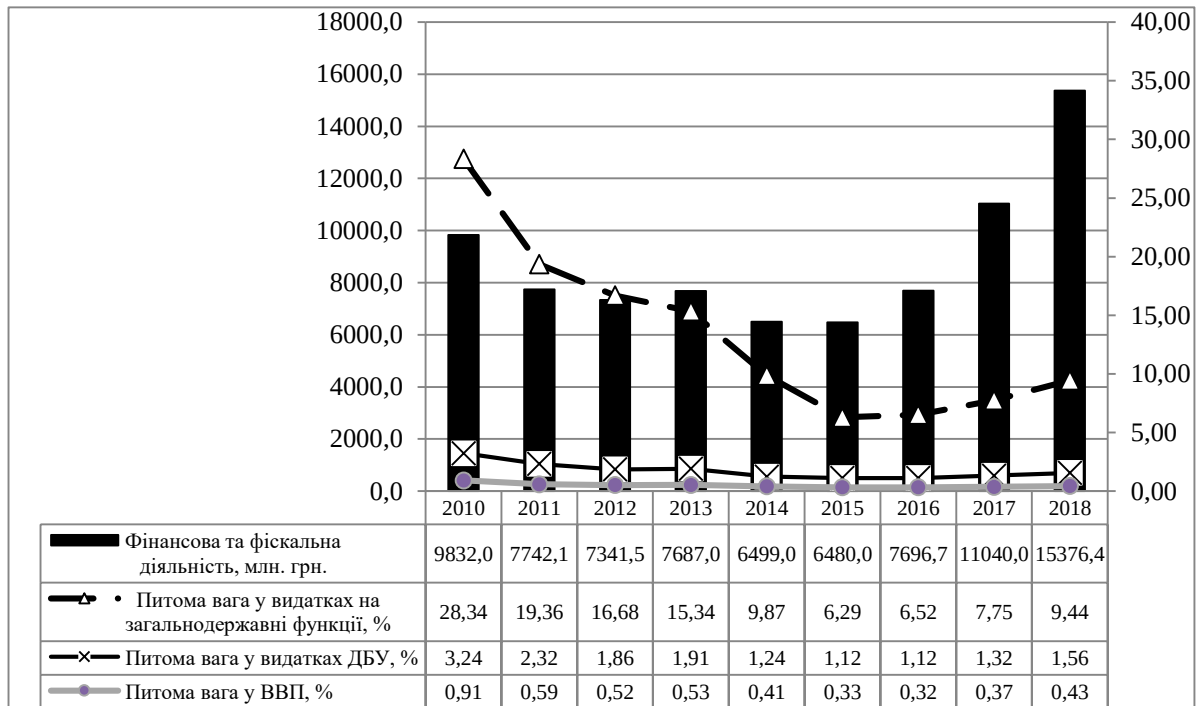


Рис. 8.12. Витрати Державного бюджету України на фінансову та фіскальну діяльність за 2005-2018 рр.³²⁴

Проведене оцінювання діяльності органів ДАСУ та РП за розробленою автором системою показників дозволило встановити, що ці суб'єкти недостатньо успішно виконують завдання по забезпеченню ефективності управління. Наприклад, за такими показниками результативності діяльності ДАСУ як, зокрема частка виявлених втрат у видатках ДБУ та частка відшкодованих втрат у доходах ДБУ, встановлено негативну тенденцію. Волатильність показників з низхідною тенденцією спостерігається також на індексом дієвості приписів та індексом окупності ДАСУ, які є відносними показниками дієвості та економічності контрольної діяльності органу відповідно (рис. 8.13). Крім того, через порушення ДАСУ принципів відкритості

³²³ Global Competitiveness Report 2018. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/country-economy-profiles/#economy=UKR>

³²⁴ Джерело: складено автором

та системності неможливо точно встановити значення окремих показників результативності, дієвості та економічності за весь період дослідження.

Аналогічне зауваження відноситься й до органів РП, яка, як показало проведене дослідження, в своїх щорічних публічних звітах змінювала, як правило не найкраще, результативні показники. Наприклад, не вдалося проаналізувати зміни обсягів охоплених контролем коштів за 2008-2013 рр., що вплинуло на зменшення періоду, за який було проведене комплексне оцінювання контрольно-аналітичної діяльності РП. Відсутні також відомості щодо повернутих до державного бюджету або на рахунку суб'єктів державного сектора економіки коштів, які використано не за цільовим призначенням або неефективно. Для акумулювання таких відомостей, РП, яка виступає колегіальним органом парламентського фінансового контролю³²⁵, що не володіє судовими функціями, має проводити моніторинг реалізації переданих матеріалів пропозицій і рекомендацій.

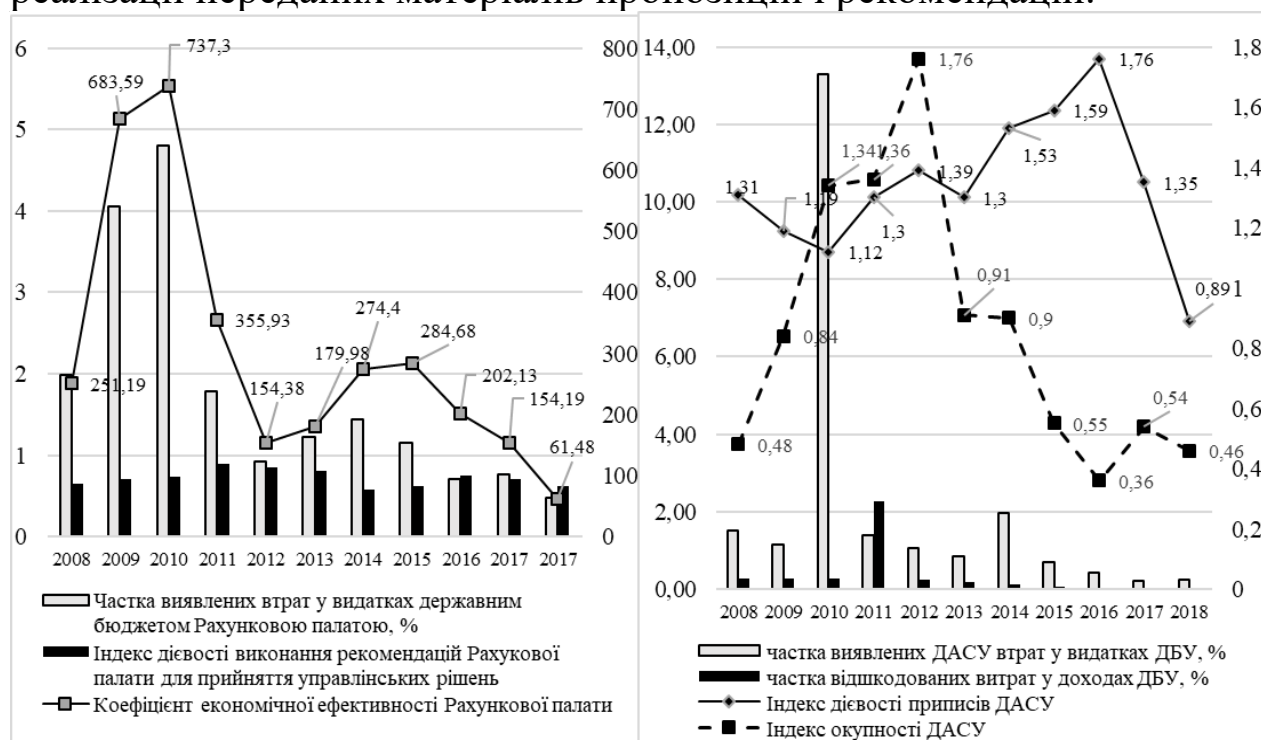


Рис. 8.13. Окремі показники ефективності роботи ДАСУ та РП³²⁶

Джерело: складено автором

Проаналізувавши значення окремих показників ефективності контрольно-аналітичної роботи вищого органу

³²⁵ Офіційний веб-сайт Рахункової палати. URL: <https://rp.gov.ua/>

³²⁶ Офіційний веб-сайт Рахункової палати. URL: <https://rp.gov.ua/>

Офіційний веб-сайт Державної аудиторської служби України. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/>

фінансового контролю ми встановили тенденцію до їх зменшення, що може свідчити про те, що РП не на належному рівні виконує завдання по забезпеченню ефективності управління державними фінансами. З метою його підвищення вважаємо, що варто наділити РП повноваженнями по притягненню до відповідальності підконтрольних суб'єктів, що дозволить покращити економічний ефект від діяльності цього органу.

8.6. Комплексне оцінювання ефективності управління державними фінансами

З метою здійснення комплексного оцінювання ефективності управління державними фінансами необхідно оцінити індикатори економічного, соціального та організаційного ефектів і їх інтегральні показники.

Динаміка бальних оцінок індикаторів ефективності державного сектора економіки України за 2009-2018 рр. представлена в табл. 8.14.

Таблиця 8.14

Динаміка бальних оцінок індикаторів ефективності державного сектора економіки України в 2009-2018 рр.³²⁷

Індикатори	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ІДС ₁ – Динаміка вартості активів	4,75	3,19	4,57	8,19	2,25	4,38	10,00	3,35	1,01	0,00
ІДС ₂ – Динаміка вартості основних засобів	1,45	2,27	1,93	10,00	2,49	0,95	6,39	0,00	0,93	2,37
ІДС ₃ – Динаміка чистого доходу від реалізації продукції	4,66	5,39	5,39	1,28	0,00	10,00	5,58	6,39	3,56	4,67
ІДС ₄ – Ефективність використання активів (рентабельність активів)	6,35	3,48	8,44	4,39	4,12	0,00	5,52	9,23	10,00	8,65
ІДС ₅ – Рентабельність основних засобів	6,59	3,59	8,28	4,72	4,48	0,00	6,13	5,52	10,00	8,52

³²⁷ Джерело: складено автором

ІДС ₆ – Рентабельність реалізованої продукції	7,03	4,20	8,09	4,70	4,29	0,00	6,79	6,13	10,00	8,49
ІДС ₇ – Рівень продуктивності праці	0,00	0,52	1,41	1,51	1,51	4,24	5,74	6,79	8,53	10,00
ІДС ₈ – Рівень фондovіддачі	5,87	7,71	10,00	3,72	0,00	2,48	4,24	4,55	6,33	8,17
Середнє зважене	4,86	3,84	6,59	4,34	2,62	2,10	6,01	5,80	7,54	7,48

Розрахунок ваг окремих індикаторів залежно від їхнього впливу на ВВП на душу населення наведено в табл. 8.15.

Таблиця 8.15

Результати моделювання впливу індикаторів діяльності підприємств державного сектора на ВВП на душу населення та розрахунок їхніх ваг³²⁸

Показники	Точність моделей (R ²)	P-значущість	Коефіцієнт (a _i)	Вага індикатора (ω _i)
ІДС ₁ – Динаміка вартості активів	0,81	1,02E-05	0,84	0,18
ІДС ₂ – Динаміка вартості основних засобів	0,77	8,09E-05	0,82	0,17
ІДС ₃ – Динаміка чистого доходу від реалізації продукції	0,84	1,88E-06	0,89	0,20
ІДС ₄ – Ефективність використання активів (рентабельність активів)	0,40	0,046798	0,30	0,03
ІДС ₅ – Рентабельність основних засобів	0,30	0,052772	0,27	0,02
ІДС ₆ – Рентабельність реалізованої продукції	0,30	0,052772	0,27	0,02
ІДС ₇ – Рівень продуктивності праці	0,82	9,58E-06	0,83	0,18
ІДС ₈ – Рівень фондovіддачі	0,82	6,42E-06	0,97	0,21

Відмітимо, що за кожним із напрямів формується синтетичний показник. Так, для індикаторів ефективності діяльності державного сектора економіки цей показник виглядатиме наступним чином:

$$\begin{aligned}
 \text{ІДС}_t = & 0,18\text{ІДС}_{1,t} + 0,17\text{ІДС}_{2,t} + 0,20\text{ІДС}_{3,t} + 0,03\text{ІДС}_{4,t} + 0,02\text{ІДС}_{5,t} + 0,02\text{ІДС}_{6,t} + \\
 & + 0,18\text{ІДС}_{7,t} \\
 & + 0,21\text{ІДС}_{8,t}
 \end{aligned}
 \tag{8.11}$$

де ІДС_t – синтетичний індикатор діяльності підприємств державного сектора;

³²⁸ Джерело: складено автором

ІДС1 – динаміка вартості активів;
ІДС2 – динаміка вартості основних засобів;
ІДС3 – динаміка чистого доходу від реалізації продукції;
ІДС4 – ефективність використання активів (рентабельність активів);

ІДС5 – рентабельність основних засобів;
ІДС6 – рентабельність реалізованої продукції;
ІДС7 – рівень продуктивності праці.

Отже, відповідно до отриманих результатів найбільш значущими є показники зростання обсягів діяльності, зростання продуктивності праці та рівень фондівіддачі. Іншими словами, на економічне зростання вагомий вплив чинять показники продуктивності використання ресурсів. Незначний вплив показників рентабельності можна пояснити їх суттєвим коливанням протягом досліджуваного періоду.

На наступному етапі необхідно оцінити дотримання планових показників державного бюджету – бюджетну стійкість (табл. 8.16).

Відповідно до даних таблиці, синтетичний індикатор бюджетної стійкості (ІБSt) розраховуватиметься за формулою:

$$IBC_t = 0,26IBC_{1,t} + 0,23IBC_{2,t} + 0,02IBC_{3,t} + 0,05IBC_{4,t} + 0,27IBC_{5,t} + 0,16IBC_{6,t} + 0,01IBC_{7,t} \quad (8.12)$$

де ІБС1 – індекс надійності бюджету за доходами та витратами;

ІБС2 – індекс динаміки доходів бюджету;

ІБС3 – співвідношення дефіциту / профіциту державного бюджету та ВВП;

ІБС4 – співвідношення дефіциту / профіциту державних позабюджетних фондів, заборгованості у державному секторі та ВВП;

ІБС5 – рівень розподілу ВВП через державний бюджет;

ІБС6 – співвідношення простроченої заборгованості по відшкодуванню ПДВ, виплаті заробітної плати та соціальним виплатам з бюджету та ВВП;

ІБС7 – співвідношення надходжень від приватизації та доходів державного бюджету і державних позабюджетних фондів.

Таблиця 8.16

Динаміка бальних оцінок індикаторів бюджетної стійкості в
Україні в 2009-2018 рр.³²⁹

Індикатори	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ІБС1 – Індекс надійності бюджету за доходами та витратами	0,00	7,13	7,88	4,81	6,38	6,46	8,56	8,14	8,77	7,84
ІБС2 – Індекс динаміки доходів бюджету	0,00	4,91	6,42	3,89	1,49	2,86	10,00	4,77	6,77	5,05
ІБС3-Співвідношення дефіциту державного бюджету та ВВП	3,47	0,00	6,99	3,62	2,51	1,62	6,16	5,05	7,31	7,21
ІБС4-Співвідношення дефіциту державних позабюджетних фондів, заборгованості у державному секторі та ВВП	4,08	2,58	6,10	7,04	5,78	7,33	5,54	0,00	4,72	7,39
ІБС5-Рівень розподілу ВВП через державний бюджет	2,35	2,59	2,03	1,81	2,23	2,40	1,00	1,38	1,14	1,31
ІБС6-Співвідношення простроченої заборгованості по відшкодуванню ПДВ, виплаті заробітної плати та соціальним виплатам з бюджету та ВВП	7,40	6,92	7,90	8,56	8,42	6,54	5,24	4,17	4,22	4,14
ІБС7-Співвідношення надходжень від приватизації та доходів державного бюджету і державних позабюджетних фондів	9,15	9,09	5,62	7,47	9,11	9,40	9,51	9,51	8,98	9,51
Середнє зважене	2,18	5,01	5,84	4,50	4,38	4,52	6,13	4,45	5,29	4,82

Найбільший вплив на ефективність управління бюджетними коштами чинять достовірність планування (ІБС1 – індекс надійності бюджету за доходами та витратами), зростання доходів (ІБС2 – індекс динаміки доходів бюджету), рівень розподілу ВВП через державний бюджет та частка простроченої заборгованості по відшкодуванню ПДВ та інших платежів (табл. 8.17).

³²⁹ Джерело: складено автором

Таблиця 8.17

Результати моделювання впливу індикаторів бюджетної стійкості на ВВП на душу населення та розрахунок їхніх ваг³³⁰

Показники	Точність моделей (R^2)	P-значущість	Коефіцієнт (a_i)	Вага індикатора (ω_i)
ІБС1-Індекс надійності бюджету за доходами та витратами	0,84	1,93E-06	1,023677	0,26
ІБС2-Індекс динаміки доходів бюджету	0,84	1,92E-06	0,880367	0,23
ІБС3-Співвідношення дефіциту державного бюджету та ВВП	0,30	0,053776	0,243967	0,02
ІБС4-Співвідношення дефіциту державних позабюджетних фондів, заборгованості у державному секторі та ВВП	0,42	0,017973	0,405358	0,05
ІБС5-Рівень розподілу ВВП через державний бюджет	0,84	1,22E-06	1,022503	0,27
ІБС6-Співвідношення простроченої заборгованості по відшкодуванню ПДВ, виплаті заробітної плати та соціальним виплатам з бюджету та ВВП	0,69	0,000557	0,746987	0,16
ІБС7-Співвідношення надходжень від приватизації та доходів державного бюджету і державних позабюджетних фондів	0,30	0,050432	0,103498	0,01

Наступною складовою економічного ефекту, що підлягає оцінці, у даному дослідженні, є рівень боргової стійкості.

Дані табл. 8.18 свідчать про суттєве зростання боргового навантаження на економіку України та, відповідно, зниження рівня її боргової стійкості. Наслідки економічної кризи 2007-2008 рр. та зовнішні економічні шоки зумовили зростання державного боргу. Однак, подальше збільшення боргового навантаження на тлі необхідності обслуговування боргів минулих періодів може стати серйозною загрозою сталого економічного розвитку України, а відтак є негативним внеском у формування позитивного ефекту від управління державними фінансами.

³³⁰ Джерело: складено автором

Таблиця 8.18

Динаміка бальних оцінок індикаторів боргової стійкості
України в 2009-2018 рр.³³¹

Індикатори	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ІСБ1 Співвідношення державного боргу та ВВП, %	7,68	6,87	7,50	7,39	6,84	1,85	0,27	0,00	1,58	3,45
ІСБ2 Співвідношення зовнішнього державного боргу та ВВП, %	6,94	6,42	7,03	7,20	7,48	3,31	0,00	0,15	1,41	3,26
ІСБ3 Співвідношення зовнішнього боргу та експорту товарів і послуг, %	6,65	6,61	7,49	7,41	7,31	3,24	0,72	0,00	1,17	2,32
ІСБ4 Середньозважена дохідність облігацій внутрішньої державної позики на первинному ринку, %	5,34	4,93	9,98	4,53	3,36	4,06	4,41	10,00	8,00	0,00
ІСБ5- Рівень достатності золотовалютних резервів НБУ для погашення зовнішнього державного боргу, %	4,99	4,97	4,06	2,74	2,17	0,00	0,69	0,91	1,18	1,36
ІСБ6 Співвідношення ВВП до боргу (на 1 особу)	4,52	5,20	6,19	6,29	6,02	3,65	0,10	0,96	2,49	4,92
Середнє зважене	5,8037	5,6784	6,9457	5,6635	5,2169	2,6484	1,1283	2,3031	2,8355	2,5136

Синтетичний показник боргової стійкості
розраховуватиметься за формулою:

$$ІСБ_t = 0,14ІСБ_{1,t} + 0,13ІСБ_{2,t} + 0,13ІСБ_{3,t} + 0,19ІСБ_{4,t} + 0,20ІСБ_{5,t} + 0,21ІСБ_{6,t} \quad (8.13)$$

де ІСБ1 – співвідношення державного боргу та ВВП;

ІСБ2 – співвідношення зовнішнього державного боргу та ВВП;

ІСБ3 – співвідношення зовнішнього боргу та експорту товарів і послуг;

³³¹ Джерело: складено автором

ІСБ4 – середньозважена дохідність облігацій внутрішньої державної позики на первинному ринку;

ІСБ5 – рівень достатності золотовалютних резервів НБУ для погашення зовнішнього державного боргу;

ІСБ6 – співвідношення ВВП до боргу (на 1 особу).

Із рівняння видно, що найбільший внесок на соціально-економічний розвиток України чинять такі індикатори боргової стійкості: співвідношення ВВП до боргу в розрахунку на 1 особу (додатково характеризує й соціальний ефект); рівень достатності золотовалютних резервів НБУ (у більш стабільних умовах зростаючої економіки НБУ має більше можливостей до накопичення резервів, що є свідченням підвищенням платоспроможності країни); середньозважена дохідність облігацій внутрішньої державної позики (характеризує ризик – чим більшою є ставка, тим більшим є ризик держави-емітента, що обмежує її зростання). Дещо менші ваги мають показники, що безпосередньо характеризують рівень боргового навантаження: співвідношення державного боргу та ВВП та співвідношення зовнішнього боргу та експорту товарів і послуг, однак ураховуючи схожість цих показників, розподіл ваг можна вважати цілком справедливим (табл. 8.19).

Таблиця 8.19

Результати моделювання впливу індикаторів боргової стійкості на ВВП на душу населення та розрахунок їхніх ваг³³²

Показники	Точність моделей (R ²)	P- значущість	Коефіцієнт (a _i)	Вага індикатора (ω _i)
ІСБ1 – Співвідношення державного боргу та ВВП, %	0,69	0,000545	0,74	0,14
ІСБ2 - Співвідношення зовнішнього державного боргу та ВВП, %	0,69	0,000587	0,68	0,13
ІСБ3 - Співвідношення зовнішнього боргу та експорту товарів і послуг, %	0,69	0,000579	0,69	0,13
ІСБ4 - Середньозважена дохідність облігацій внутрішньої державної позики на первинному ринку, %	0,80	2,22E-05	0,99	0,19
ІСБ5- Рівень достатності золотовалютних резервів НБУ для погашення зовнішнього державного боргу, %	0,78	5,01E-05	1,03	0,20
ІСБ6 - Співвідношення ВВП до боргу (на 1 особу)	0,83	3,46E-06	1,07	0,21

³³² Джерело: складено автором

Бальні оцінки наступної складової економічного ефекту – рівень інвестиційно-інноваційної активності та розрахункових коефіцієнтів наведені в табл. 8.20.

Таблиця 8.20

Динаміка бальних оцінок індикаторів інвестиційно-інноваційної активності держави в 2009-2018 рр.³³³

Індикатори	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ПА1-Співвідношення бюджетних інвестицій та ВВП, %	4,6	5,1	6,6	10,8	2,15	0,85	1,75	1,95	2,4	3
ПА2-Співвідношення бюджетних інвестицій та видатків державного бюджету, %	5,33	7,83	10,00	7,83	2,07	0,00	2,24	2,76	3,97	4,83
ПА3-Співвідношення видатків бюджету на науково-технічну діяльність та ВВП, %	4,49	4,45	4,39	4,44	4,44	4,35	4,28	4,21	4,21	4,31
ПА4-Рівень освоєння бюджетних інвестицій, %	5,80	7,10	7,30	6,60	5,60	5,00	6,90	7,40	2,60	4,00
ПА5-Співвідношення прямих іноземних інвестицій та ВВП, %	8,50	7,80	8,31	8,64	4,00	5,00	5,17	6,06	6,00	6,00
ПА6-Темпи чистого приросту прямих іноземних інвестицій, %	2,14	5,59	5,55	5,07	2,66	0,00	10,00	5,21	3,23	5,19
ПА7-Співвідношення бюджетних інвестицій та вартості введених в дію нових основних засобів, %	5,68	6,97	9,99	6,97	1,96	0,00	1,07	2,62	4,73	3,07
ПА8-Співвідношення чисельності спеціалістів, які використовують науково-технічні роботи та чисельності зайнятого населення (на 1 тис. осіб)	5,45	10,00	8,98	7,31	6,00	5,29	4,95	1,52	1,09	0,02
Середнє зважене	5,43	7,31	7,99	6,80	4,22	3,24	4,17	3,80	3,32	3,28

Відповідно до проведених розрахунків синтетичний індикатор інвестиційно-інноваційної стійкості виглядатиме наступним чином:

³³³ Джерело: складено автором

$$\begin{aligned}
& \Pi A_t \\
& = 0,03\Pi A_{1,t} + 0,16\Pi A_{2,t} + 0,023\Pi A_{3,t} + 0,19\Pi A_{4,t} + 0,02\Pi A_{5,t} + 0,01\Pi A_{6,t} + 0,16\Pi A_{7,t} \\
& + 0,22\Pi A_{8,t}
\end{aligned}
\tag{8.14}$$

де ΠA_1 – співвідношення бюджетних інвестицій та ВВП;

ΠA_2 – співвідношення бюджетних інвестицій та видатків державного бюджету;

ΠA_3 – співвідношення видатків бюджету на науково-технічну діяльність та ВВП;

ΠA_4 – рівень освоєння бюджетних інвестицій;

ΠA_5 – співвідношення прямих іноземних інвестицій та ВВП;

ΠA_6 – темпи чистого приросту прямих іноземних інвестицій;

ΠA_7 – співвідношення бюджетних інвестицій та вартості введених в дію нових основних засобів;

ΠA_8 – співвідношення чисельності спеціалістів, які використовують науково-технічні роботи та чисельності зайнятого населення (на 1 тис. осіб).

Як свідчать дані проведених розрахунків, на соціально-економічний розвиток найбільше впливають показники, що пов'язані із науково-технічною діяльністю (видатки держбюджету на науково-технічну діяльність; кількість працівників, які використовують науково-технічні роботи), меншою мірою чинять вплив бюджетні інвестиції та рівень їх освоєння. Необхідно відмітити незначні ваги показників, що пов'язані із іноземними інвестиціями (ПП) (табл. 8.21). На нашу думку, така ситуація пояснюється структурою ПП – за оцінками НБУ, близько 20% цих інвестицій складають кошти, раніше виведені з України через офшорні компанії, тому їхня динаміка більше підпорядковується політичним, а не економічним чинникам.

Аналогічно за результатами оцінки рівнянь регресії впливу динаміки окремих складових економічного ефекту визначено їхні ваги у загальній сумі (табл. 8.22).

Відповідно до даних таблиці 8.22, визначаємо формулу економічного ефекту

$$EE_t = 0,29IDC_t + 0,3IBC_t + 0,17ICB_t + 0,24\Pi A_t
\tag{8.15}$$

Динаміку складових та загальної суми економічного ефекту представлено на рис. 8.14.

Таблиця 8.21

Результати моделювання впливу індикаторів інвестиційно-інноваційної активності на ВВП на душу населення та розрахунок їхніх ваг³³⁴

Показники	Точність моделей (R ²)	P-значущість	Коефіцієнт	Вага індикатора
ПА1-Співвідношення бюджетних інвестицій та ВВП, %	0,37	0,03	0,28	0,03
ПА2-Співвідношення бюджетних інвестицій та видатків державного бюджету, %	0,75	0,00	0,85	0,16
ПА3-Співвідношення видатків бюджету на науково-технічну діяльність та ВВП, %	0,83	0,00	1,13	0,23
ПА4-Рівень освоєння бюджетних інвестицій, %	0,76	0,00	1,02	0,19
ПА5-Співвідношення прямих іноземних інвестицій та ВВП, %	0,30	0,05	0,21	0,02
ПА6-Темпи чистого приросту прямих іноземних інвестицій, %	0,32	0,05	0,16	0,01
ПА7-Співвідношення бюджетних інвестицій та вартості введених в дію нових основних засобів, %	0,76	0,00	0,85	0,16
ПА8-Співвідношення чисельності спеціалістів, які використовують науково-технічні роботи та чисельності зайнятого населення (на 1 тис. осіб)	0,84	0,00	1,05	0,22

Як свідчать дані рис. 8.14, економічний ефект знизився за період 2009-2010 рр. внаслідок негативного впливу світової фінансової кризи, за 2013-2014рр. – внаслідок негативного впливу зовнішніх економічних та політичних шоків. У 2016-2018 рр. динаміка показника є неоднозначною. Варто додати, що найнижчий рівень має оцінка боргової стійкості, а ефективність роботи підприємств державного сектора економіка України поступово підвищується.

Наступна складова інтегральної оцінки управління державними фінансами України – соціальний ефект, який відповідно до розробленої авторської методології формують індикатори соціального забезпечення, індикатори соціальної справедливості, індикатори фінансового забезпечення та індикатори роботи соціальних фондів.

³³⁴ Джерело: складено автором

Таблиця 8.22

Результати моделювання впливу синтетичних показників економічного ефекту на ВВП на душу населення та розрахунок їхніх ваг³³⁵

Показники	Точність моделей (R^2)	P-значущість	Коефіцієнт	Вага індикатора
Синтетичний показник ефективності підприємств державного сектора ($ІДС_t$)	0,776624	2,97E-05	20,92716	0,2919
Синтетичний показник бюджетної стійкості ($ІБСт$)	0,807667	7,94E-06	20,55185	0,298124
Синтетичний показник боргової стійкості ($ІСБт$)	0,592579	0,001703	15,78367	0,167984
Синтетичний показник інвестиційно-інноваційної стійкості ($ІІАт$)	0,775757	3,07E-05	17,36853	0,241993

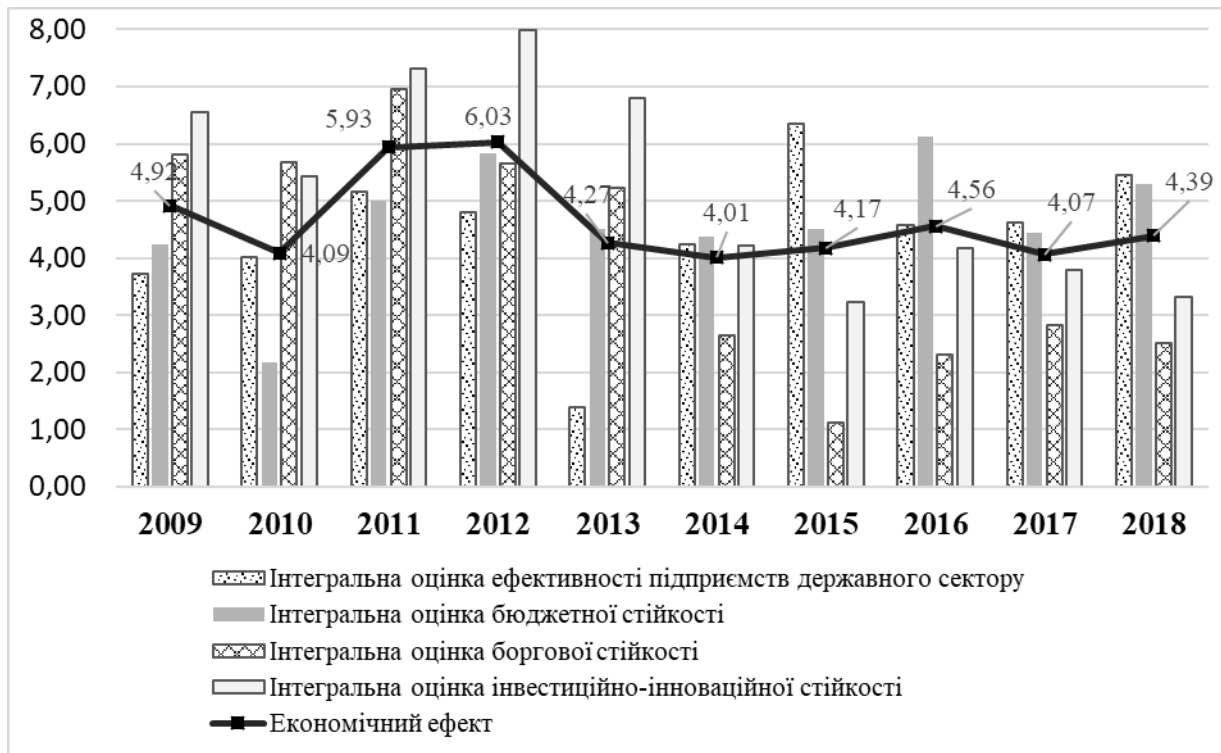


Рис. 8.14. Динаміка економічного ефекту від управління державними фінансами України за 2009-2018 рр.³³⁶

На підставі бальних оцінок та ваг індикаторів соціального ефекту визначено порядок розрахунку синтетичних показників за цим напрямом (табл. 8.23)

³³⁵ Джерело: складено автором

³³⁶ Джерело: складено автором

Таблиця 8.23

Формули розрахунку синтетичних показників та соціального ефекту управління державними фінансами України³³⁷

Показники	Формули розрахунку
Синтетичний показник соціального забезпечення	$IC3_t = 0,17IC3_{1,t} + 0,16IC3_{2,t} + 0,15IC3_{3,t} + 0,18IC3_{4,t} + 0,18IC3_{5,t} + 0,18IC3_{6,t} \quad (8.16)$ де IC3₁ – рівень соціального забезпечення на душу населення; IC3₂ – рівень соціального забезпечення 1 пенсіонера; IC3 – рівень соціального забезпечення 1 ветерана; IC3₄ – рівень пенсійного забезпечення 1 жителя; IC3₅ – рівень пенсійного забезпечення 1 пенсіонера; IC3₆ – рівень виплат на 1 безробітного.
Синтетичний показник соціальної справедливості	$ICC_t = 0,22ICC_{1,t} + 0,2ICC_{2,t} + 0,22ICC_{3,t} + 0,14ICC_{4,t} + 0,20ICC_{5,t} \quad (8.17),$ де ICC₁ – коефіцієнт заміщення (співвідношення пенсії та зарплати); ICC₂ – частка населення із середньодушовими еквівалентними загальними доходами у місяць, нижчими прожиткового мінімуму; ICC₃ – індекс Джині; ICC₄ – рівень бідності за методологією Світового Банку; ICC₅ – рівень середньорічного безробіття.
Синтетичний показник фінансового забезпечення	$IF3_t = 0,21IF3_{1,t} + 0,18IF3_{2,t} + 0,21IF3_{3,t} + 0,20IF3_{4,t} + 0,21IF3_{5,t} \quad (8.18)$ де IF3₁ – видатки на охорону здоров'я у % до ВВП; IF3₂ – видатки на духовний та фізичний розвиток у ВВП, %; IF3₃ – видатки на освіту у ВВП, %; IF3₄ – видатки на соц. захист та соц. забезпечення у ВВП, %; IF3₅ – видатки на громадський порядок, безпеку та судову владу у ВВП, %
Синтетичний показник роботи соціальних фондів	$IP\Phi_t = 0,04IP\Phi_{1,t} + 0,16IP\Phi_{2,t} + 0,18IP\Phi_{3,t} + 0,20IP\Phi_{4,t} + 0,21IP\Phi_{5,t} + 0,21IP\Phi_{6,t} \quad (8.19)$ де IPΦ₁ – частка профіциту/дефіциту фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України у ВВП, %; IPΦ₂ – частка доходів фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України у ВВП, %; IPΦ₃ – частка видатків фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України у ВВП, %; IPΦ₄ – співвідношення доходів та витрат фонду соціального страхування на випадок безробіття; IPΦ₅ – рівень виконання доходів фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України, %; IPΦ₆ – рівень виконання видатків фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України, %.
Соціальний ефект	$CE_t = 0,33IC3_t + 0,26ICC_t + 0,18IF3_t + 0,23IP\Phi_t \quad (8.20)$

Отже, як свідчать дані табл. 8.23, ваги за окремими індикаторами синтетичних показників соціального ефекту розподілилися переважно рівномірно. Зазначене є результатом

³³⁷ Джерело: складено автором

схожості показників у кожній групі та схожим впливом покращання соціальних стандартів на рівень ВВП на душу населення. Виключення складає показник частки дефіциту фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України у ВВП ($IP\Phi_{1,t}$), оскільки його значення змінювалося з додатного до від'ємного, що й зумовило значні коливання та відносно низький математичний вплив.

Динаміку складових соціального ефекту управління державними фінансами України наведено на рис. 8.15.

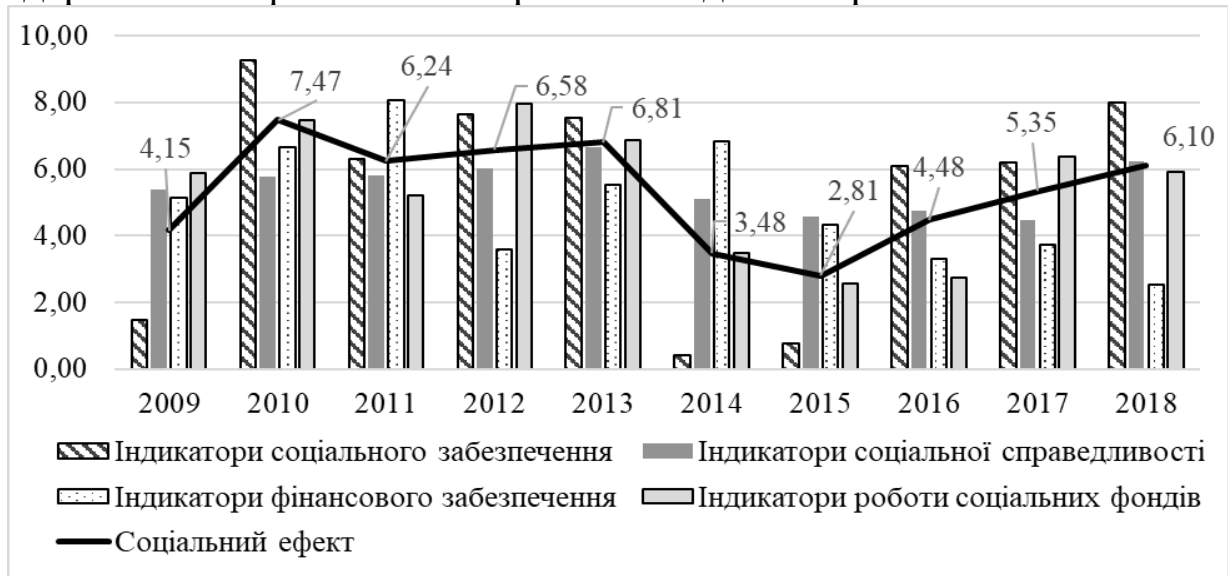


Рис. 8.15. Динаміка складових та соціального ефекту управління державними фінансами України в 2009-2018 рр.³³⁸

Порівнюючи дані рис. 8.14 та 8.15 варто зазначити, що динаміка соціального ефекту загалом подібна до динаміки економічного. Це свідчить про наявність цілком логічного зв'язку між рівнем економічного розвитку та заходами з покращання соціальних стандартів для населення. Проте, зниження соціального ефекту за 2014-2015 рр. та підвищення в 2016-2018 рр. є більш виразним порівняно з економічним. Ураховуючи низький рівень соціальних стандартів в Україні таке підвищення соціальних видатків є вкрай необхідним, проте, вважаємо, що при управлінні державними фінансами варто більше уваги приділяти питанням відповідності економічного розвитку країни та покращання соціальної підтримки населення.

³³⁸ Джерело: складено автором

Визначення бальних оцінок та розрахунків ваг індикаторів організаційного ефекту дозволили сформувати порядок розрахунку синтетичних показників за цим напрямом (табл. 8.24).

Таблиця 8.24

Формули розрахунку синтетичних показників та організаційного ефекту управління державними фінансами України³³⁹

Показники	Формули розрахунку
Синтетичний показник якості адміністрування	$IYA_t = 0,09IYA_{1,t} + 0,10IYA_{2,t} + 0,103IYA_{3,t} + 0,10IYA_{4,t} + 0,10IYA_{5,t} + 0,10IYA_{6,t} + 0,07IYA_{7,t} + 0,12IYA_{8,t} + 0,10IYA_{9,t} + 0,10IYA_{10,t} \quad (8.21),$ де IYA₁ – індекс своєчасного подання закону про державний бюджет; IYA₂ – індекс своєчасного ухвалення закону; IYA₃ – індекс конкурентоспроможності; IYA₄ – рівень якості податкового адміністрування, %; IYA₅ – індекс сукупного виконання видаткової частини ПФУ; IYA₆ – рівень якості адміністрування власних доходів ПФУ, %; IYA₇ – рівень нецільового та неефективного використання бюджетних коштів, %; IYA₈ – частка фінансових витрат на прийняття управлінського рішення, %; IYA₉ – рівень тіньової економіки, %; IYA₁₀ – рівень сприйняття корупції.
Синтетичний показник ефективності роботи ДАСУ	$IPD_t = 0,09IPD_{1,t} + 0,11IPD_{2,t} + 0,0007IPD_{3,t} + 0,019IPD_{4,t} + 0,0006IPD_{5,t} + 0,0007IPD_{6,t} + 0,01IPD_{7,t} + 0,01IPD_{8,t} + 0,09IPD_{9,t} + 0,16IPD_{10,t} + 0,0007IPD_{11,t} + 0,17IPD_{12,t} + 0,006IPD_{13,t} + 0,13IPD_{14,t} + 0,08IPD_{15,t} + 0,15IPD_{16,t} + 0,13IPD_{17,t} + 0,015IPD_{18,t} \quad (8.22),$ де IPD₁ – частка виявлених втрат у видатках ДБУ, %; IPD₂ – частка виявлених втрат у загальному обсязі охоплених контролем загальнодержавних ресурсів, %; IPD₃ – обсяг втрат загальнодержавних ресурсів на 1 ревізію / перевірку, млн. грн.; IPD₄ – частка відшкодованих витрат у доходах ДБУ, %; IPD₅ – частка відшкодованих втрат у загальному обсязі виявлених втрат, %; IPD₆ – обсяг охоплених контролем ресурсів на 1 суб'єкт перевірки, млн. грн.; IPD₇ – обсяг виявлених втрат 1 працівником, тис. грн.; IPD₈ – індекс дієвості приписів ДАСУ у результаті прийняття управлінських рішень щодо усунення недоліків та порушень; IPD₉ – індекс дієвості приписів ДАСУ у результаті прийняття управлінських рішень щодо усунення недоліків та порушень за результатами ДФА; IPD₁₀ – кількість внесених за результатами проведених перевірок та аудиту поправок до чинного законодавства (одиниць); IPD₁₁ – відсоток відшкодування збитків державі в загальному обсязі порушень, в %; IPD₁₂ – відсоток фактично внесених сум адмінстягнень відносно до накладених адмінштрафів (%);

³³⁹ Джерело: складено автором

	IPД13 – коефіцієнт економічної ефективності; IPД14 – обсяг навантаження на 1 працівника (млн. грн.); IPД15 – забезпечення надходжень 1 працівником (тис. грн.); IPД16 – обсяг витрат на утримання 1 працівника (тис. грн.); IPД17 – коефіцієнт окупності; IPД18 – вартість перевірки 1 суб'єкта, тис. грн.
Синтетичний показник ефективності роботи РП	$IPП_t = 0,24IPП_{1,t} + 0,15IPП_{2,t} + 0,19IPП_{3,t} + 0,18IPП_{4,t} + 0,24IPП_{5,t}$ (8.23), де IPП1 – коефіцієнт інтенсивності роботи за кількістю суб'єктів перевірки; IPП2 – обсяг виявлених порушень на 1 працівника, млн. грн.; IPП3 – обсяг витрат на утримання 1 працівника, тис. грн.; IPП4 – вартість проведення контрольно-аналітичного заходу одного суб'єкта перевірки, тис. грн.; IPП5 – індекс дієвості виконання рекомендацій РП для прийняття управлінських рішень.
Організаційний ефект	$OE_t = 0,31IA_t + 0,33IPД_t + 0,36IPП_t$ (8.24)

Як свідчать дані табл. 8.24, досліджувані індикатори чинять приблизно однаковий вплив на соціально-економічне зростання та, відповідно, на виділений синтетичний показник якості адміністрування та синтетичний показник ефективності роботи Рахункової палати. Однак, необхідно відмітити суттєву диференціацію ваг індикаторів синтетичного показника у ефективності роботи ДАСУ. Це пояснюється низьким рівнем коефіцієнтів кореляції окремих індикаторів та динаміки ВВП на душу населення, на які додатково зважуються коефіцієнти рівнянь регресії.

Потрібно констатувати, що траєкторія динаміки організаційного ефекту відрізняється від економічного та соціального ефектів. Аналізуючи дані рис. 8.16, варто зазначити наступне стосовно складових організаційного ефекту. Синтетичний показник якості адміністрування знаходиться на найвищому рівні передусім за рахунок покращання бюджетної дисципліни, індексу конкурентоспроможності, зниження фінансових витрат на прийняття управлінського рішення та нецільового використання бюджетних коштів; натомість негативний внесок у формування показника здійснюють рівень корупції та тіньової економіки. Синтетичний показник роботи ДАСУ знаходиться нижче середнього рівня, проте, демонструє позитивну динаміку, починаючи з 2016 р. Натомість, ефективність роботи РП знижується, що вимагає прийняття рішень щодо покращання роботи установи.

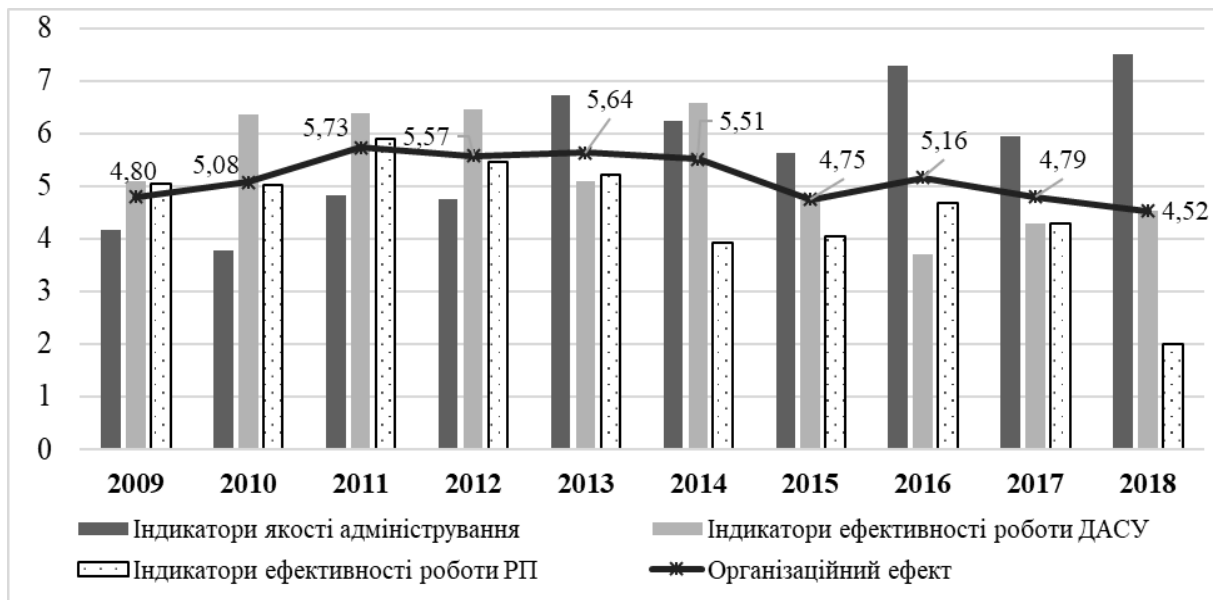


Рис. 8.16. Динаміка складових та організаційного ефекту управління державними фінансами України в 2009-2018 рр.³⁴⁰

Передостаннім етапом дослідження є визначення ваг кожного з ефектів у формуванні інтегральної оцінки ефективності управління державними фінансами України. Як зазначалося вище, ваги кожного з ефектів, визначені за результатами побудови регресійних моделей, залежать від коефіцієнта при змінній ефекту та точності самої моделі. Отже, відповідно до даних табл. 8.25, формула розрахунку інтегрального показника ефективності управління державними фінансами України виглядатиме наступним чином:

$$E_t = 0,34EE_t + 0,3CE_t + 0,36OE_t \quad (8.25)$$

Отже, реалізація розроблених та обґрунтованих методологічних засад дозволила сформулювати власні оцінки ефективності управління державними фінансами України за період 2009-2018 рр. (рис. 8.17).

Як свідчать дані рис. 8.17, ефективність управління державними фінансами України також наражається на вплив циклічності економічного розвитку. В 2009 р. ефективність дещо нижче середнього рівня, потім підвищується до 2012 р. та знижується в 2013-2015 рр. Починаючи з 2016 р. рівень ефективності управління державними фінансами України поступово зростає та в 2018 р. незначно перевищив рівень 2009 р.

³⁴⁰ Джерело: складено автором

Таблиця 8.25

Результати моделювання впливу динаміки бальних оцінок окремих ефектів на ВВП на душу населення та розрахунок їхніх ваг³⁴¹

Показники	Точність моделей (R^2)	P-значущість	Коефіцієнт	Вага індикатора
Економічний ефект	0,791857	5,76E-05	1,006367	0,342874
Соціальний ефект	0,799363	3,97E-05	0,860897	0,296092
Організаційний ефект	0,825193	6,58E-06	1,016864	0,361035

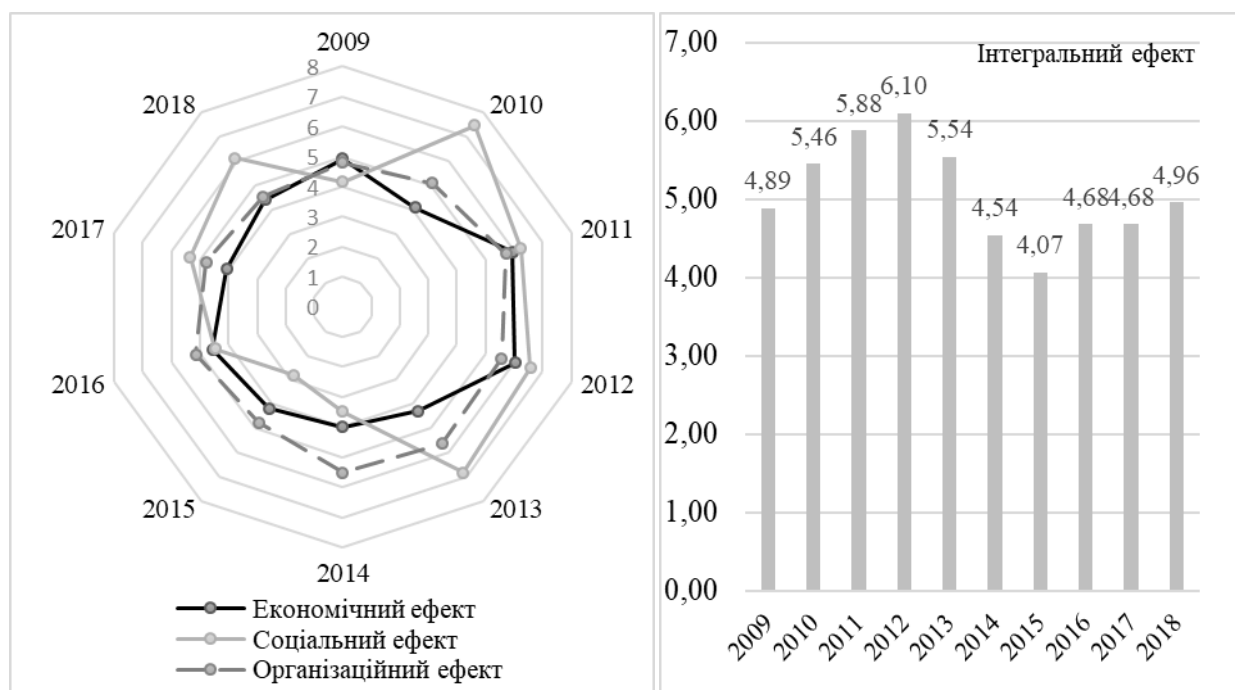


Рис. 8.17. Динаміка та структура ефективності управління державними фінансами України за період 2009-2018 рр.³⁴²

Необхідно зазначити щодо нерівномірності розподілу окремих складових інтегральної оцінки ефективності. Економічний ефект перевищував значення соціального в 2009 р. та в 2014-2015 рр., а в 2012 р. – незначно більше рівня організаційного ефекту, у всі інші роки знаходиться на мінімальному рівні порівняно з іншими ефектами. Організаційний ефект залишається приблизно на середньому рівні протягом усього періоду дослідження. Соціальний ефект

³⁴¹ Джерело: складено автором

³⁴² Джерело: складено автором

сягає максимальних значень в 2010, 2013 та в 2018 рр., тобто напередодні президентських виборів в Україні. На нашу думку, така структура інтегральної оцінки ефективності управління державними фінансами України свідчить про фрагментарне проведення соціально-орієнтованої політики і нарощування соціальних видатків значно вищими темпами, ніж зростають економіка і продуктивність праці. Ці процеси стимулюють нарощування попиту, однак, порівняно низький мультиплікативний ефект соціальних видатків не забезпечує необхідного рівня економічного зростання та не сприяє забезпеченню добробуту населення у довгостроковій перспективі.

Грунтуючись на прогнозах Міжнародного Валютного Фонду (динаміка державного боргу, ВВП, інфляції, платіжного балансу та безробіття) та на основі удосконалення організаційного ефекту нами визначені прогностичні значення інтегрального показника ефективності управління державними фінансами України з урахуванням незмінності інших складових (рис. 8.18).

Прогностичне значення інтегрального показника передбачає усунення найбільш «вузьких» місць в управлінні державними фінансами та базується на таких припущеннях:

- скорочення боргового навантаження (зниження валового державного боргу з 57% ВВП в 2019 році до 54,3% в 2020 році і 44,7% в 2024 році).
- зростання видатків бюджету на науково-технічну діяльність до 0,5 % ВВП; збільшення рівня освоєння бюджетних інвестицій до 85%.
- рівень безробіття знизиться з нинішніх 8,5% до 8,1% у 2020 році і 6,3% у 2024 році.
- скорочення рівня тіньової економіки до 20% та рівня сприйняття корупції до 25%.
- збільшення дієвості приписів ДАСУ та РП до рівня 2013

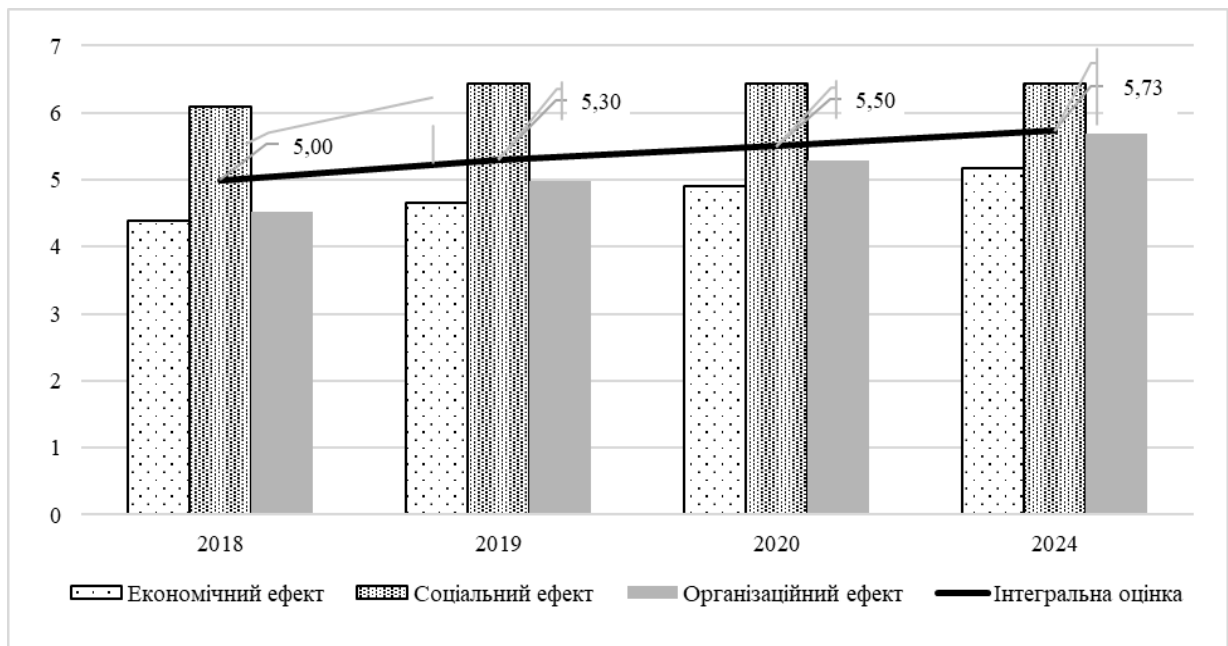


Рис. 8.18. Структура та прогноз ефективності управління державними фінансами України за період 2018-2024 рр.³⁴³

Досягнення таких ключових таргетів обумовлює необхідність подальшого реформування управління державними фінансами.

³⁴³ Джерело: складено автором

РОЗДІЛ 9. ФІНАНСОВА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

9.1. Нормативне регулювання питань фінансової безпеки в Україні

Право на належний рівень захисту найбільш важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави в Україні закріплено Законом України «Про основи національної безпеки України»³⁴⁴. В умовах такого захисту забезпечується реалізація національних інтересів кожної людини окремо та українського народу загалом, охоплюючи матеріальні, інтелектуальні та духовні цінності. Такий захист створює необхідні передумови для руху всієї держави у напрямку прогресивного розвитку.

Цей закон декларує, що «Національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах». Широко охоплюючи всі сфери діяльності у державі реалізація та забезпечення національної безпеки потребує належного рівня економічного розвитку та відповідного фінансового забезпечення.

Серед широкого переліку загроз національним інтересам та національній безпеці України вагоме місце посідають загрози в економічній сфері, основними серед яких є:

- істотне скорочення валового внутрішнього продукту;
- зниження інвестиційної та інноваційної активності;
- нестабільність фінансової політики держави;
- відсутність ефективних програм запобігання фінансовим кризам;
- зростання кредитних ризиків;
- велика боргова залежність держави та критичні обсяги державних зовнішнього та внутрішнього боргів;

³⁴⁴ Закон України «Про основи національної безпеки України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15>

- нераціональна структура експорту;
- недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці;
- зростання частки іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки;
- неефективність антимонопольної політики;
- «тінізація» національної економіки та ін.

Економічна безпека є основною складовою національної безпеки держави. Саме економічний розвиток та належне фінансове забезпечення дозволяють підтримувати на належному рівні інші складові національної безпеки держави.

Основним законодавчим актом, який встановлював механізм визначення рівня економічної безпеки України, була «Методика розрахунку рівня економічної безпеки України», затверджена Наказом Міністерства економіки України N 60 від 02.03.2007³⁴⁵.

Відповідно до цієї методики під *економічною безпекою* розуміли такий стан національної економіки, який забезпечує належний рівень стійкості до внутрішніх і зовнішніх загроз та який може задовольнити потреби особи, сім'ї, суспільства та держави загалом.

Міністерство економіки України щокварталу на підставі офіційних даних статистичного обліку Державного комітету статистики України, Міністерства доходів і зборів України, Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України, Міністерства палива та енергетики України, Міністерства фінансів України та Національного банку України здійснювало розрахунки та аналіз основних індикаторів стану економічної безпеки України, їхні оптимальні, порогові та граничні значення з метою виявлення потенційно можливих загроз економічній безпеці в Україні.

Під *загрозою економічній безпеці* України розглядали сукупність наявних та потенційно можливих явищ і чинників, які

³⁴⁵ Про затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економіки України від 02.03.2007 N 60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon.nau.ua>]

створюють небезпеку для реалізації національних інтересів в економічній сфері.

Рівень економічної безпеки оцінювався за окремими *індикаторами економічної безпеки* – реальними статистичними показниками розвитку економіки країни, які найбільш повно характеризують певні процеси, явища і тенденції в економічній сфері держави.

Для повноти такої оцінки також використовувались:

- *оптимальні значення індикаторів* - інтервал величин, у межах яких створюються найбільш сприятливі умови для відтворюваних процесів в економіці;

- *порогові значення індикаторів* - кількісні величини, порушення яких викликає несприятливі тенденції в економіці;

- *граничні значення індикаторів* - кількісні величини, порушення яких викликає загрозливі процеси в економіці.

Економічна безпека (за Методикою 2007 року) включала цілу низку складових, які відображали окремі сфери діяльності суспільства та держави загалом:

Економічна безпека держави

Складові економічної безпеки держави	Макроекономічна
	Фінансова
	Зовнішньоекономічна
	Інвестиційна
	Науково-технологічна
	Енергетична
	Виробнича
	Демографічна
	Соціальна
	Продовольча

Особливість фінансової безпеки є в тому, що вона безпосередньо або опосередковано впливає не тільки на більшість складових економічної безпеки держави, але і на інші сфери діяльності у державі (зокрема це стосується внутрішньої та зовнішньої політики, воєнної сфери, сфери державної безпеки, екології, інформаційної сфери тощо).

Фінансова безпека є багаторівневою системою, яку утворює низка підсистем, кожна з яких має власну структуру і логіку розвитку.

За Методикою 2007 року *фінансова безпека* - це такий стан бюджетної, грошово-кредитної, банківської, валютної системи та фінансових ринків, який характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних загроз, здатністю забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та економічне зростання.

Але розвиток подій внутрішнього і зовнішнього характеру та особливо посилення процесів глобалізації потребували більш складного і досконалого механізму оцінки рівня економічної безпеки держави та його складових. І наприкінці 2013 року Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України за № 1277 від 29.10.2013 р. було затверджено «Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України»³⁴⁶, в яких не тільки були внесені коригування до визначення основних термінів і понять, а також значно деталізовано шкалу та механізм визначення рівня економічної безпеки та її складових.

Відповідно до Методичних рекомендацій 2013 р. розрахунки здійснюються Мінекономрозвитку двічі на рік на підставі офіційних даних статистичного обліку Держстату, Нацкомфінпослуг, Міндоходів, Міненерговугілля, Мінфіну і Національного банку та експертних оцінок, у тому числі рейтингових звітів міжнародних неурядових організацій.

Під економічною безпекою запропоновано розуміти такий стан національної економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі і характеризує здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання.

Дещо було змінено склад економічної безпеки:

³⁴⁶ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України № 1277 від 29.10.2013 р. [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME131588.htm

- зі складових економічної безпеки виключено науково-технологічну безпеку;
- замість інвестиційної безпеки включено інвестиційно – інноваційну безпеку.

Під *фінансовою безпекою* запропоновано розуміти такий стан фінансової системи країни, за якого створюються необхідні фінансові умови для стабільного соціально-економічного розвитку країни, забезпечується її стійкість до фінансових шоків та дисбалансів, створюються умови для збереження цілісності та єдності фінансової системи країни.

Певних змін зазнали також складові фінансової безпеки. *Фінансова безпека стала включати такі складові:*

- банківська безпека;
- безпека небанківського фінансового ринку;
- боргова безпека;
- бюджетна безпека;
- валютна безпека;
- грошово-кредитна безпека.

Але найбільших змін зазнав механізм визначення характеристичних значень індикаторів. Для кожного індикатора складових стану економічної безпеки України розроблені характеристичні значення, які визначають рівень економічної безпеки.

Діапазон характеристичних значень кожного показника (індикатора) вимірюється від 0 до 1 (або від 0 до 100 відсотків) та ділиться на п'ять інтервалів: (*у0*, *укрит*), (*укрит*, *унебезп*), (*унебезп*, *унездв*), (*унездв*, *уздов*), (*уздов*, *уопт*), де:

- *у0* - значення індикатора, яке характеризується як мінімальний або абсолютно небезпечний рівень економічної безпеки та за якого рівень економічної безпеки дорівнює 0;
- *укрит* - значення індикатора, яке характеризується як критичний рівень економічної безпеки та за якого рівень економічної безпеки дорівнює 0,2, або 20 % оптимального значення;
- *унебезп* - значення індикатора, яке характеризується як небезпечний рівень економічної безпеки та за якого рівень економічної безпеки дорівнює 0,4, або 40 % оптимального значення;

- *унездв* - значення індикатора, яке характеризується як незадовільний рівень економічної безпеки та за якого рівень економічної безпеки дорівнює 0,6, або 60 % оптимального значення;

- *уздов* - значення індикатора, яке характеризується як задовільний рівень економічної безпеки та за якого рівень економічної безпеки дорівнює 0,8, або 80 % оптимального значення;

- *уопт* - значення індикатора, яке характеризується як оптимальний рівень економічної безпеки та за якого рівень економічної безпеки дорівнює 1, тобто дорівнює оптимальному значенню.

Присвоєння характеристичних значень для кожного індикатора здійснюється таким чином:

y_0 :=X0;	Укрит:= Хкрит;	Унебезп:=Xн ебезп;	Унездв:=X нездв;	Уздв: =Xздв;	Уопт: =Xопт,

де x - величина (статистичні дані) індикатора;

y - характеристичне значення індикатора.

Відповідно до зазначеного:

- x_0 - величина індикатора, яка характеризується як мінімальний або абсолютно небезпечний рівень економічної безпеки та за якої рівень економічної безпеки дорівнює 0;

- *хкрит* - величина індикатора, яка характеризується як критичний рівень економічної безпеки та за якої рівень економічної безпеки дорівнює 0,2, або 20 % оптимального значення;

- *хнебезп* - величина індикатора, яка характеризується як небезпечний рівень економічної безпеки та за якої рівень економічної безпеки дорівнює 0,4, або 40 % оптимального значення;

- *хнездв* - величина індикатора, яка характеризується як незадовільний рівень економічної безпеки та за якої рівень економічної безпеки дорівнює 0,6, або 60 % оптимального значення;

- *хздв* - величина індикатора, яка характеризується як задовільний рівень економічної безпеки та за якої рівень

економічної безпеки дорівнює 0,8, або 80 % оптимального значення;

- *хонт* - величина індикатора, яка характеризується як оптимальний рівень економічної безпеки та за якої рівень економічної безпеки дорівнює 1, тобто дорівнює оптимальному значенню.

Заключним етапом оцінки рівня економічної безпеки держави загалом або окремо її складових є розрахунок інтегрального індексу в цілому та інтегральних індексів за окремими сферами економіки за допомогою вагових коефіцієнтів.

Не змінився тільки підхід державної політики з питань національної безпеки України, який включає декілька основних напрямів, провідне місце серед яких належить економічним питанням, зокрема, фінансовим. Мова йде про:

- забезпечення збалансованого розвитку бюджетної сфери;
- здійснення виваженої політики внутрішніх та зовнішніх запозичень;
- внутрішню та зовнішню захищеність національної валюти та її стабільність;
- захист інтересів користувачів послугами банківських установ та фінансового ринку.

Забезпечення належного рівня фінансової безпеки дозволяє не тільки захистити усіх суб'єктів фінансово-економічних відносин у державі, а також мінімізувати негативний вплив зовні (у разі його наявності).

9.2. Основні фінансово-економічні загрози національній безпеці України

Багатогранність національної безпеки держави як поняття знаходить своє відображення у високому рівні чутливості національної безпеки держави як явища до великої кількості загроз практично з усіх сфер життєдіяльності суспільства. Досить широке коло загроз національній безпеці держави (з деталізацією по кожній сфері) охоплювала Стаття 7 «Загрози національним інтересам і національній безпеці України» Закону України «Про

основи національної безпеки України» від 2003 року (втратив чинність 08.07.2018 року), а саме: у зовнішньополітичній сфері; у сфері державної безпеки; у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону України; у внутрішньополітичній сфері; в економічній сфері; у соціальній та гуманітарній сферах; у науково-технологічній сфері; у сфері цивільного захисту; в екологічній сфері; в інформаційній сфері тощо. Незважаючи на те, що у 2018 році закон втратив чинність, практично кожна із загроз, розглянутих у Законі, залишається актуальною і на початку 2020 року. Особливо це стосується загроз в економічній сфері, які як і решта, не втратили своєї актуальності. Мова йде про:

- істотне скорочення внутрішнього валового продукту, зниження інвестиційної та інноваційної активності і науково-технічного та технологічного потенціалу, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямках інноваційного розвитку (незважаючи на номінальне збільшення загальних обсягів витрат за напрямками інноваційної діяльності та значне зростання кількості інноваційних досліджень і розробок, питома вага обсягу виконаних наукових і науково-технічних робіт у % до ВВП скоротилась з 1,36 % у 1996 р. до 0,64 % у 2015 р., а питома вага реалізованої інноваційної продукції в загальному обсязі промислової продукції скоротилась з 9,4 % у 2000 р. до 0,7 % у 2017 р. та 0,8 % у 2018 р.³⁴⁷; суттєво скоротилось також впровадження у виробництво інноваційних видів продукції з 15323 од. у 2000 р. до 3843 од. у 2018 р.; водночас кількість впроваджених нових інноваційних процесів з певними коливаннями, починаючи з 2000 року, продовжує зростати: з 1403 од. у 2000 році до 2002 од. у 2018 році, та навіть 3489 од. у 2016 році, що є досить позитивним моментом, особливо в умовах бойових дій на сході України та анексії Криму; водночас відповідно до Звіту про Глобальний інноваційний індекс (2019 р.) Україна посідає лише 47 місце серед 129 держав, що потенційно створює підстави щодо падіння рівня конкурентоспроможності у світовому середовищі у майбутньому³⁴⁸);

³⁴⁷ За даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/ni/ind_rik/ind_u/2002.html

³⁴⁸ Джерело: The Global Innovation Index 2019 <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2019-report>

- ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки;
- нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, в тому числі фінансової (фіскальної) політики держави;
- відсутність ефективної програми запобігання фінансовим кризам;
- зростання кредитних ризиків;
- критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромисловому комплексі, системах життєзабезпечення;
- недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці;
- критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку;
- нераціональна структура експорту з переважно сировинним характером та низькою питомою вагою продукції з високою часткою доданої вартості;
- велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів (треба відзначити, що спостерігаються певні позитивні тенденції: якщо на кінець 2015 року державний борг становив 1334,27 млрд. грн. (що дорівнювало 67,1 % від ВВП і вже перевищувало граничне значення), то на кінець 2019 року державний борг зріс до 1761,37 млрд. грн., що відповідало 44,3 % від ВВП; проте не можна не звертати уваги на те, що цей процес супроводжується надмірним навантаженням на видаткову частину державного бюджету з відповідним недофінансуванням важливих соціально-економічних сфер життєдіяльності держави);
- небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки;
- неефективність антимонопольної політики та механізмів державного регулювання природних монополій, що ускладнює створення конкурентного середовища в економіці;
- критичний стан з продовольчим забезпеченням населення;

- неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження, що створює загрозу енергетичній безпеці держави;

- «тонізація» національної економіки;

- переважання в діяльності управлінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними³⁴⁹.

Незважаючи на поступове скорочення загальних обсягів тіньової економіки, цей показник залишається ще на досить високому рівні - за розрахунками Мінекономрозвитку України інтегральний показник рівня тіньової економіки на кінець 2018 року становив 30% від обсягу офіційного ВВП; у відносному вимірі цей показник був кращим, ніж за попередні роки (у 2014 р. він дорівнював 43 %), але в абсолютному вимірі 1068,2 млрд. грн. ВВП залишилися за межами офіційної економіки. І якщо в середньому розглядати доходи державного бюджету на рівні 30 % від ВВП, то це буде приблизно 320,5 млрд. грн. недонадходжень до державної казни тільки за 2018 рік. Позитивні тенденції щодо зменшення відносних показників обсягів тіньової економіки виявляються недостатніми, про що певним чином свідчать показники індикатору «Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (%)» за 2018 та 2019 роки зі значеннями на рівні 32,26 % та 32,45 % відповідно³⁵⁰.

Певний перелік загроз національній безпеці України, у тому числі в економічній сфері, було окреслено у «Стратегії національної безпеки України». Серед загроз економічній сфері основна увага була приділена економічній кризі, виснаженню фінансових ресурсів держави та зниженню рівня життя населення, які базуються на:

- монопольно-олігархічній, низькотехнологічній, ресурсовитратній економічній моделі;

- відсутності чітко визначених стратегічних цілей, пріоритетних напрямів і завдань соціально-економічного, воєнно-

³⁴⁹ Закон України «Про основи національної безпеки України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

³⁵⁰ За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendantsiiTinovoiEkonomiki>

економічного та науково-технічного розвитку України, а також ефективних механізмів концентрації ресурсів для досягнення таких цілей;

- високому рівні криміналізації національної економіки та на кримінально-клановій системі розподілу суспільних ресурсів;

- деформованому державному регулюванні та корупційному тиску на бізнес;

- надмірній залежності національної економіки від зовнішніх ринків;

- неефективному управлінні державним боргом;

- зменшенні добробуту домогосподарств та зростанні рівня безробіття (відповідно до розподілу населення за рівнем середньодушових еквівалентних загальних доходів частка населення, доходи яких більше 3720,1 грн. поступово зростає з 4,2 % від загальної чисельності населення у 2012 році до 60,5 % у 2018 році, у тому числі 29,0 % населення, доходи яких перевищують 5160,0 грн.³⁵¹; але на фоні номінального зростання доходів населення не можна забувати, що, по-перше, купівельна спроможність гривні за означений період значно зменшилась, а по-друге, наведені показники враховують також тих громадян, річні доходи яких вимірюються у сотнях тисяч та у мільйонах гривень або доларів США, що значно покращує середні показники (як у прямому, так і у переносному сенсі); досить негативно на добробут домогосподарств впливає також заборгованість із виплати заробітної плати, загальні обсяги якої з кожним роком тільки збільшуються; так, станом на 01.01.2019 року вона становила 2 645,1 млн. грн., а на 01.01.2020 року вона вже збільшилась до 3034,4 млн. грн.);

- активізації міграційних процесів унаслідок бойових дій (Погіршення демографічної ситуації та активізація міграційних процесів почалися задовго до 2014 року та початку воєнних дій на сході України. За даними офіційного представництва МОМ в Україні сукупна кількість емігрантів, вихідців з України, за даними перепису населення зарубіжних країн, де вони проживають, станом на вересень 2011 року становили 6,5 млн.

³⁵¹ За даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/gdvdg_rik/dvdg_u/roz2010_u.htm

осіб (67 % - чоловіки, 33 % - жінки), що складало приблизно 14,4 % усього населення України. Найбільш популярними країнами, куди емігрувало українське населення, були Російська федерація, Німеччина, США, Ізраїль, Чехія, Угорщина, Польща. Зменшення чисельності населення в Україні у 2010 році відносно 1990 року на 5,9 млн. чоловік практично покривається зовнішньою міграцією і на додаток компенсується 1,2 млн. чоловік іммігрантів, які прибули в Україну з Російської Федерації, Молдови, Узбекистану, Білорусії, Грузії, Вірменії, Азербайджану. Лише з січня 2010 року по червень 2012 року 1,2 млн. осіб (3,4 % населення у віці від 15 до 70 років) працювали або шукали роботу за межами України³⁵².

За даними Міжнародної служби міграції в Україні масштаби трудової міграції та кількість потенційних трудових мігрантів (тобто тих, хто вже знайшов роботу або планує це зробити найближчим часом) на кінець 2017 року дорівнювало 12 % (з яких 2 % вже знайшли роботу за кордоном, а 10 % планували це зробити найближчим часом) від загальної чисельності населення країни (42386403 осіб станом на 01.01.2018 р.), тобто більше 5 млн. осіб.);

-руйнуванні економіки та систем життєзабезпечення на тимчасово окупованих територіях, на втраті їх людського потенціалу та на незаконному вивезенні виробничих фондів на територію Росії³⁵³.

Основна проблема щодо мінімізації негативного впливу загроз національній безпеці України полягає у тому, що кожна з них є складним системним явищем та потребує відповідного системного підходу. Але необхідність вирішення цих питань набуває з кожним роком все більшої актуальності та вимагає свідомих виважених кроків від влади та всього суспільства.

³⁵² За даними Міжнародної організації з міграції в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://iom.org.ua/sites/default/files/migration_and_human_trafficking_in_ukraine_2017_ukr.pdf

³⁵³ Стратегія національної безпеки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

9.3. Дефіцит державного бюджету як загроза національній безпеці України

Становлення та розвиток ринкових відносин, економічні та демократичні процеси, політичні зміни та зміни свідомості суспільства об'єктивно призводять до необхідності удосконалення діючого законодавства. Але не зважаючи на різноманітні трансформації визначень, тлумачень та понять, у демократичному суспільстві сутністю національної безпеки держави за будь яких обставин має бути високий рівень захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави в цілому, за якого забезпечуються сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства та держави загалом. Такий підхід повною мірою відповідає фундаментальним національним інтересам України, які зорієнтовані на забезпечення належного рівня та якості життя населення, а також на своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізацію реальних та потенційних загроз національним інтересам в усіх сферах життєдіяльності держави.

Особливість дефіциту державного бюджету будь-якої країни полягає в тому, що він є не тільки показником балансу доходів та видатків бюджету, він також є своєрідним маркером загального фінансово-економічного стану держави з урахуванням усіх реальних та потенційних загроз, які безпосередньо або опосередковано впливають на стан бюджетної системи та державних фінансів загалом.

Проблемі дефіциту державного бюджету, основним причинам, які йому передують, наслідкам, до яких він призводить в залежності від його якості, а також джерелам його фінансування присвячена велика кількість наукових публікацій провідних та молодих вітчизняних вчених, зарубіжних науковців; найбільш відомими є роботи В. М. Федосова, І. Я. Чугунова, С. С. Гасанова та ін. Досить актуальним є напрямок дослідження, який зосереджений на питаннях впливу дефіциту державного бюджету на рівень бюджетної безпеки держави; це наукові роботи О. І. Барановського, О. С. Власюка, В. П. Мартинюка, Т. Ф. Куценко, Л. В. Лисяк та ін.

У переважній більшості наукових досліджень основна увага приділяється безпосередньо або дефіциту державного бюджету,

його причинам і наслідкам, або національній безпеці України у широкому розумінні. Проте дослідження взаємозв'язку між цими питаннями на сьогодні є не тільки досить актуальними, але і вкрай необхідними як з боку фінансової сфери, так і з позицій захисту національних інтересів усього суспільства. Існує нагальна необхідність у розширенні підходів щодо причин дефіциту державного бюджету як індикатора фінансово-економічного стану держави та у пошуку шляхів підвищення рівня економічної складової національної безпеки України.

Одним із найбільш пріоритетних завдань, які сьогодні поставлені та реалізуються Україною у сфері фінансово-економічних відносин з огляду на досягнення належного рівня національної безпеки у державі, є забезпечення такого рівня платоспроможності та фінансової стійкості державних фінансів, який надасть можливість органам державної влади та управління максимально ефективно виконувати покладені на них функції у сфері соціального та економічного розвитку держави. Це завдання повною мірою відповідає визначенню бюджетної безпеки та є основою фінансової безпеки держави, сформульованим у Наказі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України».

Саме за умов належного рівня бюджетної безпеки у державі «створюються необхідні фінансові умови для стабільного соціально-економічного розвитку країни, а також забезпечується її стійкість до фінансових шоків та дисбалансів, створюються умови для збереження цілісності та єдності фінансової системи країни» та держави загалом³⁵⁴. Також у державі формуються додаткові економічні привілеї: можливість фінансування інноваційних проектів, стримання відтоку високопрофесійних спеціалістів (та трудових ресурсів загалом, особливо молоді), нарощення виробничих потужностей, придбання достатніх обсягів енергоресурсів та сировини (у разі їх відсутності або дефіциту), покращення демографічного стану, підтримання на

³⁵⁴ Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13>

високому рівні сукупного попиту (у т.ч. за рахунок належного соціального захисту та соціального забезпечення) і т.д.

Належний рівень бюджетної безпеки формує підґрунтя для забезпечення захисту національних інтересів України, а саме життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян³⁵⁵. Він дозволяє забезпечити високий рівень захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави в цілому, за якого забезпечуються сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства та держави загалом, що відповідає фундаментальним національним інтересам України та спрямоване на забезпечення належного рівня та якості життя населення; а також своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам в усіх сферах життєдіяльності держави, що безпосередньо закладає основи національної безпеки держави.

Цей перелік можна було б значно розширити, включаючи потенційні та реальні загрози з інших, крім економічної, сфер життєдіяльності держави: зовнішньоекономічної, державної безпеки, воєнної та сфери безпеки державного кордону України, зовнішньо- та внутрішньополітичної, соціальної та гуманітарної, науково-технологічної, сфери цивільного захисту, екологічної та інформаційної. Кожна сфера окремо (включаючи їх складові) та усі разом вони безпосередньо або опосередковано впливають на стан бюджетної системи держави та на обсяги надходжень до бюджетів усіх рівнів.

Загальна дія сукупність усіх загроз (прихованих, явних, потенційних, безпосередніх та опосередкованих) національній безпеці України досить явно простежується при аналізі стану державних фінансів взагалі та номінальні обсяги і динаміку зміни дефіциту державного бюджету у відсотках до ВВП, зокрема, який є одним із ключових індикаторів в оцінці рівня бюджетної безпеки держави.

³⁵⁵ Закон України «Про національну безпеку України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19?lang=ru#Text>

Не зважаючи на те, що даний індикатор не відображає наявність та обсяги квазіфіскального державного дефіциту, він досить наочно демонструє рівень збалансування доходів і видатків, яке ще на стадії планування закладає основи для фактичного виконання бюджету у збалансованій формі. Але баланс між доходами і видатками на практиці досить складно реалізувати навіть на стадії планування, ще складніше реалізувати такий план при виконанні бюджету. Водночас такий стан ідеального бюджетного планування є конституційною нормою, прописаною у другій частині статті 95 Конституції України, відповідно до якої «Держава прагне до збалансованості бюджету України»³⁵⁶.

Відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП (у %) в динаміці дозволяє оцінити, наскільки є досконалою фінансово-економічна система держави загалом та наскільки є сталим процес збалансування доходів і видатків, зокрема (табл. 9.1).

Таблиця 9.1

Дефіцит Державного бюджету України, у % до ВВП³⁵⁷

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Дефіциту Держ. бюджету, млрд. грн.	35,52	64,68	23,56	53,45	64,71	78,05	45,17	70,26	47,88	59,25	80,99
Відношення дефіциту держ. бюд-ту до ВВП, %	3,75	5,95	1,81	3,80	4,42	4,92	2,27	2,95	1,60	1,66	2,04

Відповідно до характеристичних значень індикатора, який аналізується, починаючи з 2015 року спостерігається певна стабілізація, а з 2017 року даний індикатор відповідає оптимальному значенню. При цьому суттєвим недоліком даного індикатора є те, що він не тільки не відображає наявність та обсяги квазіфіскального державного дефіциту, він також не

³⁵⁶ Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4215>

³⁵⁷ За даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.mof.gov.ua/storage/files/Budget%20of%20Ukraine%202018%20\(for%20website\).pdf](https://www.mof.gov.ua/storage/files/Budget%20of%20Ukraine%202018%20(for%20website).pdf)

скоригований на квазіфіскальні доходи бюджету (на інфляційний податок), що в результаті призводить до його, іноді значного, відхилення від реальних показників у бік більш позитивних значень та у відповідне формування ілюзії щодо досягнення балансу між доходами та видатками державного бюджету. Але основна проблема, і навіть певною мірою загроза, полягає не у кількісних обсягах дефіциту державного бюджету, а у тому, що він безпосередньо не спрямований на інвестиційно-інноваційний розвиток та конкретні програми економічного розвитку у державі.

Не менш важливими та небезпечними не тільки для фінансової сфери, а також для економіки в цілому, є процеси, які приховуються за номінально позитивними значеннями даного індикатора. Якщо порівняти обсяги дефіциту Державного бюджету та коштів, які щорічно перераховуються з Державного бюджету до Пенсійного фонду України, то не складно помітити певну відповідність щодо їх обсягів. Вже починаючи з 2005 року, в Україні почала формуватися стійка необхідність покриття дефіциту пенсійного фонду з додаткових джерел, основним з яких по теперішній час залишається Державний бюджет.

Якщо в 2004 році з Державного бюджету України на фінансування пенсійних програм було виділено 6 млрд. грн., то вже у 2013 році, ця сума перевищила 83 млрд. грн., що становило 24,5 % дохідної частини Державного бюджету України, а в 2019 році вже досягла 182,27 млрд. грн. з відповідною питомою вагою у доходах Державного бюджету на рівні 18,26 % (табл. 9.2).

Досить показовим є той факт, що у роки, коли значно зростали обсяги фінансування пенсійних програм з Державного бюджету (2013 та 2014 роки), індикатор відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП (у %) входив у фазу незадовільних значень, впритул наближаючись до небезпечних показників, створюючи загрозу бюджетній безпеці України.

Основна причина такого стану справ полягає у демографічному дисбалансі, який носить переважно міграційний характер. Погіршення демографічної ситуації та активізація міграційних процесів почалися задовго до 2014 року та початку воєнних дій на сході України.

Таблиця 9.2

Фінансові показники діяльності Пенсійного фонду України
(вибірково)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Фінансування пенс. програм із Держ. бюджету України, млрд. грн. ³⁵⁸	48,5	38,2	58,3	64,5	83,2	75,8	94,8	142,6	133,5	150,09	182,27
Темпи росту до попереднього року, %	117	79	152,6	110,6	129,0	91,1	125,1	150,4	93,6	112,4	121,4
Питома вага фінансування пенс. програм із Держ. бюджету України, % ³⁵⁹	19,77	15,87	18,53	18,6	24,5	23,5	17,7	23,1	16,8	16,17	18,26

За даними офіційного представництва МОМ в Україні сукупна кількість емігрантів, вихідців з України, за даними перепису населення зарубіжних країн, де вони проживають, станом на вересень 2011 року становили 6,5 млн. осіб (67 % - чоловіки, 33 % - жінки), що складало приблизно 14,4 % усього населення України.

Найбільша кількість мігрантів припадала на Тернопільську, Волинську та Рівненську області³⁶⁰. Ці області станом на 01.01.2019 року також входили до групи областей з найнижчим

³⁵⁸ За даними Пенсійного фонду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pfu.gov.ua/byudzheth/zvity/>

³⁵⁹ Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

³⁶⁰ «Міграція в Україні: факти і цифри», 2013 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міжнародної організації з міграції в Україні – Режим доступу: http://iom.org.ua/sites/default/files/ukr_ff_f.pdf

рівнем середньої пенсії. При цьому середні пенсії по області значно нижче середньої пенсії по країні (2645,66 грн.) спостерігались у 18 областях України³⁶¹. Певною мірою на активізацію міграційних процесів впливала та продовжує впливати заборгованість по виплаті заробітної плати., загальні обсяги якої з кожним роком тільки збільшуються. Так, станом на 01.01.2019 року вона становила 2 645,1 млн. грн., а на 01.01.2020 року вона вже збільшилась до 3034,4 млн. грн.

Зростаюче навантаження на Державний бюджет України з боку Пенсійного фонду призводить не лише до значних обсягів дефіциту державного бюджету, але і до постійно зростаючих боргових зобов'язань, як внутрішніх, так і зовнішніх. І якщо у багатьох країнах суть пенсійного реформування полягає у перенесенні акцентів з державної солідарної системи пенсійного захисту на накопичувальну, персоніфіковану державну і недержавну системи пенсійного забезпечення, то в Україні цей процес значно ускладнюється недостатнім рівнем розвитку страхового ринку і низьким рівнем доходів більшої частини населення країни.

Для пенсійної системи України залишається актуальною необхідність: мінімізувати кількість людей, які по виходу на пенсію фінансово залежатимуть виключно від держави; створити умови для підвищення рівня добробуту населення (особливо через організацію і розвиток бізнесу), що сприятиме все більшому числу людей, які упродовж свого економічно активного життя будуть здатні відкладати частину зароблених коштів на майбутні періоди і які будуть добре усвідомлювати необхідність таких дій заради себе особисто, заради своїх дітей та заради своєї сім'ї загалом; проводити масову просвітницьку роботу, спрямовану на підвищення рівня фінансової грамотності населення.

Виконання таких завдань не тільки не потребують від держави великих обсягів фінансування, а більше того, є всі підстави вважати, що вони безпосередньо або опосередковано можуть: зменшити навантаження на пенсійний фонд по виплаті

³⁶¹ За даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.mof.gov.ua/storage/files/Budget%20of%20Ukraine%202018%20\(for%20website\).pdf](https://www.mof.gov.ua/storage/files/Budget%20of%20Ukraine%202018%20(for%20website).pdf)

пенсійної допомоги; внаслідок підвищення рівня зайнятості населення будуть сприяти збільшенню надходжень у доходну частину бюджетів усіх рівнів і одночасно буде спостерігатись зменшення навантаження на бюджет і соціальні фонди, пов'язані з необхідністю фінансування безробітного населення і громадян країни з низьким рівнем доходів; певною мірою сприяти розвитку фінансового ринку; шляхом перерозподілу певної долі отриманих доходів на майбутні періоди формувати "позитивний" відкладений попит, зменшуючи тиск на інфляційну складову у поточному періоді; послабити соціальну напругу, поліпшивши психологічний і політичний мікроклімат в країні, що сприятиме підвищенню рівня довіри до держави в цілому; сприяти зростанню упевненості серед молодого покоління в завтрашньому дні і, як наслідок, поліпшенню демографічної ситуації.

Реалізація цілей пенсійної політики на сучасному етапі і рішення супутніх завдань від будь-якої держави вимагають певного часу і зусиль. Але складність вирішення проблеми недостатніх обсягів власних надходжень до Пенсійного фонду України полягає у тому, що з одного боку уся сукупність ризиків та загроз, задекларованих (відповідно до чинного законодавства) та тих, що втратили законодавчу чинність (але не втратили своєї актуальності), національній безпеці держави негативно впливає на обсяги власних надходжень ПФУ. А з іншого – кожна з цих загроз та ризиків є окремим деструктивним соціально-економічним явищем та проблемою, вирішення яких потребують вже не тільки певного часу і зусиль, а, головне, високого рівня свідомості кожного громадянина окремо та суспільства в цілому.

Певною мірою ситуація ускладнюється також і тим, що значні обсяги дефіциту державного бюджету не компенсуються іншими складовими, які формують загальний рівень бюджетної безпеки як однієї із основних складових фінансової безпеки, а як наслідок, і економічної безпеки держави. Серед складових фінансової безпеки (банківської, боргової, бюджетної, валютної, грошово-кредитної та безпеки небанківського фінансового сектору) найбільш чутливою та вразливою є саме бюджетна безпека, тобто такий стан забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості державних фінансів, який надає можливість

органам державної влади максимально ефективно та вчасно виконувати покладені на них функції.

Наведені в Методичних рекомендаціях порядок розрахунку індикатора та джерела вхідної інформації не тільки спрощують процес оцінки рівня тієї чи іншої складової економічної безпеки України, а також значно підвищують якість отриманих результатів (табл. 9.3).

Таблиця 9.3

Результати розрахунку індикаторів оцінки стану бюджетної безпеки України, 2006-2017 рр.³⁶²

Рік	Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП, %		Дефіцит бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління, % до ВВП		Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %		Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення держ. боргу до доходів держ. бюджету, %	
	Розрахункове знач.	Стан безпеки	Розрахункове значення	Стан безпеки	Розрахункове значення	Стан безпеки	Розрахункове значення	Стан безпеки
2006	0,65	Ропт	0,34	Рздв	31,57	Рнездв	17,6	Ркрит
2007	1,15	Ропт	0,1	Рздв	30,52	Рнездв	11,72	Рнебезп
2008	1,03	Ропт	0,12	Рздв	31,42	Рнездв	8,03	Рнездв
2009	3,58	Рздв	1,96	Рнездв	29,89	Рздв	19,22	Ркрит
2010	5,82	Рнездв	4,86	Ркрит	29,05	Рздв	17,55	Ркрит
2011	1,43	Ропт	1,8	Рнездв	30,27	Рнездв	21,85	Ркрит
2012	3,52	Рздв	2,74	Рнебезп	31,62	Рнездв	27,11	Ркрит
2013	4,42	Рздв	3,12	Ркрит	30,43	Рнездв	33,68	Ркрит
2014	4,4	Рздв	3,73	Ркрит	33,89	Рнебезп	48,12	Ркрит
2015	2,13	Ропт	3,2	Ркрит	32,94	Рнездв	94,15	Ркрит
2016	2,87	Ропт	2,87	Рнебезп	32,84	Рнездв	34,36	Ркрит
2017	1,60	Ропт	-0,03	Рздв	34,10	Рнебезп	59,86	Ркрит

Розрахунки індикаторів оцінки стану бюджетної безпеки України та порівняння отриманих результатів з їх характеристичними значеннями (навіть без розрахунків інтегрального індексу бюджетної безпеки) доводять, що існує загроза фінансово-економічній системі держави в наслідок

³⁶² Розраховано за даними Державної служби статистики України та Міністерства Фінансів України

великих обсягів державних боргових зобов'язань та надмірно великих сум з їх погашення та обслуговування.

Про це свідчить індикатор «Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету (%)»; починаючи з 2009 року, спостерігається стале перевищення критичного значення (16 %). Найбільш критичними роками за даним показником були 2014, 2015 та 2017 роки з відповідними значеннями 53,84 %, 94,15 % та 59,74 %, які свідчать про реальну загрозу не тільки фінансово-економічній системі а й національній безпеці держави загалом. Незначний рух даного показника у позитивному напрямку відносно 2017 року у наступні два роки, коли він дорівнював 37,79 % у 2018 році та 46,59 % у 2019 році, так само, як і у попередні роки, значно перевищував критичний рівень у 16 %. Але найбільшою проблемою стосовно даного питання можна вважати те, що протягом багатьох років, щонайменше з 2011 року, щорічні обсяги запозичень значно перевищують щорічні обсяги погашення боргових зобов'язань.

Досить далеким від оптимальних задекларованих значень (від 25 % до 28 %) є також індикатор «Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (%)», що не відповідає обраній моделі централізації ВВП та не сприяє розвитку малого та середнього бізнесу. Існують дві основні причини, які можуть призводити до такого стану, а саме: надмірне податкове навантаження та значні обсяги тіньової економіки. І якщо податкове навантаження, порівняно з багатьма розвиненими країнами, у т.ч. на території ЄС, є досить помірним, то з тіньовою економікою ситуація більш складна. Незважаючи на поступове скорочення загальних обсягів тіньової економіки, цей показник залишається ще на досить високому рівні - за розрахунками Мінекономрозвитку України інтегральний показник рівня тіньової економіки на кінець 2018 року становив 30% від обсягу офіційного ВВП; у відносному вимірі цей показник був кращим, ніж за попередні роки (у 2014 р. він дорівнював 43 %), але в абсолютному вимірі 1068,2 млрд. грн. ВВП залишилися за межами офіційної економіки. І якщо в середньому розглядати доходи державного бюджету на рівні 30 % від ВВП, то це буде приблизно 320,5 млрд. грн.

недонадходжень до державної казни тільки за 2018 рік³⁶³. Позитивні тенденції щодо зменшення відносних показників обсягів тіньової економіки виявляються недостатніми, про що певним чином свідчать показники індикатору “Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (%)” за 2018 та 2019 роки зі значеннями на рівні 32,26 % та 32,45 % відповідно.

Що ж стосується індикатора «Дефіцит бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління (у % до ВВП)», то його критичні значення протягом не одного року тільки погіршують загальний стан бюджетної безпеки держави.

Таким чином, сукупність фінансово-економічних загроз, які призводять до формування дефіциту державного бюджету та його щорічного зростання, сприяють посиленню залежності України від зовнішніх джерел фінансування з усіма відповідними наслідками та створюють реальну загрозу національним інтересам та національній безпеці в Україні.

Враховуючи те, що в умовах українських реалій основною проблемою є не дефіцит державного бюджету, а сукупність загроз національній безпеці в економічній сфері та наслідки, до яких призводить наявність дефіциту, можна запропонувати наступні шляхи тактичних та стратегічних заходів, спрямованих як на економічний розвиток, так і на підвищення рівня національної безпеки в Україні. Необхідно: послабити монопольно-олігархічний тиск на економіку країни; підвищити якість антимонопольних заходів та ефективність механізмів державного регулювання природних монополій; припинити зростання частки іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки; посилити відповідальність за корупцію та викоренити корупційний тиск на бізнес; підвищити темпи розширення внутрішнього ринку та зменшити залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків; стимулювати розвиток малого та середнього бізнесу, що поступово призведе до зростання доходів населення та зменшення обсягів зовнішньої міграції; збільшити фінансування інвестиційно-інноваційних

³⁶³ За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendantsiiTinovoiEkonomiki>

проектів та нарощувати обсяги науково-технічного та технологічного потенціалу країни; підвищити ефективність використання паливно-енергетичних ресурсів та активізувати політику енергозбереження; прискорити темпи обмеження обсягів тіньової економіки; підвищити рівень ефективності управління державним боргом; проводити роботу щодо підвищення рівня свідомості населення України, особливо молодого покоління.

Цей далеко неповний комплекс заходів, вкрай необхідних сьогодні для України, за умов їх поступової реалізації, дає реальні підстави для сподівання на підвищення рівня економічних і соціальних стандартів в Україні та рівня національної безпеки, загалом.

РОЗДІЛ 10. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА РОЛЬ ФІНАНСІВ ДОМОГОСПОДАРСТВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

10.1. Фінансова спроможність домогосподарств України: аналітичний аспект

Дослідження та аналіз фінансової спроможності домогосподарств є важливим елементом, як у складі формування фінансово стану регіону, при розробці стратегій розвитку на рівні держави в цілому, а також для оцінки стану взаємодії між сегментами фінансової системи, враховуючи взаємозв'язок процесів формування та використання фінансових ресурсів домогосподарств безпосередньо з іншими суб'єктами фінансових відносин.

Важливо звернути увагу, що дослідження та аналіз фінансової спроможності домогосподарств є одним з ключових аспектів та показником, за яким розглядають фінансову спроможність територіальної громади, що в умовах проведення фінансової децентралізації є вкрай актуальним питанням для подальшої розбудови сучасної фінансової системи України³⁶⁴.

З теоретичної точки зору, фінансову спроможність домогосподарств, у науковій літературі, визначають як «здатність домогосподарства (родини) забезпечувати фінансування потреб усіх його членів (від фізіологічних до потреб самовираження та самореалізації)»³⁶⁵.

У кількісному вираженні, фінансова спроможність вимірюється за допомогою порівняння доходів та витрат населення (родини). Поряд з тим, у якості відправної точки для аналізу, доцільно звернути увагу на такі два соціальних показника, які пропонує держава при обрахунку соціальних стандартів життя населення, а саме:

³⁶⁴ Сембер С. В. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансової спроможності і фінансових ресурсів територіальної громади / С. В. Сембер, О. Г. Чубарь, К. С. Машіко // Регіональна економіка. - 2015. - № 3. - С. 81-90.

³⁶⁵ Поліщук В.Г., Вахновська Н.А., Іванова І.О. Концептуальна модель фінансової спроможності регіонів держави / В.Г. Поліщук, Н.А. Вахновська, І.О. Іванова // Економічний форум: наук. журн. – Луцьк: РВВ ЛНТУ, 2016. – т. 3. – С.131-137.

- Мінімальна заробітна плата (мін з/п) – як один із важливих соціальних стандартів, визначає мінімально допустимий обсяг фінансових ресурсів, які можуть надходити у домогосподарство у якості оплати праці одного з учасників домогосподарства. З позиції оцінювання фінансової спроможності домогосподарства – це показник нижньої межі для оцінки джерел забезпечення потенційних витрат;

- Прожитковий мінімум (ПМ) – формує показник витрат, які мають забезпечити фізіологічні та соціальні потреби.

Виходячи із економічного трактування вищезазначених соціальних стандартів, логічно розглядати співвідношення між мін з/п та ПМ як нижню допустиму межу фінансової спроможності домогосподарства ($ФС_{\text{крит}}$), тобто при значенні показника фінансової спроможності нижче за розрахований на основі соціальних стандартів, можна стверджувати що домогосподарства знаходиться в стадії глибокої кризи. Фактично, даний рівень встановлює держава, формуючи основні соціальні показники. Розрахунок $ФС_{\text{крит}}$, відповідно до діючих соціальних нормативів, наведено на рисунку 10.1.

Як свідчить розрахунок, до 2017 року спостерігається тенденція до зменшення значення показника, що фактично свідчить про погіршення ситуації щодо рівня фінансової спроможності домогосподарств, далі ситуація дещо покращилась та має тенденцію до росту.

Аналіз темпів приросту показників дає змогу зробити висновок, що мінімальна заробітна плата зазнала суттєвого приросту саме у 2017 році, поряд з тим, темп приросту показника прожиткового мінімуму не мав такої амплітуди збільшення (табл. 10.1).

Крім того, в Україні існує парадоксальна ситуація, коли державні органи влади, які встановлюють та розраховують соціальні стандарти, визнають, що законодавчо закріплений показник ПМ не є реальним для рівня цін та тих потреб, що є у пересічних громадян³⁶⁶.

³⁶⁶ Цивірко К. Грошей немає, але ви тримайтеся: Чому незаконний прожитковий мінімум не можна збільшити[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ua.112.ua/statji/hroshei-nemaie-ale-vy-trymaitiesia-chomu-nezakonnny-prozhytkovy-minimum-ne-mozhna-zbilshyty-477430.html>

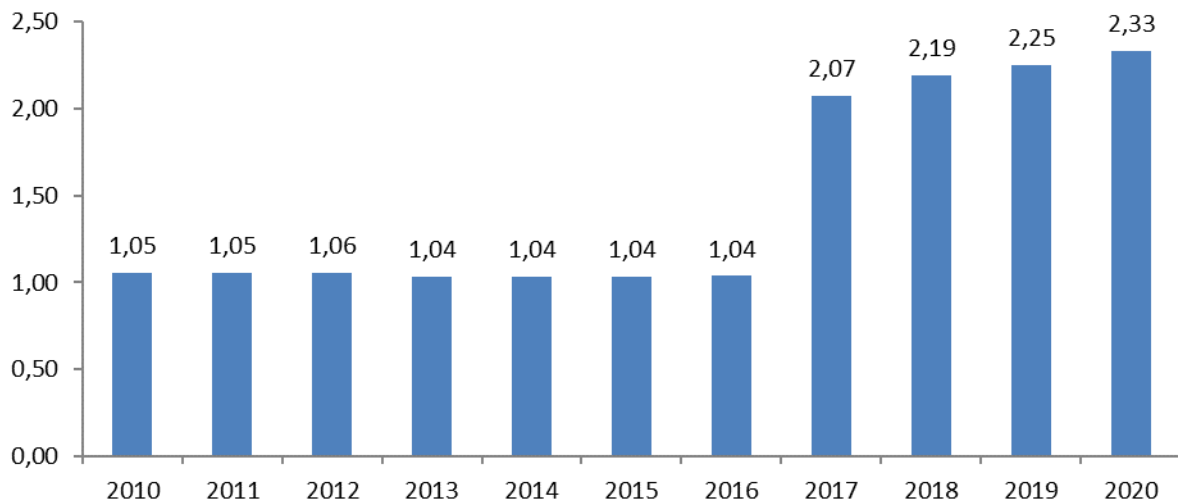


Рис. 10.1. Динаміка зміни коефіцієнта нижньої допустимої межі фінансової спроможності домогосподарства в Україні³⁶⁷

Таблиця 10.1

Темп приросту показника мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму до показника попереднього року станом на 01.01 в Україні, %³⁶⁸

Рік	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
мін з/п	8,29	14,03	6,90	6,19	0,00	13,14	132,22	16,34	12,09	13,18
ПМ	8,36	13,76	8,95	6,14	0,00	13,10	16,09	10,10	9,00	9,39

У законодавчих та нормативних актах, використовується також показник «фактичного прожиткового мінімуму – розраховується щомісяця Міністерством соціальної політики України для спостереження за динамікою рівня життя в Україні, на основі статистичних даних про рівень споживчих цін»³⁶⁹. Так, зокрема, Міністерство соціальної політики визначає реальний показник ПМ у 2 – 2,5 рази більший за законодавчо закріплений. Поряд з тим, відповідно до розрахунків, що проводились експертами на основі діючих цін та тарифів, на прикладі м. Київ,

³⁶⁷ Складено автором на основі Закону України «Про державний бюджет України» 2010-2020 рр.

³⁶⁸ Складено автором на основі Закону України «Про державний бюджет України» 2010-2020 рр.

³⁶⁹ Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

диспропорція є ще більшою, зокрема для 2018 року було розраховано показник на рівні 4 585,56 грн. проти визначених Міністерством – 3 471,84 грн.³⁷⁰

Окреслений проблемний аспект варто враховувати при використанні та аналізі інших соціальних стандартів, зокрема показника *мін з/п*. З огляду на зазначене, у процесі аналізу фінансової спроможності домогосподарств, доцільно звернути увагу на показник середньомісячної заробітної плати (як такий, що більш реально відображає існуючу ситуація щодо реальної оплати праці) та показник фактичного прожиткового мінімуму (табл.10.2).

Таблиця 10.2

Динаміка зміни середньої з/п штатних працівників та фактичних показників ПМ у розрахунку на одну особу в Україні, грн.³⁷¹

Рік	Середньорічний розмір фактичного ПМ за показником Держкомстат *	Темп росту, %	Фактичний розмір ПМ даними Міністерства соціальної політики України**	Темп росту, %	Середньомісячна з/п штатних працівників	Темп росту, %
2010	н/д	х	1061,51	х	2250	х
2011	н/д	х	1159,47	109,23	2648	117,69
2012	н/д	х	1147,77	98,99	3041	114,84
2013	н/д	х	1251,74	109,06	3282	107,93
2014	1357,6	х	1551,96	123,98	3480	106,03
2015	2257,0	166,25	2877,89	185,44	4195	120,55
2016	2642,4	117,08	3325,21	115,54	5183	123,55
2017	2941,5	111,32	3961,88	119,15	7104	137,06
2018	3262,7	110,92	4348,65	109,76	8865	124,79
2019	3660,9	112,20	4814,21	110,71	10497	118,41

* У середньому на одну особу в місяць

** У цінах грудня відповідного року, з урахуванням суми обов'язкових платежів

³⁷⁰ Цивірко К. Грошей немає, але ви тримайтеся: Чому незаконний прожитковий мінімум не можна збільшити [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ua.112.ua/statji/hroshei-nemaie-ale-vy-trymaitiesia-chomu-nezakonnyi-prozhytkovyi-minimum-ne-mozhna-zbilshyty-477430.html>

³⁷¹ Складено автором на основі Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/> та Аналітична записка «Комплексна оцінка бідності та соціального відчуження в Україні за 2016-2018 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://idss.org.ua/arhiv/Year_2018_Pov.pdf

Починаючи з 2017 року прослідковується істотний ріст показника середньої з/п порівняно з розрахунковими показниками ПМ У період 2015-2017 рр., з/п демонструє значне збільшення, що на тлі більш повільного росту показників ПМ, що свідчить про підвищення рівня доходів населення. Натомість, 2018-2019 рр. ріст з/п уповільнюється, що можна вважати віддзеркаленням економічних, політичних та соціальних процесів (президентські вибори, падіння обсягу промислового виробництва та розгортання світової економічної кризи наприкінці 2019 року тощо).

Використання при розрахунках фактичного розміру ПМ та середнього показника по з/п, дає змогу формування уявлення про значення показника фінансової спроможності, який доцільно вважати мінімальним ($ФС_{min}$) (рис. 10.2).

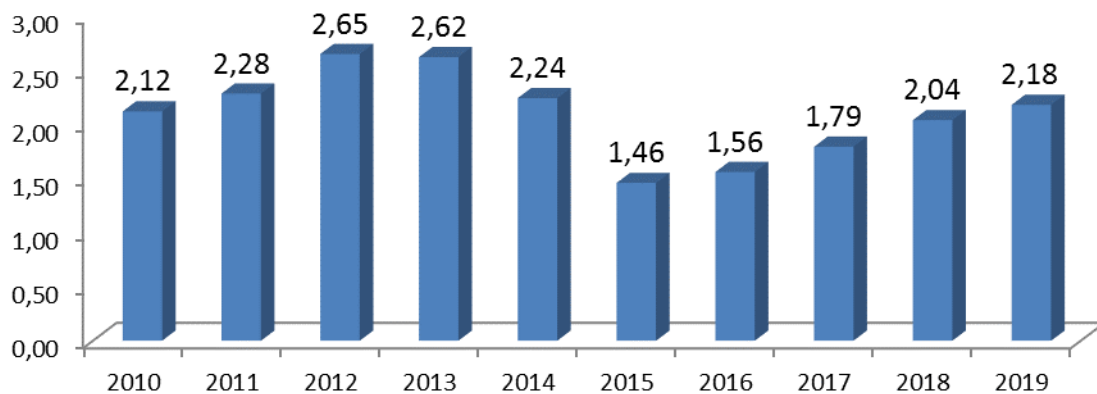


Рис. 10.2. Динаміка зміни коефіцієнта показника мінімальної фінансової спроможності домогосподарства в Україні³⁷²

Незважаючи на відзначені тенденції по окремих показниках, коефіцієнт показника $ФС_{min}$ в цілому свідчить про значне погіршення фінансової спроможності домогосподарств України у 2015 році. Це можна вважати віддзеркаленням кризових процесів, що мали місце як в економіці, так і пов'язаних з воєнними діями на сході країни. Безперечно, позитивною можна вважати тенденцію до зростання, яка почалась вже з 2016 року, однак, як

³⁷² Складено автором на основі Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/> та Аналітична записка «Комплексна оцінка бідності та соціального відчуження в Україні за 2016-2018 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://idss.org.ua/arhiv/Year_2018_Pov.pdf

свідчать проведені розрахунки, рівня 2012-2013 рр. не було досягнуто. Така ситуація є характерною і для макропоказників, поряд з тим, економісти прогнозують падіння обсягів ВВП у 2020 році, обумовлених світовою економічною кризою та ускладнених пандемією. Логічно прогнозувати падіння показника $ФС_{\min}$ вже починаючи з 2020 року, не зважаючи на позитивну динаміку $ФС_{\text{крит}}$, адже фактично останній показник не враховує зміну цін на продовольчі товари протягом року.

Крім того, викликана пандемією ситуація, щодо найманих робітників, пов'язана зі скороченням рівня отримуваних заробітних плат в окремих галузях економіки, що безперечно впливає на рівень фінансової спроможності таких домогосподарств.

Варто звернути увагу, що чисельність населення із середньодушовими еквівалентними загальними доходами у місяць, нижчими фактичного прожиткового мінімуму, має тенденцію до зменшення (рис. 10.3). Відповідно, можна дійти висновку, що станом на кінець 2019 року 23 % українських домогосподарств мають критичний рівень фінансової спроможності, тобто перебувають на межі злиденності.

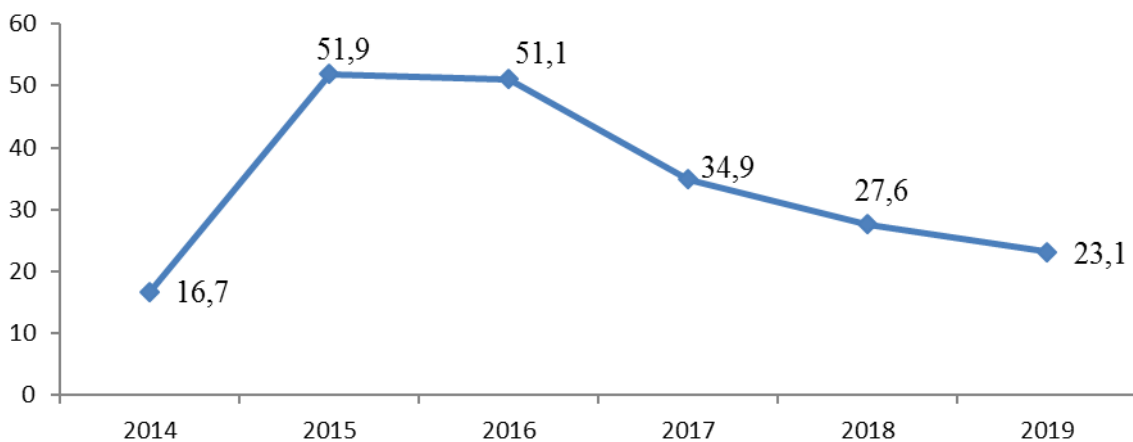


Рис. 10.3. Чисельність населення із середньодушовими еквівалентними загальними доходами у місяць, нижчими фактичного прожиткового мінімуму, % до загальної кількості населення, 2014-2019 рр.³⁷³

³⁷³ Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Поряд з тим, загальна чисельність постійного населення в Україні демонструє від’ємну динаміку, крім того, спостерігається суттєве скорочення вікової групи працездатного віку – протягом останніх 10 років майже на 4 мільйони осіб (табл. 10.3). Скорочення кількості осіб працездатного віку суттєво зменшує потенційні доходи домогосподарства, що в свою чергу, безпосередньо впливає на погіршення стану фінансової спроможності домогосподарств.

Таблиця 10.3

Чисельність постійного населення на 1 січня відповідного року, тис. осіб, 2010-2019 рр.¹⁰

Рік	Всього	Приріст/ скорочення	Вікова група 16-59 років	Приріст/ Скорочення
2010	45 782,6	х	29 328,6	х
2011	45 598,2	-184,4	29 090,1	-238,5
2012	45 453,3	-144,9	28 842,2	-247,9
2013	45 372,7	-80,6	28 622,9	-219,3
2014	45 245,9	-126,8	28 372,5	-250,4
2015	42 759,7	-2 486,2	26 613,3	-1 759,2
2015	42 590,9	-168,8	26 317,4	-295,9
2016	42 414,9	-176,0	25 982,0	-335,4
2017	42 216,8	-198,1	25 641,3	-340,7
2018	41 983,6	-233,2	25 293,7	-347,6
2019	41 732,8	-250,8	24 968,1	-325,6

Як свідчать дані аналітичних досліджень оцінки бідності та соціального відчуження в Україні, в період за 2016-2018 роки, група працездатних осіб демонструє найнижчі рівні відносної та абсолютної бідності, однак, скорочення кількості працездатних в цілому по Україні суттєво вплине на загальний показник бідності в сторону його збільшення. Так, за 2018 рік найбільш впливовим чинником підвищених ризиків бідності виступає наявність двох та більше дітей у домогосподарстві, друге місце посідає економічний чинник – наявність в домогосподарстві безробітної особи. Найнижчі рівні бідності характерні для домогосподарств з

одної або двох дорослих осіб молодше 65 років³⁷⁴. Така ситуація зумовлює важливість та необхідність пильної уваги держави до таких категорій домогосподарств. Окремо, варто звернути увагу на підтримку працюючих батьків. І в таких аспектах не можна орієнтуватись лише на визначення «молодої сім'ї», як такої, що отримує допомогу від держави. Варто за «одиницю розрахунку» брати саме вік дитини у такої родини та орієнтуватись не лише на виплати по пологам, а використання фінансових важелів у симбіозі з соціальними пільгами у якості підтримки для родин із більше ніж однією дитиною.

Важливо наголосити, що політика підтримки має орієнтуватись на формування не лише фінансової спроможності домогосподарств, але й створення передумов можливості забезпечення її у майбутньому та при потенційному скороченні доходів, зокрема це стосується розробки політики підтримки людей пенсійного віку та дієвих кроків щодо формування пенсійних виплат для тих осіб, що зараз є працюючими. Особливо це актуально в умовах відзначених тенденцій скорочення працездатного населення та, відповідно, збільшення навантаження на працюючих, при необхідності формування доходів Пенсійного фонду – станом на кінець 2018 року на 10 працюючих припадало 11 пенсіонерів³⁷⁵.

Безумовно, позитивним є збільшення питомої ваги грошових доходів у структурі сукупних ресурсів домогосподарств (табл. 10.4).

Поряд з тим, позитивним можна вважати зменшення питомої ваги вартості спожитої продукції, отриманої з особистого підсобного господарства, що свідчить про активізацію ринкових механізмів.

Однак, аналіз структури доходів населення свідчить, про тенденцію до зменшення частки одержаних доходів від власності, тобто домогосподарства стали менш активно використовувати

³⁷⁴ Аналітична записка «Комплексна оцінка бідності та соціального відчуження в Україні за 2016-2018 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://idss.org.ua/arhiv/Year_2018_Pov.pdf

³⁷⁵ Товстиженко А. У Пенсійному фонді вважають за необхідне розмежувати податки і внески на соціальне страхування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zn.ua/ukr/ECONOMICS/v-ukrayini-na-10-pracyuyuchih-pripadaye-11-pensioneriv-297070_.html

фінансові інструменти, що може свідчити як про недовіру до фінансового сектора, так і про недостатність фінансових ресурсів для забезпечення першочергових потреб, а відтак – обмеженість коштів для здійснення фінансових операцій (рис. 10.4).

Таблиця 10.4

Структура сукупних ресурсів домогосподарств України,
вибірково по роках, %³⁷⁶

Роки	2010	2014	2019
Грошові доходи:	89,1	91,2	92,0
- оплата праці	47,6	48,8	57,3
- доходи від підприємницької діяльності та самозайнятості	6,1	5,2	6,5
- доходи від продажу сільськогосподарської продукції	3,4	3,2	2,4
- пенсії, стипендії, соціальні допомоги, надані готівкою	25,8	27,0	19,2
- грошова допомога від родичів, інших осіб та інші грошові доходи	6,2	7,0	6,6
Вартість спожитої продукції, отриманої з особистого підсобного господарства та від самозаготівель	5,0	4,6	3,6
Пільги та субсидії безготівкові на оплату житлово-комунальних послуг, електроенергії, палива	0,6	0,4	0,7
Пільги безготівкові на оплату товарів та послуг з охорони здоров'я, туристичних послуг, путівок на бази відпочинку тощо, на оплату послуг транспорту, зв'язку	0,5	0,4	0,4
Інші надходження	4,8	3,4	3,3

Варто звернути увагу на зменшення питомої ваги соціальної допомоги та одержаних трансфертів – однозначно таку тенденцію не можна вважати позитивною, адже протягом останніх років мало місце реформування пенсійної системи та продовження працездатного віку.

³⁷⁶ Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>



Рис. 10.4. Динаміка структури доходів населення України, %, 2010-2018 рр.³⁷⁷

Поряд з тим, на тлі зменшення кількості працездатних громадян, збільшення питомої ваги заробітної плати може також свідчити про те, що питома вага людей похилого віку, що продовжують працювати після досягнення пенсійного віку, зростає.

Фактично, дані процеси свідчать про формування негативної тенденції зниження фінансової спроможності домогосподарств, що підтверджується власною думкою населення. Так, зокрема, відповідно до опитування, проведеного у січні 2019 року щодо самооцінки домогосподарствами України рівня своїх доходів, лише 8,7 % домогосподарств вказали, що мають змогу робити заощадження, натомість близько 40 % домогосподарств змушені суттєво економити, щоб забезпечити поточне споживання³⁷⁸.

Критичний рівень показника фінансової спроможності домогосподарства демонструє відсутність змоги у населення не лише здійснювати фінансові операції, але й виступати на ринку у якості платоспроможного покупця, що зумовлює падіння попиту та зменшення сукупного споживання, а також безпосередньо

³⁷⁷ Складено автором на основі Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

³⁷⁸ Аналітична записка «Комплексна оцінка бідності та соціального відчуження в Україні за 2016-2018 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://idss.org.ua/arhiv/Year_2018_Pov.pdf

негативно впливає на функціонування інших сфер фінансової системи, а саме:

— на сферу державних фінансів через сплату податків, зборів, різних платежів, а натомість зростає необхідність збільшення виплати різних видів трансфертів;

— на сферу недержавних підприємств та організацій — через потенційне зменшення виплати заробітної плати й сплати вартості товарів та послуг;

— на сферу фінансового ринку через можливі ускладнення щодо погашення кредитів та сплати відсотків за їх користування, скорочення обсягу розміщення депозитів та інвестування грошових коштів у цінні папери і т. ін.

10.2. Структура заощаджень домогосподарств та їх роль у формуванні інвестиційних ресурсів фінансової системи України

Роль та значення заощаджень домогосподарств для розвитку фінансової системи важко переоцінити, адже обсяг фінансових ресурсів, який залишається у населення після здійснення витрат, формує потенційні внутрішні резерви для насичення фінансового ринку тимчасово-вільними грошовими коштами.

В. Новіков наводить наступну статистику, посилаючись на дані Світового банку: «Середній рівень заощаджень для країн з низькими й середніми доходами — 31 %, для країн з високими доходами — 23 %. Тобто бідні заощаджують більше, ніж багаті, хоча це здається розривом шаблону. Найбільше заощаджують ті, хто прагне розвиватися і багатіти. За останні 20 років рівень заощаджень в Китаї жодного разу не опускався нижче 35 %, коливаючись на рівні 40-50 %. За останні 30 років в Південній Кореї заощадження жодного разу не були нижчими за 31 %, а в Малайзії цей показник ніколи не був меншим за 28 %»³⁷⁹. Натомість для України динаміка зміни показника співвідношення валових заощаджень, тобто заощадження населення, підприємств та держави, до ВВП значно погіршилась у 2018 році порівняно з

³⁷⁹ Новіков В. Країна проїдання. Чому влада не стимулює українців заощаджувати? [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/rus/publications/2019/08/26/650910/>

позитивною динамікою протягом попередніх чотирьох років (табл. 10.5).

Таблиця 10.5

Динаміка окремих показників Зведених національних рахунків України, 2012-2018 рр.³⁸⁰

Рік	Валове заощадження (ВЗ)		Валовий внутрішній продукт (ВВП)		Співвідношення ВЗ до ВВП, %
	Млн. грн.	Темп росту, %	Млн. грн.	Темп росту, %	
2012	198619	х	1459096	х	13,61
2013	152610	76,84	1522657	104,36	10,02
2014	183587	120,30	1586915	104,22	11,57
2015	352968	192,26	1988544	125,31	17,75
2016	483445	136,97	2385367	119,96	20,27
2017	530500	109,73	2983882	125,09	17,78
2018	541804	102,13	3560596	119,33	15,22

Як свідчать статистичні дані, зміна динаміки заощаджень домогосподарств прямо залежить від макроекономічної та політичної ситуації в країні (табл. 10.6).

Так, у кризовому 2014 році відбулось зменшення динаміки накопичення, як фінансових так і нефінансових, активів у домогосподарств в Україні.

Тенденція дещо стабілізувалась у 2017 році щодо формування фінансових нагромаджень. Однак, ситуація значно погіршилась уже в 2019 році. Голова Ради НБУ, Б. Данилишин, наводить статистичні дані щодо від'ємного приросту заощаджень населення (-1,4 %) і скорочення обсягу чистих фінансових активів, якими володіють домашні господарства (на 95 млрд. грн.).

Тобто у 2019 р., навіть з урахуванням отриманих трансфертів із-за кордону, населення для задоволення потреб в споживанні (та інших витратах) здійснювало скорочення власних накопичених заощаджень.

³⁸⁰ Складено автором на основі Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Таблиця 10.6

Структура заощаджень домогосподарств
України, 2010-2018 рр., млрд. грн.³⁸¹

Роки	Нагромадження нефінансових активів	Приріст фінансових активів			
		Всього, у тому числі:	приріст грошових вкладів та заощаджень у цінних паперах	заощадження в іноземній валюті	позики, одержані за виключенням погашених (-)
2010	19,6	14,2	81	44,4	-31,6
2011	-1,2	124,3	43,6	75,9	-8,3
2012	-2,95	150,2	71,7	63,6	-13,5
2013	5,4	110,9	104,7	21,5	5,3
2014	2,9	27,9	-118,7	32,4	-40,1
2015	-2,1	33,2	-106,3	-2,9	-82,8
2016	-5,5	18	32,5	-63,2	-20,5
2017	-32	62,7	62,2	10,4	12,1
2018	-22,9	54,4	61	32,9	27,6

Динаміка й надалі демонструє тенденцію до зниження показників заощаджень сектору домогосподарства – за перший квартал 2020 р. зафіксовано скорочення фінансових активів населення на 50 млрд. грн.³⁸²

Відслідкувати рух фінансових ресурсів у вигляді грошових коштів домогосподарств можливо шляхом аналізу обсягів депозитів, залучених депозитними корпораціями, за звітними даними НБУ (табл. 10.7).

Кризовий 2014 та наступний 2015 роки свідчать про відсутність приросту депозитних коштів у гривневому еквіваленті. Доцільно звернути увагу на відсутність приросту депозитів у іноземній валюті протягом 2018-2019 рр. Таку ситуацію можна пояснити процесом зниження облікової ставки

³⁸¹ Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

³⁸² Данилишин Б. Яку спадщину одержав новий Голова НБУ? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://day.kyiv.ua/uk/article/ekonomika/yaku-spadshchynu-oderzhav-povuuy-golova-nbu>

НБУ та відповідним падіння рівня прибутковості депозитів в іноземній валюті порівняно з національною.

Таблиця 10.7

Динаміка депозитів домашніх господарств, залучених депозитними корпораціями (крім НБУ) в Україні, 2010-2019 рр.³⁸³

Рік	Усього		У національній валюті		У іноземній валюті	
	млн.грн.	Темп росту, %	млн.грн.	Темп росту, %	млн.грн.	Темп росту, %
2010	275 093	х	142 924	х	132 169	х
2011	310 390	113	160 530	112	149 860	113
2012	369 264	119	186 772	116	182 493	122
2013	441 951	120	257 829	138	184 122	101
2014	418 135	95	200 859	78	217 275	118
2015	410 895	98	198 876	99	212 019	98
2016	444 676	108	209 601	105	235 075	111
2017	495 313	111	252 439	120	242 874	103
2018	530 250	107	289 416	115	240 833	99
2019	576 126	109	339 168	117	236 958	98

Поряд з тим, за підсумками 2019 року гривня в світі була найбільш стійкою проти долара США³⁸⁴.

Важливим показником інвестиційного потенціалу домогосподарств виступають страхові премії за договорами страхування життя (табл. 10.8).

Як свідчать дані звітності щодо залучення премій зі страхування життя – галузь активно розвивається, що формує підґрунтя для формування довготривалих інвестиційних можливостей для учасників фінансового ринку. А також, дає змогу говорити про нарощення у домогосподарств фінансового активу у вигляді договорів life-страхування. Така тенденція є показовою, також, з огляду на факт підвищення пенсійного віку в Україні та недостатні розміри державної пенсії –

³⁸³ Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.

³⁸⁴ Михальчук Н. Ставки за депозитами до кінця літа можуть впасти ще на 1-2% [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/kurs-na-padinnja-stavki-za-depozitami-mozhut-vpa-369436/>

домогосподарства змушені формувати власні заощадження для забезпечення потреб у похилому віці.

Таблиця 10.8

Динаміка валових страхових премій та валових страхових виплат за страхування життя в Україні, 2010-2019 рр., млн. грн.³⁸⁵

Роки	Валові страхові премії зі страхування життя	Валові страхові виплати зі страхування життя
2010	906,5	52,60
2011	1 346,40	70,60
2012	1 809,50	82,10
2013	2 476,70	149,2
2014	2 159,80	239,20
2015	2 186,60	491,60
2016	2 756,10	418,3
2017	2 913,70	556,3
2018	3 906,10	704,9
2019	4 624,00	575,9

Обсяги нарощування пенсійних внесків до системи Недержавного пенсійного забезпечення, шляхом укладання договорів з недержавними пенсійними фондами (НПФ), демонструє сталу позитивну динаміку, зокрема приріст обсягу пенсійних внесків у 2019 році склав 8 % проти 5,4 % у 2018 році (табл. 10.9).

Однак, приріст залучених коштів саме від фізичних осіб дещо знизився, хоча залишається додатнім: 29,4 % у 2019 проти 38,5 % у 2018 році.

Формування фінансових активів у вигляді договорів з НПФ та life-страхування фактично формує фінансові резерви домогосподарства, навіть у випадку коли не учасник домогосподарства виступає безпосереднім інвестором (наприклад корпоративне страхування чи корпоративні НПФ). Такі резерви виступають основою для майбутнього споживання та інструментом збільшення доходів для населення, а також — інвестиційним ресурсом для фінансової системи.

³⁸⁵ Офіційний сайт Національної комісії з регулювання ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua>.

Таблиця 10.9

Динаміка пенсійних внесків до НПФ за суб'єктами, 2010-2019 рр., млн. грн.³⁸⁶

Роки	Пенсійні внески, всього,	у тому числі:		
		від фізичних осіб	від фізичних осіб-підприємців	від юридичних осіб
2010	925,4	40,7	0,2	884,6
2011	1102	50,6	0,2	1051,2
2012	1313,7	58,6	0,2	1254,9
2013	1587,5	66,5	0,2	1520,5
2014	1 897,30	124,3	0,2	1 772,30
2015	2 000,50	172,1	0,2	1 827,70
2016	2 160,80	222,7	0,2	1 937,30
2017	1 897,30	124,3	0,2	1 772,30
2018	2 000,50	172,1	0,2	1 827,70
2019	2 160,80	222,7	0,2	1 937,30

Значний інвестиційний потенціал, в першу чергу для здійснення кредитних операцій та формування платіжоспроможного попиту на ринку, мають кредитні спілки – домогосподарства виступають безпосередніми інвесторами у даних фінансових установах (табл. 10.10).

Таблиця 10.10

Динаміка окремих показників розвитку Кредитних спілок в Україні, 2011-2019 рр.²³

Рік	Кількість членів КС, які мають діючі кредитні договори, (тис. осіб)	Темп росту, %	Внески членів КС на депозитні рахунки (залишок на кін. періоду), (млн. грн.)	Темп росту, %
2011	48	х	1 185,50	х
2012	44,9	93,54	1 287,50	108,60
2013	40,3	89,76	1 330,10	103,31
2014	31,5	78,16	989,8	74,42
2015	26,5	84,13	855,2	86,40
2016	41,1	155,09	831,8	97,26
2017	134,3	326,76	937	112,65

³⁸⁶ Офіційний сайт Національної комісії з регулювання ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua>.

Продовження таблиці 10.10

2018	118,2	88,01	1 045,70	111,60
2019	115	97,29	1 208,60	115,58

Падіння кількості учасників та обсягів депозитів у кризові 2014 та наступний за ним 2015 є цілком прогнозованим. Варто відзначити, що за жодним з цих показників, станом на кінець 2019 р., так і не було досягнуто рівня до кризових значень, однак, відбувся ріст обсягів залучених коштів на тлі зменшення кількості учасників, що може свідчити про тенденцію до використання кредитних спілок домогосподарствами із більшими рівнями доходів.

Відносно менш затребуваним інструментом хеджування інвестиційних ризиків для вітчизняних домогосподарств виступають ОВДП (табл. 10.11).

Таблиця 10.11

Облігації внутрішньої державної позики (ОВДП), які знаходяться у власності фізичних осіб, за номінально-амортизаційною вартістю станом на кінець року, млн. грн.³⁸⁷

Рік	Всього	ОВДП, номіновані в гривні,		ОВДП, номіновані в іноземній валюті		
		Всього	у т.ч. ОВДП - ПДВ	Всього,	у т.ч.	
					ОВДП, номіновані в доларах США	ОВДП, номіновані в Євро
2010	10,80	10,80	1,09	0,00	0,00	0,00
2011	3,43	3,43	1,41	0,00	0,00	0,00
2012	107,08	3,71	0,83	103,37	103,37	0,00
2013	116,72	1,25	0,44	115,47	115,47	0
2014	961,2	45,21	14,92	916	916	0
2015	41,91	21,17	15,58	20,74	20,74	0
2016	104,17	30,73	11,25	73,44	73,44	0
2017	1 471,53	183,48	9,86	1 288,04	1 284,69	3,35
2018	6 167,77	1 454,8	7,65	4 712,98	4 498,82	214,17
2019	9 776,12	3 866,6	0	5 909,53	5 829,79	79,74

³⁸⁷ Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.

Проте, ОВДП є потужним інвестиційним джерелом вітчизняної економіки. З точки зору, особистого податкового менеджменту, ОВДП мають безперечні переваги перед депозитом щодо звільнення інвестиційного доходу від сплати ПДФО.

Варто відзначити, що досить активний інтерес до ОВДП виник у 2017 році. Аналітики наводять наступні розрахунки - ставки за короткостроковими державними цінними паперами у 2017 році – 14,5-15 %, а депозитні ставки – 11,3-13,3 %, чистий дохід від депозиту (після виплати прибуткового податку) складе 10,7 % від суми розміщеного, а ОВДП (після сплати всіх комісій) забезпечить чистий дохід у 12,88 %³⁸⁸.

Станом на кінець 2019 року порівняно з 2018 роком портфель ОВДП у фізичних осіб збільшився на 62 % – до 9,8 млрд. грн. Однак, за свідченням аналітиків та даними НБУ – від початку 2020 року вкладення вже скоротилися на 2,1 млрд. грн. Основною причиною уповільнення зростання інвестицій вважають різницю в доходності між гривневими ОВДП та депозитом, в середньому до 4 % на користь останнього. Відсутність ПДФО за ОВДП скорочувало цю різницю до 2 %, але все ж депозити всім більш звичні та зрозумілі, тому вибір падав на них³⁸⁹. Крім того, хоча депозитні ставки швидко зменшуються, доходність ОВДП також впала. «У червні крива ставок за гривневими ОВДП на первинних аукціонах знизилась до 7,2-10,5 %, при цьому лише облігації з терміном два-три роки розміщуються з доходністю понад 10 %. Водночас багато банків пропонують депозити у гривні зі ставкою 10 % та вище. Для переважної більшості населення ця різниця у доходності буде замалою, щоб компенсувати брокерські комісії за операції з ОВДП»²⁶.

В умовах кризових процесів в економіці, заощадження населення виступають рушійним механізмом «запуску» у після

³⁸⁸ Поліщук О. Продажі ОВДП зросли вдев'ятеро (!), або Як державна облігація банківський депозит обігнала [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2349478-prodazi-ovdp-zrosli-vdevatero-abo-ak-derzavna-obligacia-bankivskij-depozit-obignala.html>

³⁸⁹ Кисляк Р. Україна нарощує борги. Хто скуповує її ОВДП і чому [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://finclub.net/ua/analytics/ukraina-naroshchuie-borhy-khto-skupovuie-ii-ovdp-i-chomu.html>

кризовий період. Важливим чинником залучення грошових коштів домогосподарств. в умовах нестабільної економічної ситуації, виступає рівень довіри до фінансового сектора та змогу держави забезпечити захист прав споживачів фінансових послуг.

Відповідно до опитувань домогосподарств щодо ринку фінансових послуг в цілому та гарантування захисту, то відбувається зниження зацікавленості українців у фінансових послугах: якщо у 2017 році 63 % респондентів відзначали зацікавленість у фінансових послугах проти 37 % тих, хто «скоріше не цікавиться», то в 2019 році це співвідношення становило 58 % проти 42 %. Також, у 2019 році 31 % респондентів вказали, що знімають всю готівку з картки одразу, 22 % опитаних стверджують, що взагалі не мають банківських рахунків, натомість у 2017 році таких було 14 %^{390,391}. Варто відзначити, що за результатами аналогічного опитування, частка людей, які не тримають кошти в банках, збільшилась з 33 % у 2015 році до 48 % у 2017 році. Така ситуація, на думку голови Ради громадського моніторингу при Фонді гарантування вкладів фізичних осіб М. Гаруса, свідчить про «низький рівень правової свідомості й фінансової грамотності, а також, у більшій мірі неспроможність держави належним чином забезпечити захист прав споживачів фінансових послуг»^{27,28}.

Часткове забезпечення права вкладників на гарантування повернення інвестованих коштів, у разі погіршення платоспроможності фінансової установи, покладено на Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, який було засновано у 2001 році з прийняттям відповідного Закону. Однак, дія даного фонду, як певного страхового резерву, розповсюджується лише на банківські установи, натомість забезпечення компенсування внесків до інших інституцій, що провадять діяльність з залучення грошових коштів населення та формування накопичувальних

³⁹⁰ Фонд гарантування вкладів відзначає підвищення довіри українців до банків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3030215-fond-garantuvanna-vkladiv-vidznacae-pidvisenna-doviri-ukrainciv-do-bankiv.html>

³⁹¹ Рівень довіри українців до банків минулого року впав майже втричі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mind.ua/news/20185603-riven-doviri-ukrayinciv-do-bankiv-minulogo-roku-vpav-majzhe-vtrichi>

рахунків (кредитних спілок, Недержавних пенсійних фондів тощо), не підпадає під дію державних гарантій.

Досвід втрати інвестованих коштів під час кризи та неможливості віднайти способи захисту своїх заощаджень у державних органах в силу відсутності відповідного законодавства та механізмів страхування інвестованих заощаджень, впливають на збільшення недовіри домогосподарств до фінансового ринку, що негативно позначається на формуванні інвестиційних ресурсів для економіки в цілому. Недовіра домогосподарств є найбільш важливим моментом, що негативно впливає на увесь подальший розвитку вітчизняного фінансового ринку та економіки країни в цілому.

Підвищення довіри домогосподарств до фінансових посередників та побудова ефективної взаємодії між домогосподарством-інвестором та фінансовим інститутом можливо лише при комплексному підході до гарантування захисту прав інвесторів, що має здійснюватись через забезпечення фінансової довіри, основними складовими якої можна виділити (рис. 10.5):

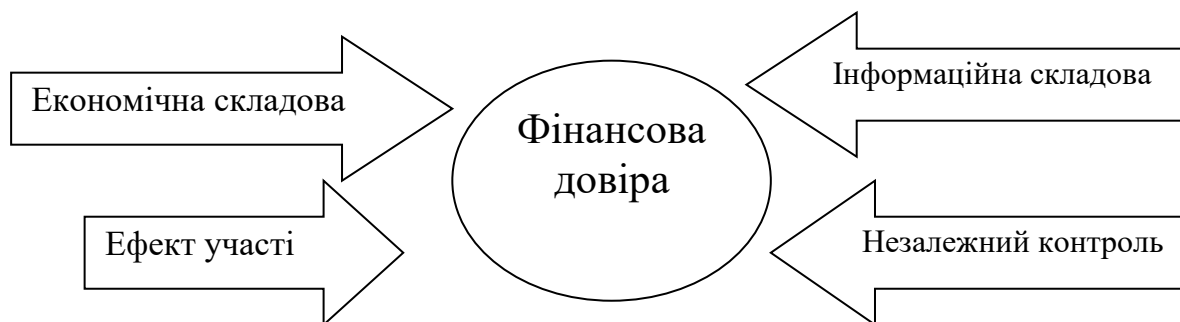


Рис.10.5. Складові фінансової довіри³⁹²

- економічна складова (фонд гарантування внесків, страхування здійснених накопичень, формування резервів тощо),
- інформаційна складова (висвітлення у ЗМІ, персональний звіт фінансової корпорації перед інвестором, участь установи у асоціаціях постачальників відповідних послуг та ін.),
- ефект участі (членство інвестора у асоціаціях та союзах споживачів послуг фінансових інститутів, проведення круглих

³⁹² Коцюрубенко Г. М. Фінансова довіра як чинник забезпечення розвитку інвестиційних операцій домогосподарств / Г. М. Коцюрубенко // Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції «Соціально-економічний розвиток України і регіонів», (Запоріжжя, 22-23 листопада 2013 р.). – Запоріжжя: КПУ, 2013. – С. 216–217.

столів та інформаційних зустрічей з представниками відповідної установи тощо),

- незалежний контроль (наявність трьохстороннього контролю за забезпечення платоспроможності інституту з боку держави, незалежних аудиторів та громадських організацій).

Виділення та аналіз складових формування фінансової довіри та їх використання при розробці законодавчих актів у сфері регламентування діяльності фінансових посередників, зокрема щодо внесення змін до ЗУ «Про кредитні спілки», ЗУ «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», прийняття «Конвенції про захист прав інвестора» і т.д. сприятимуть підвищенню ефективності розбудови діалогу між контрагентами через наявність різних способів впливу та видів контролю за стабільністю та надійністю функціонування відповідних установ фінансового ринку, що в свою чергу призведе до підвищення рівня довіри домогосподарств до цих фінансових установ та активізує процес залучення заощаджень населення як вагомий інвестиційний ресурс до вітчизняної економіки.

РОЗДІЛ 11. ФІНАНСОВИЙ РИНОК УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

11.1. Сучасний стан фінансового ринку України: структура та проблеми

Фінансовий ринок відіграє суттєву роль в економіці кожної країни. Він виступає індикатором рівня її розвитку, вказує на існуючі прогалини та можливі перспективні напрямки розвитку. Саме фінансовий ринок впливає на кожну складову вітчизняної економіки визначаючи основні риси та особливості кожного з її секторів, а також є зв'язуючим елементом між наявними джерелами вільних фінансових ресурсів та тих, суб'єктів, що мають в них потребу та відчують значну їх нестачу.

Ефективне функціонування кожного сегменту призводить до ефективного функціонування усього фінансового сектору, який і є основною частиною будь-якої економіки. В свою чергу, для нашої країни подальший розвиток фінансового ринку є необхідним етапом щодо появи потужного джерела інвестиційних ресурсів для подальшого розвитку усіх секторів вітчизняної економіки.

Фінансовий ринок є найважливішим складником фінансової системи країни, від ефективності розвитку якого залежить економічна стабільність країни загалом. Важливість розуміння основних тенденцій розвитку фінансового ринку та встановлення переліку загроз чи проблем, їх вирішення стає передумовою для подальшого піднесення економіки України³⁹³.

Фінансовий ринок – це складна відкрита економічна система, яка представляє собою сукупність економічних відносин та інститутів, пов'язаних з перерозподілом капіталу³⁹⁴.

Розвинений фінансовий ринок є одним з необхідних атрибутів архітектури фінансово-економічних відносин, що значною мірою характеризують стан розвитку національної

³⁹³ Жук Є. Зарубіжна практика регулювання фінансових ринків. Інформаційно-аналітичний портал українського агентства фінансового розвитку «Україна фінансова» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ufin.com.ua/analit_mat/drn/020.htm

³⁹⁴ Савінова Ю. М. Особливості розвитку фінансового ринку України як основи функціонування системи фінансового посередництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2042>

економіки. Сьогодні побудова в Україні високоліквідного фінансового ринку інтегрованого в світову фінансову систему є одним з ключових завдань, адже упродовж кількох останніх десятиріч роль та значення фінансового ринку у національних економіках усіх країн світу різко зросла. Фінансовий ринок став одним з найважливіших інструментів розвитку національних економік, за допомогою якого вирішуються фінансові, інвестиційні і соціальні питання.

Єдиного методу структуризації ринку фінансових послуг не існує. У розвинених країнах оптимальна структура ринку фінансових послуг визначається двома основними ознаками – часовим та інституційним.

Що стосується організаційної структури фінансового ринку України, то згідно закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»³⁹⁵ регулятор у складі фінансового ринку виділяє наступні складові: споживачі та постачальники фінансових ресурсів, фінансові посередники (депозитні та недепозитні), допоміжні (брокери, компанії з управління активами, депозитарії, страхові агенти та брокери, рейтингові агентства та ін.) та інші фінансові корпорації (довірчі товариства, дочірні фірми, ломбарди та ін.), а також регулятори (НБУ, Міністерство фінансів, Національна комісія що здійснює регулювання ринків фінансових послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку)³⁹⁶.

Також існує й інша структуризація фінансового ринку в основу якої покладено критерій щодо використання певних видів фінансових активів. За такою ознакою більшість вітчизняних авторів поділяють фінансовий ринок на наступні сегменти: грошовий ринок, ринок капіталу, валютний ринок, ринок цінних паперів, страховий сегмент ринку фінансових послуг, ринок нерухомості та землі, ринок дорогоцінних металів, каміння, антикваріату та художніх цінностей.

³⁹⁵ Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]: Закон України від 12 липня 2001 року № 2664-III / Законодавство України: [веб-сайт Верховної Ради України]. – Текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin>

³⁹⁶ Коваленко Ю.М. Фінансовий ринок: підручник у 2-х т. / Коваленко Ю.М., Ковернінська Ю.В., Онишко С.В., Кужелєв М.О. та ін., кер. авт. кол. і наук. ред. Ю.М. Коваленко – Ірпінь: Університет ДФС України, 2018. – 442 с.

Необхідно відмітити, що однією з особливостей вітчизняного фінансового ринку є те, що основними діючими суб'єктами, у яких зосереджена лівова частка фінансових ресурсів держави є: депозитні (комерційні банки) та недепозитні фінансові посередники (страхові компанії), а також - допоміжні фінансові корпорації (фондові біржі).

Почнемо розгляд особливостей фінансового ринку України з таких його суб'єктів як комерційні банки, які є його найактивнішими учасниками (рис. 11.1). Активи комерційних банків складають значну частку усіх активів існуючих фінансових установ. Так, розглянувши стан банківського сектору на початок поточного року, можна відмітити, що станом на 1 січня 2020 року кількість комерційних банків склала 75, що на 42 банки менше ніж у 2016 році (було 117 банків).

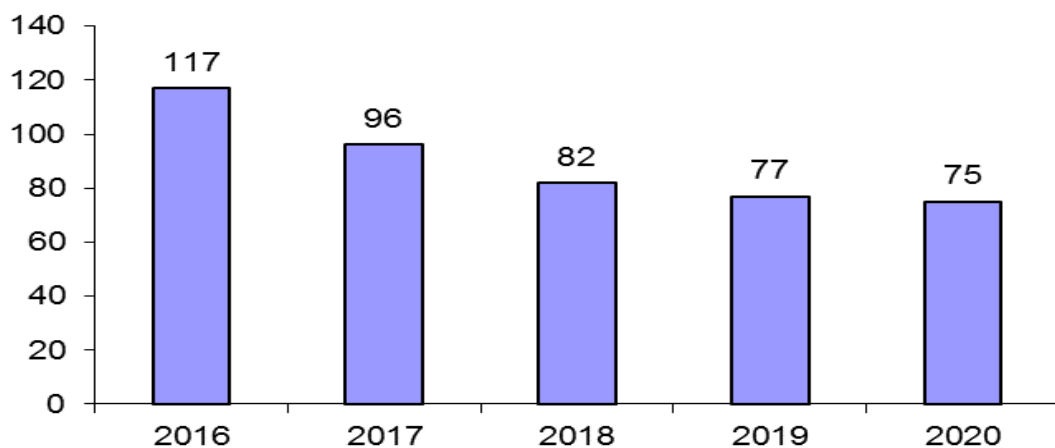


Рис. 11.1. Кількість діючих банків в Україні на 1 січня з 2016 по 2020 рр.³⁹⁷

Як видно з рис. 11.1 за останні п'ять років спостерігається тенденція щодо зменшення цього показника.

Також, необхідно відмітити, що відбувається скорочення кількості саме банків з наявною часткою вітчизняного капіталу. Однак це дослідження не є всебічним без відповідного аналізу обсягу активів комерційних банків за цей же період. Провівши аналіз активів комерційних банків за 2016-2020 ріки спостерігається наступне: до 2017 року спостерігалось

³⁹⁷ Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>

зменшення активів комерційних банків (у 2017 році вони склали 1256599 млн. грн.), а надалі – збільшувалися, наприклад, активи банків станом на 01.01.2020 року складали 1494460 млн. грн.

Аналіз депозитних фінансових посередників (комерційних банків) також не можливий без дослідження та оцінки рентабельності самої діяльності комерційних банків. Загальні дані щодо цього показника (динаміка чистого прибутку (збитку) банків нашої країни) протягом останніх 5 років наочно зображено на рис.11.2.

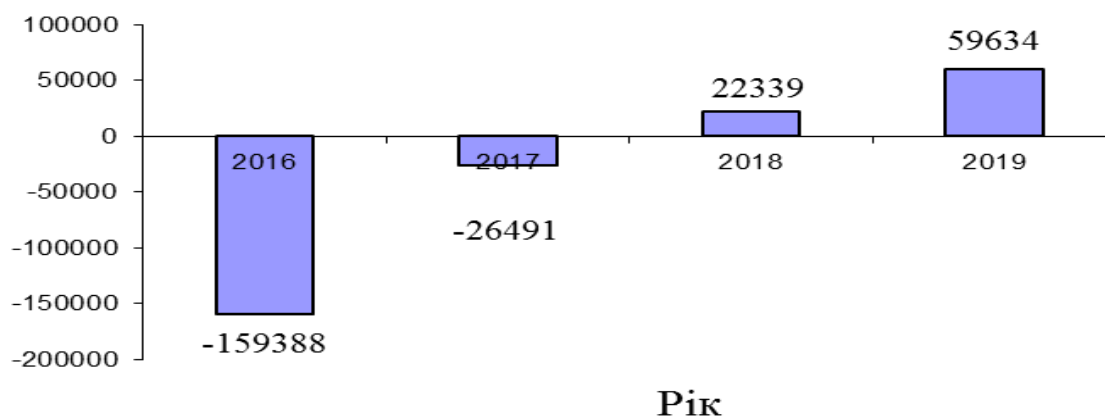


Рис. 11.2. Фінансовий результат (прибуток/збиток) банків України за 2016-2019 рр.³⁹⁸

З рис. 11.2 видно, що протягом 2016–2017 років відчинянні комерційні банки отримували лише збитки і тільки у 2018 та 2019 роках ситуація змінилася на краще й банки України почали отримувати прибуток.

Наступними діючими суб'єктами, у яких також зосереджена вагома частка фінансових ресурсів держави є – недепозитні фінансові посередники (страхові компанії) чи відповідно до іншої класифікації фінансового ринку – страховий сегмент фінансового ринку, який знаходяться на стадії розвитку. Так, на рис. 11.3 можна побачити дослідження щодо кількості страхових компаній за останні п'ять років.

З даного рисунка видно, що спостерігається зменшення кількості страхових компаній з 310 у 2016 році до 210 у 2019 році. Кількість страхових компаній (СК) станом на 31.03.2020 становила 225, з яких 22 СК зі страхування життя (СК "Life") та

³⁹⁸ Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.

203 СК, що здійснювали види страхування, інші, ніж страхування життя (СК "non-Life"). Станом на 31.03.2020 в порівнянні з аналогічним періодом 2019 року кількість страхових компаній зменшилась на 40 СК³⁹⁹.

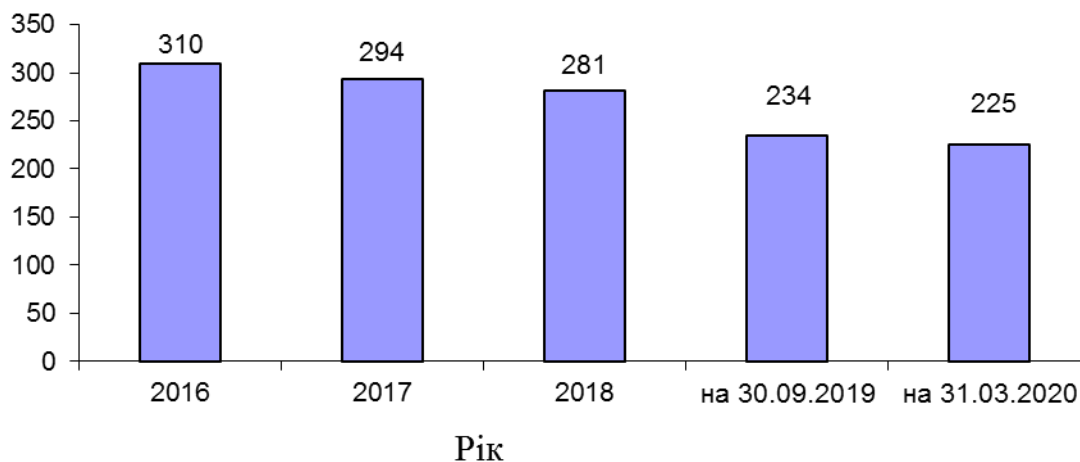


Рис. 11.3. Кількість страхових компаній в Україні за 2016-2020 рр.⁴⁰⁰

Щодо валових страхових премій та страхових виплат, то у 2016–2018 роках спостерігалось їх збільшення, а станом на третій квартал 2019 року валові страхові премії становили 40561,9 млн. грн., а валові страхові виплати 9845,6 млн. грн.

Обсяги валових страхових премій за I квартал 2020 року зменшились порівняно з I кварталом 2019 року на 13,4 %, чисті страхові премії зменшились на 0,1 %.

Важливим сегментом фінансового ринку України є фондовий ринок, на якому головним чином необхідно відокремити та розглянути такі допоміжні фінансові корпорації, згідно вітчизняного законодавства, як фондові біржі. станом на 5.08.2020 рік кількість діючих фондових бірж в Україні складає 5 бірж (табл. 11.1).

У порівнянні із 2019 роком кількість фондових бірж не змінилася, але змінився склад. Так, станом на 18.04.2019 рік серед фондових бірж була біржа Приватне акціонерне товариство Фондова біржа «ІННЕКС», яка за даними Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на 5.07.20 була виключена з

³⁹⁹ Статистика страхового ринку України. Фориншурер. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://forinsurer.com/stat>.

⁴⁰⁰ Татарин Н.Б., Петрович А.З., Педченко І.І. Стан та перспективи розвитку фінансового ринку України // Young Scientist. – 2020. – Вип. № 3 (79). – С. 273-277.

реєстру, а така біржа як «Українська фондова біржа» була включена у реєстр.

Таблиця 11.1

Перелік фондових бірж України станом на 5.08.2020 рік⁴⁰¹

№	ЄДРПОУ	Назва юридичної особи	Місцезнаходження	Офіційний сайт
1	33718227	Публічне акціонерне товариство "ФОНДОВА БІРЖА "ПЕРСПЕКТИВА"	м. Дніпро, вулиця Воскресенська, будинок 30	fbp.com.ua
2	14281095	Приватне акціонерне товариство «Українська фондова біржа»	м.Київ, Шевченківський район, ПРОВУЛОК РИЛЬСЬКИЙ, будинок 10	www.ukrse.com.ua
3	21672206	Публічне акціонерне товариство "ФОНДОВА БІРЖА ПФТС"	м. Київ, вул. Шовковична, будинок 42-44	www.pfts.ua
4	22877057	Приватне акціонерне товариство "Українська міжбанківська валютна біржа"	м. Київ, вул. Межигірська, 1	www.uice.com.ua
5	36184092	Публічне акціонерне товариство "УКРАЇНСЬКА БІРЖА"	М. Київ, вулиця Шовковична, будинок 42-44	www.ux.ua

Фондова біржа – це організаційно оформлений, постійно діючий ринок, на якому здійснюється торгівля цінними паперами. Основне призначення біржі – створення оптимальних умов продавцям і покупцям для укладання біржових угод. Отримання прибутку не є метою діяльності фондової біржі. Це некомерційний учасник централізованого фондового ринку, який не встановлює ціну цінних паперів, а об'єктивно визначає цю ціну. Біржі заборонено безпосередньо впливати на комерційну діяльність учасників фондового ринку. Вона не може здійснювати операції з цінними паперами від власного імені та за дорученням клієнтів, а також виконувати функції депозитарію.

Фондова біржа утворюється не менше ніж двадцятьма засновниками – торговцями цінними паперами, які мають

⁴⁰¹ Офіційний сайт Національної комісії з регулювання ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua>

ліцензію на право провадження професійної діяльності на фондовому ринку, або їх об'єднанням, що налічує не менше ніж двадцять торговців цінними паперами. Частка одного торговця цінними паперами не може бути більшою ніж 5 відсотків статутного капіталу фондової біржі. Фондова біржа має право провадити діяльність з організації торгівлі на фондовому ринку з моменту отримання ліцензії Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку.

Членами фондової біржі можуть бути виключно торговці цінними паперами, які мають ліцензію на право провадження професійної діяльності на фондовому ринку та взяли на себе зобов'язання виконувати всі правила, положення і стандарти фондової біржі.

Фондова біржа організує купівлю-продаж цінних паперів, сприяє формуванню їх біржового курсу. Фондова біржа не може суміщати діяльність з організації торгівлі з іншими видами діяльності⁴⁰².

Що стосується загальної картини на фондовому ринку щодо випуску емісійних цінних паперів, зареєстрованих Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку за період з 2016 по 2019 роки – дані наведені на рис. 11.4.

Як видно з рис. 11.4, загальний обсяг випуску емісійних цінних паперів мав тенденцію до зростання протягом 2016–2017 рр., так обсяг випуску емісійних цінних паперів 2017 року (353682,5 млн.грн.) був у порівнянні з 2018 роком (60342,1 млн. грн.) та січнем-груднем 2019 року (112680,0 млн. грн.) значно вищий. Загальний обсяг емісійних цінних паперів, зареєстрованих НКЦПФР за січень-червень 2020 року, склав 52,52 млрд. грн., що виявилось на 35,96 млрд. грн. більше порівняно з показником аналогічного періоду 2019 року.

Таким чином, фінансовий ринок – це сукупність різноманітних економічних відносин які виникають між споживачами та постачальниками фінансових ресурсів, фінансовими посередниками у процесі їх діяльності, допоміжними та іншими фінансовими корпораціями, а також

⁴⁰² Арутюнян С.С., Іоргачова М.І. Ринок фінансових послуг: навч.посіб. / Арутюнян С.С., Іоргачова М.І. та ін.; за заг. ред. С.С. Арутюнян, М.І. Іоргачова. – Харків: «Діса плюс», 2020. – 312 с.

відносини зі сторони держаних регуляторів щодо відповідного здійснення їх діяльності.

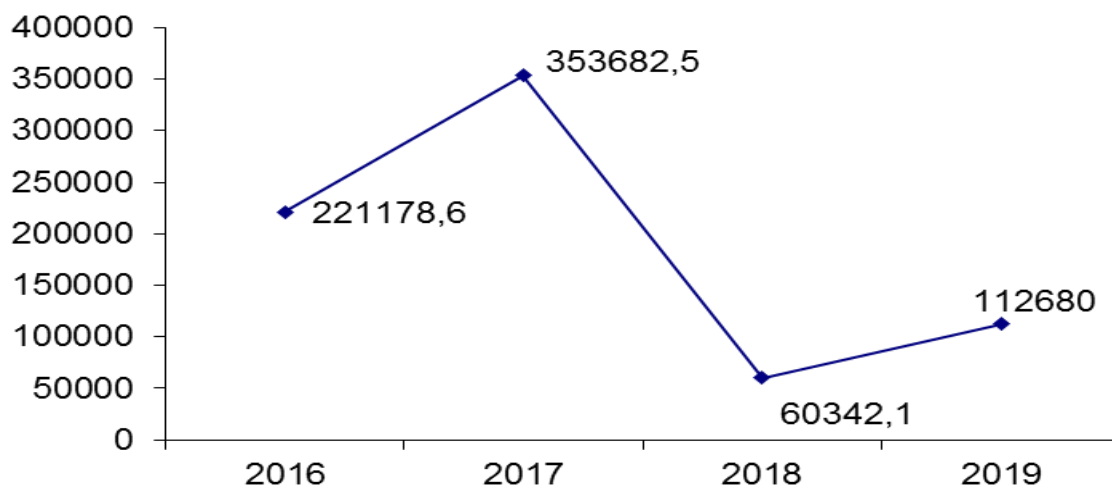


Рис. 11.4. Обсяг випуску емісійних цінних паперів в Україні за 2016-2019 рр.⁴⁰³

Розглянувши існуючу структуру та провівши дослідження сучасного стану основних діючих суб'єктів фінансового ринку, у яких зосереджена лівова частка фінансових ресурсів держави необхідно зазначити, що надання загальних рекомендацій щодо покращення фінансового ринку не матимуть високої ефективності. Напрями щодо покращення необхідно розробляти та впроваджувати для кожного учасника фінансового ринку окремо, оскільки індивідуальний підхід зможе врахувати особливості кожного з сегментів фінансового ринку.

Звісно, за останні роки було вже дещо зроблено в цьому напрямку, але й надалі залишаються цілий ряд проблем, які потребують вирішення: недовіра населення до фінансових установ, несприятливі умови щодо кредитування банками суб'єктів фінансового ринку та населення, недосконалість ситуації на страховому сегменті фінансового ринку, нерозвиненість на відповідному рівні інфраструктури фондового ринку, недосконалість існуючої законодавчої бази, незахищеність інвесторів, низький рівень інформаційної транспарентності.

⁴⁰³ Офіційний сайт Національної комісії з регулювання ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua>

Саме вирішення цих проблем є тими невикористаними резервами, які змогли б покращити стан фінансового ринку України створивши сприятливі умови для потенційних інвесторів, підвищивши ліквідність фінансових інструментів ринку та позитивно вплинувши на рівень ефективності функціонування національної економіки.

Головна роль в цьому процесі покращення звісно повинна належати державі, оскільки саме вона наділена спроможністю здійснювати регулювання цієї сфери (здійсненні комплексу заходів щодо упорядкування, контролю, нагляду за діяльністю фінансових посередників та запобігання зловживанням та порушенням на фінансовому ринку⁴⁰⁴, але її вплив не обмежується тільки регулюванням, вона також виступає й у ролі споживача фінансових послуг.

Державне регулювання на фінансовому ринку здійснюється: 1) щодо ринку банківських послуг – Національним банком України; 2) щодо ринків цінних паперів та похідних цінних паперів – Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку; 3) щодо інших ринків фінансових послуг – спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг⁴⁰⁵.

Таким чином, саме відповідні дії держави можуть стати тим поштовхом у напрямку розвитку вітчизняного фінансового ринку з урахуванням сучасних тенденцій у світі.

11.2. Вплив новітніх фінансових послуг на трансформацію фінансового ринку України

Під впливом запитів сучасності фінансовий ринок перебуває у постійному русі що характеризується появою новітніх фінансових послуг на ньому. В свою чергу, поява цих новітніх фінансових послуг призводить до певних змін самого фінансового ринку, оскільки він під впливом сучасності набуває нових ознак.

⁴⁰⁴ Татарин Н.Б., Борис О.М. Напрями вдосконалення державного регулювання на фінансовому ринку України // Інфраструктура ринку. – 2019. – Вип.33. – С. 317-322.

⁴⁰⁵ Розвиток фінансового ринку України в умовах європейської інтеграції: проблеми та перспективи: колективна монографія / За заг. ред. В.Г. Баранової, О.М. Гончаренко. – Харків: «Діса плюс», 2019. – 370 с.

Застосування сучасних фінансових технологій та інновацій значно впливає на діяльність суб'єктів фінансового ринку, появі нових фінансових інструментів, появі нових технологій збору, передачі, обробки й захисту інформації. Міжнародний досвід доводить, що впровадження сучасних електронних технологій, засобів комунікацій та інформатизації визначає перспективи розвитку національних і міжнародних фінансових ринків. Торгівля в режимі реального часу (он-лайн) забезпечує суттєву економію на трансакційних витратах, розширює клієнтську базу, швидко поширюється на спектр валютних операцій, сприяє появі нових комбінованих та гібридних продуктів.

Надання новітніх фінансових послуг поступово перетворюється на один із пріоритетних напрямів діяльності суб'єктів фінансових ринків розвинутих країн. Аналогічна тенденція спостерігається в нашій країні, оскільки впровадження новітніх фінансових послуг призводить до позитивної трансформації фінансового ринку України. Перш за все, це стосується таких основних новітніх фінансових послуг як: інтернет-банкінг, інтернет-трейдинг та інтернет-страхування.

Відповідно до Стратегії розвитку фінансового сектору України до 2025 року⁴⁰⁶ важливим напрямком є подальший розвиток фінансового ринку України завдяки впровадженню інновацій у фінансовому секторі, що безперечно передбачає впровадження новітніх фінансових послуг.

Розкриваючи сутність новітніх фінансових послуг, потрібно звернути увагу на те, що більшість з них пов'язано з інтернет-послугами.

Інтернет-послуга – це послуга, основна частина процесу надання якої відбувається в режимі реального часу (онлайн) з безпосереднім використанням Інтернету. Надання цих новітніх послуг може відбуватися щодо різних сегментів фінансового ринку банківського, страхового, цінних паперів, тому й розрізняють фінансові інтернет послуги на кожному з них.

⁴⁰⁶ Регулятори фінансового ринку затвердили Стратегію розвитку фінансового сектору України до 2025 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/regulyatori-finansovogo-rinku-zatverdili-strategiyu-rozvitku-finansovogo-sektoru-ukrayini-do-2025-roku>

Щодо банків, то використання ними новітніх фінансових послуг тісно пов'язано з дистанційним (електронним) банківським обслуговуванням чи інтернет-банкінг (e-banking).

Для банків використання цих технологій - ще одна з можливостей скоротити часові витрати своїх співробітників за рахунок зменшення взаємодії з клієнтами. Для клієнтів використання цих систем дозволяє скоротити час, що витрачається на відвідування банків та підвищити зручність використання банківських послуг.

Попит на новітні банківські послуги, підтримувані сучасними технологіями зростає з кожним роком. У той же час банки орієнтуються на потреби клієнтів, змінюють номенклатуру послуг, покращують бізнес-процеси, використовують нові технології⁴⁰⁷.

Обсяг стрімко зростаючого ринку мобільного та інтернет-банкінгу в Україні вже перевалив за позначку в 100 млрд. грн. на рік. Смартфон замість пластикової карти, банкомати та банківського клерка - тепер це найближча перспектива для українців. Динамічний і високорентабельний банківський бізнес диктує як зниження собівартості банківських послуг, так і підвищення їх номенклатури і якості. Вирішенню цієї проблеми сприяють послуги дистанційного банківського обслуговування, що надаються за межами банку.

Крім того, використання новітніх системи дозволяє певною мірою абстрагуватися від територіального чинника при виборі банку. Замість цього увагу можна зосередити на більш важливих параметрах банківських установ, таких як надійність, прибутковість, наявність послуг, що цікавлять їх якість, вартість та ін.⁴⁰⁸

В Україні спочатку такі сервіси, як інтернет-банкінг, запускалися для юридичних осіб (підприємств), а згодом з'явилися масові сервіси і для фізичних. Інтернет технології обслуговування мають майже 20-річну історію існування в світі.

⁴⁰⁷ Гордєєв А. А. Використання технологій дистанційного банківського обслуговування комерційними банками України // Моделювання та інформаційні технології. – 2012. – Вип. 64. – С. 105-112.

⁴⁰⁸ Радіонова Н. Й., Терещук В. В. Розрахункові операції за допомогою дистанційних банківських послуг: переваги та недоліки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?Op=1&z=4784>

На Україні вони були вперше застосовані на початку двохтисячних років, і першим в цій області технологічного прориву став «Приватбанк».

Сьогодні інтернет-банкінг в країні надають багато фінансових установ. Найбільшими і найбільш технологічними учасники ринку вважають інтернет-сервіси Привату, Universal-банку, Ощадбанку, ОТП-банку, VTB Банку, ПУМБ, Райффайзен Банку Аваль, УкрСиббанку та Укрсоцбанку.

Практично всі інтернет-банкінги надають стандартний набір послуг власникові пластикової картки: залишки на карткових рахунках і отримання виписок за операціями; можливість отримання виписок за період існування карткового рахунку; перекази коштів, в тому числі міжбанківські; віддалене управління депозитними рахунками; оплату платежів населення, в тому числі комунальних послуг; управління лімітами кожної пластикової карти як за географічною ознакою, так і за видами обслуговування⁴⁰⁹.

Популярність онлайн-розрахунків в країні з кожним роком зростає. За статистикою Національного банку України, в 2016 році кількість платежів через Інтернет зросла з 220,5 млн. до 356,4 млн., а в грошовому вираженні обсяг трансакцій збільшився більш ніж удвічі - до 212,7 млрд. грн. Але вітчизняним фінансистам і їх клієнтам ще є куди рости: за даними консалтингової компанії McKinsey & Company, сьогодні за допомогою комп'ютерів і гаджетів українці проводять близько 70 % розрахунків. У Польщі ж, наприклад, через цифрові канали проходить 96 % роздрібних платежів і переказів коштів.

Основними перевагами дистанційного банківського обслуговування для клієнта можна назвати:

- зручність - клієнт може користуватися послугами з будь-якої точки земної кулі;
- оперативність - оплата послуг за допомогою систем дистанційного обслуговування відбувається з великою швидкістю, іноді миттєво;

⁴⁰⁹ Виговська Л., Оліярник М. Ринок мобільного та інтернет-банкінгу в Україні б'є рекорди [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nv.ua/ukr/biz/publications/privatbank-poobicyav-do-kincy-a-dnya-polagoditi-platizhnu-merezhu-108534.html>

- доступність - вартість користування послугами віддаленого обслуговування невелика, часто банки надають послуги ДБО безкоштовно;

- вигідність - часто банки надають клієнту можливість виконання віддалених банківських операцій за більш вигідними тарифами, ніж при обслуговуванні клієнта в офісі;

- різноманітність - багато банків підтримують і розвивають різні канали дистанційного обслуговування.

Основні переваги дистанційного обслуговування для банків:

1. Економічна вигода за рахунок скорочення вартості обслуговування клієнта - витрати на надання послуг клієнту в відділеннях банку і точках продажів значно вище, ніж при віддаленому взаємодії. Звичайно, банк несе чималі витрати на впровадження системи ДБО, але вони окуповуються через деякий період часу і чим більше клієнтів банк підключає до віддалених сервісів, тим коротший період окупності витрат.

2. Віддалене обслуговування, до якого відноситься і обслуговування клієнтів за допомогою терміналів і пристроїв самообслуговування, набагато ефективніше, порівняно з традиційним обслуговуванням в офісі банку, так як жоден банк не в змозі обслужити в своїх офісах десятки тисяч клієнтів. Внаслідок скорочення часу на взаємодію з клієнтом пропускна здатність обслуговування збільшується.

3. Впровадження дистанційного обслуговування допомагає вирішувати завдання розвитку точок присутності і забезпечує доступність для клієнта послуг банку в будь-якому місці і в будь-який час.

4. З'являються можливості залучення клієнтів незалежно від їх географічного місцезнаходження, банк отримує вихід на нові клієнтські сегменти, які банк не обслуговував до впровадження віддалених сервісів.

5. Збільшується швидкість і підвищується якість обслуговування клієнтів.

6. Збільшується точність здійснених банківських операцій, зменшується кількість можливих помилок, знижуються операційні ризики банку.

7. У банку з'являються можливості для вирішення важливих додаткових завдань, наприклад, надання клієнту оперативної

інформації про нові банківські продукти або повідомлення клієнту про необхідні дії.

8. Підвищується конкурентоспроможність банку завдяки можливості створення принципово нових банківських продуктів і швидкого масштабування і інтегрування банківських послуг з іншими фінансовими послугами, що використовують віддалений доступ до грошових рахунків.

Незважаючи на зручність, далеко не всі клієнти готові замінити похід у відділення маніпуляціями з мобільним або комп'ютером. За даними компаній Kaspersky Lab і B2B International, 36 % користувачів Інтернету в Україні вважають, що відвідування традиційного банківського відділення безпечніше інтернет-банкінгу. І такі побоювання небезпідставні. У 2016 році в країні зафіксували 20-відсоткове зростання числа несанкціонованих переказів, тобто шахрайства через онлайн-банкінг⁴¹⁰.

За результатами досліджень аналітичного агентства Markswobb Rank & Report в 2017 році виявлено, що в Україні 23,3 млн. чол. користуються електронним банкінгом. Серед користувачів мережі Інтернет переважна більшість звертаються до послуг Інтернет-банку (81%), при цьому 64% використовують це раз на місяць або частіше, а 17% - менше раз на місяць. Частка користувачів у віці 35-44 роки складає 86 відсотків, тих, хто має вищу освіту 84 відсотки⁴¹¹.

Серед найбільш затребуваних функцій мобільного та Інтернет-банку - оплата мобільного зв'язку (73 % і 78 % користувачів цих сервісів відповідно) і відстеження операцій по карті або рахунку (61 % і 73 % відповідно). Такі послуги, як перекази третім особам, оплата Інтернету і перекази між своїми рахунками за допомогою Інтернет-банку здійснювали 61 % опитаних. Мобільний банк використовували для переказів третім особам 51 %, для оплати Інтернету 46 %, а для переказів між своїми рахунками - 44 %. Оплату Інтернет-покупок через

⁴¹⁰ Лямин Л., Пятиизбянцев Н., Пухов А. Мошенничество в платежной сфере: учеб. Москва: Интеллектуальная Литература, 2016. – 345 с.

⁴¹¹ Радько Є. Б., Мешко Н. П. Сучасний стан інтернет-банкінгу як явища: перспективи, переваги та недоліки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?Op=1&z=6802>

Інтернет-банк проводили 53 %, а через мобільний банк - 38 % користувачів цих сервісів. Найрідше через віддалені сервіси здійснюють операції з інвестиційних продуктів і послуг (не більше 2 %)⁴¹².

Також, необхідно відмітити, що з банків з державною часткою майже 67 % впровадили в своїй діяльності інтернет-банкінг, що становить 4 з 6 банків у групі. При цьому банки іноземних банківських груп, 20 з 25 мають систему інтернет-банкінгу, що становить 80 %, а серед представників третьої групи - банків з приватним капіталом – з 65 банків лише 42 використовують інтернет-банкінг, тобто майже 65 %⁴¹³.

Мобільний та інтернет-банкінг в Україні неминуче будуть розвиватися. У середовищі ІТ-фахівців популярно висловлювання, точно відображає найближче майбутнє: «Якщо раніше, виходячи з дому, людина брала з собою три необхідні речі - ключі, гаманець і телефон, то скоро досить буде одного смартфона»⁴¹⁴.

Розвиток систем інтернет-торгівлі, відмова від великих виставкових торгових майданчиків сприятиме подальшому розвитку та просуванню систем інтернет-банкінгу, що сприяють зменшенню готівкового обігу коштів. Також з розвитком систем віддаленого управління рахунком, може бути підвищена прозорість платіжної дисципліни для контролюючих і податкових органів, що, в свою чергу, може сприяти поліпшенню інвестиційної привабливості. Грамотно впроваджуючи і розвиваючи дистанційне обслуговування, банк підвищує ефективність своєї діяльності і розширює свій бізнес за рахунок продажу банківських продуктів та залучення нових клієнтів.

Наявність різноманітних каналів передачі інформації дає можливість клієнту вибрати не тільки одну форму віддаленого

⁴¹² Радько Є. Б., Мешко Н. П. Сучасний стан інтернет-банкінгу як явища: перспективи, переваги та недоліки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?Op=1&z=6802>

⁴¹³ Офіційний сайт ПАТ «Альфа-Банк» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.alfabank.ua/ua>

⁴¹⁴ Жаворонок А., Федішин М., Ковальчук Н. Трансформація банківських продуктів і послуг у сучасних умовах // Проблеми і перспективи економіки та управління. – 2019. – № 2 (18). – С. 202-215.

банкінгу, а й їх комбінацію, що дозволяє максимально задовольнити потреби, виходячи з функціональних можливостей декількох систем дистанційного обслуговування і стоять перед підприємствами завдань⁴¹⁵.

Варто також сказати, про послуги, які часто використовують клієнти в найбільш популярному виді дистанційного банківського обслуговування – інтернет-банкінг в популярних банках України (рис. 11.5).

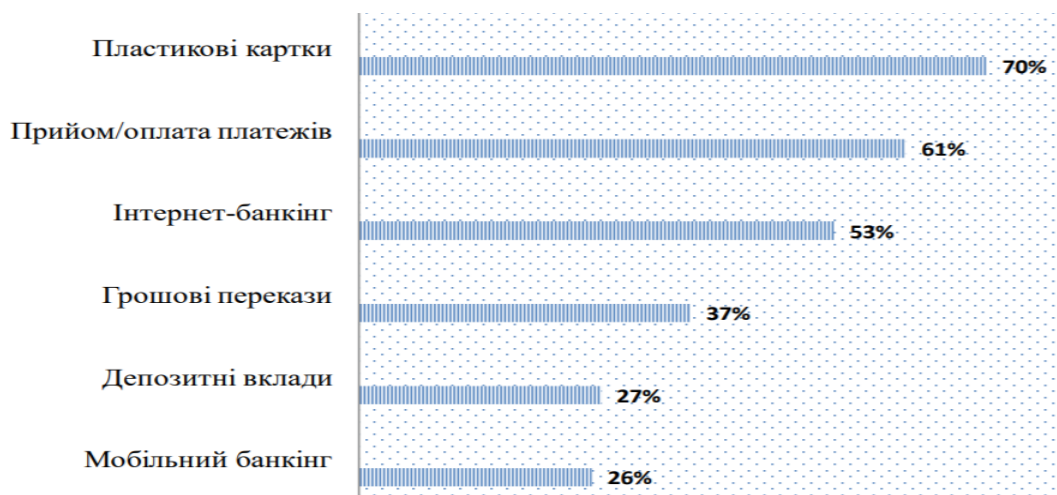


Рис. 11.5. Найбільш використовувані банківські послуги в Інтернеті⁴¹⁶

Як видно з рис. 11.5, найбільше довірою українців користуються такі банківські послуги, як видача та обслуговування пластикових карт, що склала 70 %, прийом і оплата платежів (61 %), інтернет-банкінг (53 %), інші банківські послуги не користуються такою популярністю, як вищеназвані, та все ж таки частка їх використання також досить значна.

Аналіз показує, що інтернет-банкінг складає більше половини популярних банківських послуг, що може свідчити про його ефективне впровадження у банківську систему. Інтернет-банкінг є найбільш популярним видом дистанційного обслуговування, тепер клієнти банків все частіше ним користуються.

⁴¹⁵ Адамик Б.П., Литвин І.С., Ткачук В.О. Інформаційні технології у банківській сфері: навч. посіб. Київ : Знання, 2015. – 351 с.

⁴¹⁶Офіційний сайт ПАТ «Альфа-Банк» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.alfabank.ua/ua>

Також важливим є те, що кожен другий клієнт банку за останні півроку здійснював банківські операції за допомогою інтернет-банкінгу, а кожен четвертий встановив додаток банку на свій мобільний пристрій⁴¹⁷.

Інтернет-банкінг для України є одним з найбільш перспективних ринків розвитку банківської системи; Інтернет-банки надають майже весь звичайний пакет послуг, які надаються в звичайних банках; усі розрахунки в системі Інтернет-банкінгу проводяться в режимі реального часу, клієнту не треба мати спеціальних знань, щоб керувати своїм Інтернет-рахунком, він має можливість здійснювати операції швидко, безпечно, цілодобово, без будь-яких обмежень.

Використання системи Інтернет-банкінгу спрощує роботу банків, оскільки дозволяє автоматизувати роботу касирів; знижує собівартість банківських операцій; зменшує обсяг паперової роботи.

Отже, Інтернет-банкінг є невід'ємною частиною банківського сектору, що розширює межі відносин між клієнтом та банком, що, в свою чергу, є одним із пріоритетів вітчизняних банків у процесі конкуренції за кожного окремого клієнта.

В Україні можливості Інтернету невинно розвиваються, а з ними розвиваються і всі форми електронної комерції, які мають своє майбутнє. Тому одним із перспективних напрямів розбудови ринку цінних паперів України вважається запровадження механізмів інтернет-трейдингу, що дозволить залучати до біржової торгівлі приватних інвесторів, які у розвинених країнах є безпосереднім двигуном економічного прогресу та фінансової стабільності держави⁴¹⁸.

Розвиток Інтернету та інтернет-технологій в останні роки прийняло стрімкий і всепоглинаючий характер. Завдяки інтернет-технологіям придбання цінних паперів, визнане в усьому світі найкращим способом вкладення вільного капіталу, сьогодні є доступним всім бажаючим. У лічені секунди можна сформувати інвестиційний портфель, а потім управляти

⁴¹⁷ Рудан В. Я. Особливості формування депозитної бази вітчизняних банків та її вплив на ліквідність банківської системи //Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє. – 2011. – № 16. – С. 218–228.

⁴¹⁸ Скіра Х. Р., Інтернет-трейдинг в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://libfor.com/index.php?newsid=1959>

активами, отримуючи без зволікання всю необхідну інформацію (котирування, аналіз, прогнози) в будь-якій точці земної кулі.

Трейдинг у мережі приваблює потенційного інвестора насамперед зовнішньою простотою здійснення угод і низькими тарифами на послуги онлайн-брокерів. При цьому так само, як і в реальності, інвестор може скористатися повно функціональним сервісом, цілком покладаючись на кваліфіковані консультації брокера, або дисконтним сервісом, коли вся відповідальність за прийняття торгового рішення перекладається на плечі інвестора.

Інтернет-трейдинг, перш за все, можна визначити як послугу, що надається інвестиційним посередником (банком або брокерською компанією), яка дозволяє клієнту здійснювати купівлю/продаж цінних паперів і валюти у режимі реального часу через Інтернет⁴¹⁹.

Зазвичай ця послуга має на увазі безпосередню можливість купівлі/продажу фінансових активів; створення інвестиційного портфеля інвестора; можливість участі клієнта у взаємних фондах; надання клієнту фінансової інформації (котирування цінних паперів, курси валют тощо); надання клієнту аналітичних статей, графічної інформації, допомоги професіоналів тощо.

Загалом можна виділити такі переваги інтернет-трейдингу: можливість заробляти гроші самостійно, «своїм власним розумом», на ринках, які підпорядковуються зрозумілим економічним законам; створення власного робочого місця не вимагає великих витрат - можна з успіхом працювати вдома; доходи перестають залежати від економічної ситуації в конкретно взятій країні, економіка якої може бути вкрай нестабільною; займатися цим бізнесом можна у будь-якій частині земної кулі, куди дотягся інтернет; заробляти можна без відриву від основної діяльності; низький рівень витрат; висока тарифна конкурентоспроможність; доступність; висока швидкість проведення операцій⁴²⁰.

Звісно, що поряд із позитивними характеристиками наявні і недоліки системи онлайн-торгівлі, зокрема це: інституційні

⁴¹⁹ Шиндирук І. П., Тугай О. Є. Тренди розвитку інтернет-трейдингу на біржовому ринку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.inter-nauka.com/issues/2018/19/4364>

⁴²⁰ Дендебера В. С. Розвиток інтернет-трейдингу в Україні // Інтернаука. – 2017. – № 14 (36). – С. 116-118.

ризика; відносно слабка захищеність від технічних збоїв і атак хакерів; відсутність регламентації використання електронних документів на законодавчому рівні, що може спричинити розвиток фальсифікованих документів та ускладнить працю аудиторів.

Одним із негативних явищ, що вагомо ускладнює на сьогодні розвиток інтернет-трейдингу, є наявність помилкових стереотипів у громадян, які уже встигли укоренитись у свідомості більшості українців⁴²¹.

Сьогодні для торгів на Українській біржі доступні такі інструменти: акції, облігації, ОВДП, інвестиційні сертифікати, ф'ючерси, опціони.

В Україні вже використовуються декілька сертифікованих програм для доступу на фондові біржі, таю як QUIK, WEB2L та SmartTrade. Підключення до системи інтернет-трейдингу та забезпечення програмним продуктом здійснюють онлайн-брокери. В Україні на 2018 рік їх налічується 21, серед яких найбільш популярними є ТОВ «Сіті Брок», СП ТОВ Dragon Capital, ТОВ «Гайнсфорт-онлайн», АТ Prospect Investments, ТОВ Ukrunet, ТОВ Troika Dialog та ТОВ «Спеціаліст цінні папери»⁴²².

Слід зазначити, що всі операції, які відбуваються на біржі, строго регулюються державою. В Україні фондовий ринок регулюється спеціальним органом - Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. НКЦПФР видає ліцензії і регулює правила взаємодії між усіма учасниками фондового ринку країни. Так само вона здійснює державний контроль з випуску та обміну цінних паперів та їх похідних⁴²³.

Торговельна система фондової біржі ПФТС є комплексом організаційних, нормативних, програмно-апаратних та технічних рішень. Технологічно вона складається з «Ринку котировок» та «Ринку заявок». Також у ПФТС проводяться аукціони з продажу цінних паперів Фондом державного майна України, компаніями, що проводять первинне розміщення (ІРО) власних цінних

⁴²¹ Семчук О. В. Розвиток Інтернет-трейдингу в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.securities.org.ua

⁴²² Ситник І. П., Кеба А. А. Актуальні питання й перспективи розвитку інтернет-трейдингу та його платіжних систем в Україні // Науковий вісник УНУ. – 2016. – № 7 (3). – С. 86-89.

⁴²³ Офіційний сайт ПАТ «Українська біржа» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ux.ua>

паперів, або навпаки, розпродають власні активи в цінних паперах.

У ПФТС укладаються угоди виключно з цінними паперами, які входять до Списку ПФТС, що містить перелік усіх цінних паперів та інших фінансових інструментів, які допущені до торгівлі в ПФТС згідно з порядком та на умовах, передбачених Правилами фондової біржі ПФТС⁴²⁴.

Безпосередньо щодо удосконалення механізмів інтернет-трейдингу цікавим напрямом розвитку являється маржинальна торгівля, яку планують запустити українські онлайн-брокери. Простий маржинальний кредит відрізняється тим, що отримувана сума грошей (або вартість отриманого товару) зазвичай у декілька разів перевищує розмір застави (маржі), іншими словами інвестору-трейдеру надається кредитне плече. Отже, якщо популярність маржинальної торгівлі зростатиме на ринку, справи у інтернет-інвесторів лише покращуватимуться⁴²⁵.

На сьогодні завдяки інтернет-трейдингу український інвестор може купити цінні папери, випущені поза межами України. Цей напрям інвестування є дуже перспективним для українського ринку цінних паперів та сприяє його розвитку, тому в подальшому буде доцільним використовувати вказані вище інструменти для розвитку як інтернет-трейдингу, так і фондового ринку України загалом⁴²⁶.

Інтернет-трейдинг уже надав поштовх для розвитку в Україні такого сектору бізнесу, як інформаційне та програмне забезпечення фондового ринку. В Україні цей ринок дуже нерозвинутий і потребує дуже багато інновацій та напрацювань з боку іноземних компаній. На даний час в Україні почали розвиватись інтернет-портали, які надають усе більше інформації по фондовому ринку. З часом інтернет-порталів також побільшає, а їхня аналітична інформація по ринку цінних паперів буде ставати все більш якіснішою та доступнішою⁴²⁷.

⁴²⁴ Офіційний сайт ПАТ «ПФТС фондова біржа» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pfts>.

⁴²⁵ Офіційний сайт Національної Комісії з Ціних Паперів та Фондового Ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nssmc.gov.ua/>.

⁴²⁶ Гладун Д. Перспективи інтернет-трейдингу в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.inernettrading.at.ua

⁴²⁷ Семчук О.В. Проблеми розвитку фондового ринку України // Економіка і право. – 2009. – №2. – С. 9-12.

Отже, інтернет-трейдинг на сьогодні охоплює все більшу кількість людей, бажаючих самотійно інвестувати. Незважаючи на такі позитивні зміни, у більшості населення нашої країни наявні неправильні стереотипи щодо безпечності та надійності інтернет-трейдингу. Тому важливим кроком у розвитку інтернет-трейдингу є саме подолання цих самих стереотипів серед населення щодо ненадійності онлайн-торгівлі.

Також важливим кроком для подальшого розвитку інтернет-трейдингу в Україні є спрямування зусиль на забезпечення ефективного функціонування ринку цінних паперів України в електронному просторі з перейняттям позитивного досвіду іноземних країн.

Інтернет-послуги в сфері страхування - це комплекс взаємовідносин страхової компанії і клієнта, що виникають в процесі надання страхових послуг, його обслуговування і виплати страхового відшкодування, використовуючи технології мережі Інтернет. Розвиток і застосування Інтернет-послуг на страховому ринку привели до виникнення нового поняття «Інтернет-страхування» - відносини по захисту інтересів фізичних і юридичних осіб при настанні певних подій (страхових випадків) за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати ними страхових внесків (страхових премій), здійснення і обслуговування яких реалізується засобами Інтернет⁴²⁸.

Учасниками страхового Інтернет-ринку є страхові компанії, які представлені в мережі Інтернет, споживачі страхових послуг Інтернету, інші професійні учасники страхового ринку (наприклад, фінансові інститути).

Весь цикл діяльності страхової компанії відбувається в мережі Інтернет, починаючи з маркетингу страхових продуктів до продажу їх клієнтам, виконання сторонами взаємних зобов'язань за укладеними електронними угодами.

Відсутність прямого контакту представника страховика і страхувальника передбачає високу ступінь стандартизації і уніфікації пропонованих послуг. Таким характеристикам найбільшою мірою відповідають поліси страхування майна

⁴²⁸ Про страхування: Закон України від 07.02.2019 р. № 85/96-ВР. Дата оновлення: 07.02.2019 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-14>

домогосподарств, малих і середніх підприємств, поліси автострахування, страхування від нещасних випадків⁴²⁹.

Страхові менеджери отримують можливість проводити аукціони в режимі онлайн серед страхувальників та брокерів, забезпечуючи прозорість операцій і динамічні ціни на страховому Інтернет-ринку. За даними консалтингової компанії АТKearney, продаж в режимі онлайн страхових полісів дозволяє отримати 10-25% економії витрат⁴³⁰.

Інтернет-послуги в сфері страхування мають як переваги, так і недоліки. Переваги, які отримує страхова компанія від використання Інтернет-послуг, такі: по-перше, зменшення витрат на утримання віртуального офісу в порівнянні зі звичайним офісом, по-друге, зменшення трансакційних витрат, по-третє, відкриття Інтернет-представництва автоматично призводить до географічної диверсифікації страхового поліса. Крім того, Інтернет-представництво сприяє новим можливостям просування послуг страхової компанії на ринку. Переваги, які отримує страхувальник, такі: по-перше, збільшення можливостей вибору і розширення асортименту пропонованих страхових продуктів, по-друге, економія часу та спрощення відбору необхідних страхових продуктів, по-третє, зручний режим проведення операцій і здійснення платежів.

Стрімке зростання Інтернет-послуг в сфері страхування визначається економією витрат, новими можливостями залучення клієнтів, посиленням конкуренції і т.д. Витрати на збут полісів страхування життя і майна від нещасних випадків можуть становити третину від ціни самого поліса. Продаж полісів і обслуговування клієнтів за допомогою Інтернет-послуг супроводжується значно меншими витратами, ніж продажі через агентів або представників за телефонами - протягом усього життя клієнта економія може становити 58-71 %.

У разі продажу страховки онлайн є можливість уникнути агентських комісійних. Якщо продаж здійснюється мережевим агентом, вони можуть бути знижені більш ніж на половину.

⁴²⁹ Шалева О. І. Електронна комерція: навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

⁴³⁰ Приказюк Н., Моташко Т. Роль інтернету в реалізації страхових послуг // Економіка. – 2014. – №3. – С. 45-51.

Крім економії витрат, використання Інтернет-послуг дає нові можливості для збуту. Страхові компанії, традиційно використовують агентів з продажу, використовуючи Інтернет-послуги, можуть залучити нових клієнтів, які недоступні для агентів.

Для ефективного функціонування сфери онлайн-продажів страхових продуктів необхідні зусилля обох суб'єктів страхового ринку – страхувальника і страховика, а також держави, яке з застосуванням законодавчих і правових актів регулюватиме вчинення страхових операцій в мережі Інтернет⁴³¹.

Надання Інтернет-послуг страхування носить глобальний характер і не має географічних кордонів, серйозно збільшує конкуренцію на страховому ринку. У боротьбі за клієнта компанії повинні постійно вдосконалювати рівень обслуговування.

До недоліків по Інтернет-послуг страхування можна віднести ще невелике коло потенційних споживачів в країнах з низьким рівнем доступу до мережі Інтернет⁴³².

Природно, що найбільшу кількість інтернет-представництв нараховується в США - 4500 компаній, більше 500 надають Інтернет-послуги. За даними експертів щорічний обсяг світового страхового ринку досягає 250 млн. доларів, які складають 2-2,5 % від загального обсягу Інтернет продаж.

В Україні більшість страхових компаній не використовують Інтернет-послуги або взагалі не мають інтернет-представництв. Лише кілька компаній використовують переваги мережі Інтернет. Так наприклад, загальний онлайн - проект НАСК «Оранта» і «Оранта-Життя» надає можливість придбання поліса страхування, оформлення заявки і розрахунку вартості поліса за допомогою мережі Інтернет⁴³³. Страхова група «ТАС» запропонувала своїм клієнтам нову послугу - замовлення полісів через Інтернет⁴³⁴.

⁴³¹ Николаева Е. Ф., Терновская Т. Н. Развитие онлайн-продаж в страховании // Вестник МФЮА. – 2018. – № 3. – С. 65-76.

⁴³² Юрасов А. В. Основы электронной коммерции: учеб. Москва: Горячая линия-Телеком, 2016. – 500 с.

⁴³³ Офіційний сайт ЗАО СК «Оранта-Жизнь» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://oranta.ua/ru/>.

⁴³⁴ Офіційний сайт Страхової групи «ТАС» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://sgtas.com.ua/>.

З викладеного вище приходимо до висновку, що перешкодами на шляху розвитку Інтернет-послуг в Україні в сфері страхування є - недостатнє забезпечення віртуальних платіжних систем, відсутність відповідного законодавства, використання Інтернет-послуг тільки в великих містах, недостатня поінформованість населення в регіонах, низька платоспроможність населення і т.д.

Посилена конкуренція між фінансовими установами на фінансовому ринку змушує їх шукати нові способи залучення клієнтів⁴³⁵.

На сьогодні в Україні розвиток сегмента електронних фінансових послуг вимагає відповідного нормативно-правового регулювання, оскільки це безпосередньо пов'язано із забезпеченням стійкості і надійності функціонування кожного з секторів фінансового ринку, а також зачіпає майнові інтереси значного кола осіб, перш за все споживачів зазначених послуг⁴³⁶.

Головними проблемами запровадження новітніх фінансових послуг в Україні фахівці вважають: сталі традиції готівкових розрахунків на споживчому ринку; недостатній рівень розвитку інфраструктури для застосування е-комерції; брак механізмів гарантій здійснення операцій та їх страхування; недосконалість нормативно-правової бази; стримане ставлення учасників ринку до забезпечення прозорості ведення бізнесу; брак широкого використання електронних грошей⁴³⁷.

Однак, не дивлячись на існуючі проблеми Інтернет-банкінг, онлайн-страхування, онлайн-трейдинг і надалі залишаються перспективними напрямками щодо розвитку роздрібної торгівлі в Інтернеті. Це допомагає значно розширити фінансові інструменти та використовувати новітні технології⁴³⁸. Зокрема можна

⁴³⁵ Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://bank.gov.ua>.

⁴³⁶ Науменкова С., Міщенко С. Особливості формування сучасної моделі фінансової системи // Вісник НБУ. – 2006. – №11. – С.26-31.

⁴³⁷ Арутюнян С.С., Іоргачова М.І. Ринок фінансових послуг: навч. посіб. / Арутюнян С.С., Іоргачова М.І. та ін.; за заг. ред. С.С. Арутюнян, М.І. Іоргачова. – Харків: «Діса плюс», 2020. – 312 с.

⁴³⁸ Серьогіна С. Г., Пилипчук В. Г., Яковюк І. В. Інформаційне суспільство і держава: проблеми взаємодії на сучасному етапі: зб. наук. ст. та тез наук. повід. за матеріалами міжнар. наук.-практ. конф., (м. Харків, 26 жовт. 2012). Харків: НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2012. 214 с.

виокремити декілька позитивних змін на фінансовому ринку при використанні вищерозглянутих новітніх фінансових послуг у банківському, страховому та фондовому секторах: отримання більш широкого доступу до інформації; нівелювання територіального фактору надання фінансових послуг; зменшення строків укладення договорів завдяки онлайнового переговорного процесу та систем захищеного документообігу; збільшення обсягів угод; підвищення рівня обслуговування на основі персоніфікованого сервісу, зменшення витрат, розширення можливостей вільного входу та виходу на ринки, комплексність надання фінансових послуг та ін.

Оскільки перспективи і прогнози розвитку новітніх фінансових послуг досить актуальні, це може стимулювати подальший технологічний розвиток країни, її національної економіки та всієї фінансової інфраструктури, а також дає змогу стверджувати про трансформацію фінансового ринку у частині фінансових послуг, оскільки сучасні фінансові технології передбачають доволі простий та швидкий спосіб трансформації певних довгострокових фінансових активів у короткострокові і навпаки.

11.3. Прямі іноземні інвестиції та тенденції їх залучення до складу фінансового капіталу в Україні

Активна інвестиційна політика держави має вагоме значення для розвитку фінансової системи як країни-інвестора так і країни-реципієнта. Залучення фінансових ресурсів від нерезидентів дає змогу українським суб'єктам господарювання акумулювати достатній обсяги фінансового капіталу з метою розширення своєї діяльності, виходу на міжнародні ринки тощо. Крім того, у випадку погіршення економічної кон'юнктури безпосередньо у середині країни, зарубіжні інвестиції мають потенціал щодо санаційних заходів для суб'єкта, що зазнав негативного впливу кризових процесів.

Відповідно до аналітичних даних, що їх наводить Національний банк України (НБУ), у 2005–2008 роках мало місце зростання надходжень інвестицій з-за кордону, чому сприяла зовнішньоекономічна кон'юнктура на тлі високих очікувань інвесторів (рис. 11.6).

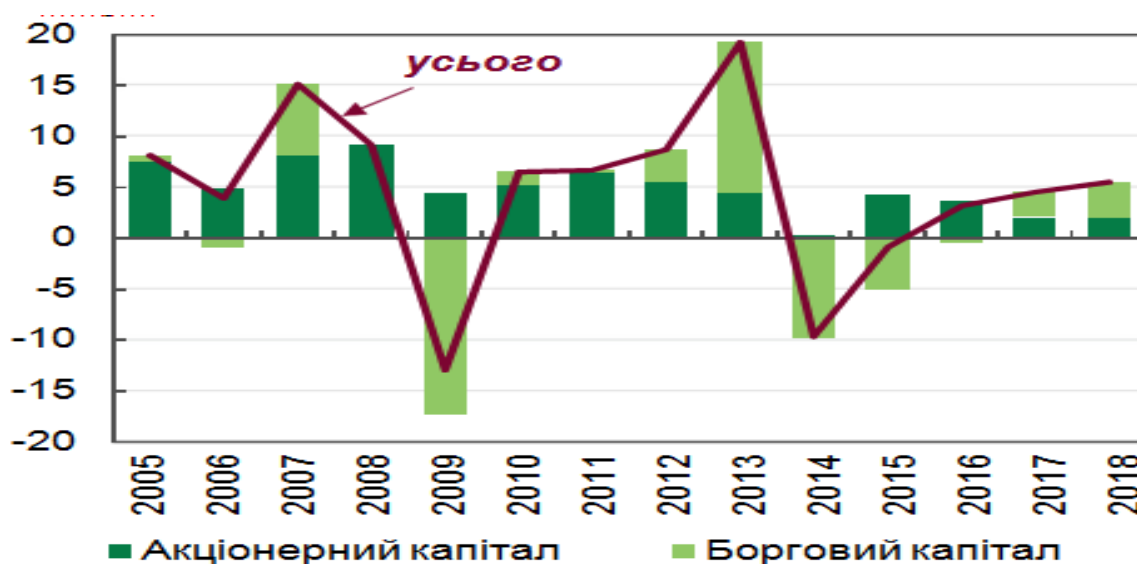


Рис.11.6. Чистий приплив інвестицій за видами капіталу, млрд. дол. США, 2005-2018 рр.⁴³⁹

Таблиця 11.2
Чистий приплив інвестицій, млрд. дол. США, 2005-2018 рр.⁴⁴⁰

Період	2005-2008	2009	2010-2013	2014-2015	2016-2018
Усього	36,3	-12,9	41,2	-10,5	13,2
За видами інвестицій					
Прямі інвестиції	32,4	4,7	24	3,3	8,2
Портфельні інвестиції	10,8	-1,5	19,4	-2,3	4,2
Інші інвестиції	-6,9	-16,1	-2,3	-11,5	0,8
За видами капіталу					
Акціонерний капітал	29,7	4,4	21,6	4,4	7,7
Борговий капітал	6,6	-17,4	19,6	-15	5,5

Поряд з тим, багато інвестицій мали короткостроковий спекулятивний характер. Варто відзначити кризові 2009 та 2014 роки: світова фінансова криза, стагнація українського ринку та

⁴³⁹ Іноземні інвестиції в Україні: де знайти дані, як читати платіжний баланс, про що говорять останні цифри [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://expla.bank.gov.ua/expla/src/files/Publication126.pdf>

⁴⁴⁰ Іноземні інвестиції в Україні: де знайти дані, як читати платіжний баланс, про що говорять останні цифри [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://expla.bank.gov.ua/expla/src/files/Publication126.pdf>

розпалювання воєнного конфлікту на сході України призвели до різкого відпливу боргового капіталу та зменшення припливу акціонерного капіталу (табл. 11.2).

Варто звернути увагу, що формування інвестиційних інструментів відбувається, відповідно до характеру участі в інвестуванні, у вигляді прямих (ПП) або портфельних інвестицій.

Для української практики залучення іноземних джерел фінансування характерна ситуація, що більшість портфельних інвестицій надходить у якості боргових інструментів, що, відповідно, впливає на рівень загального боргового навантаження в Україні (рис. 11.7).



Рис. 11.7. Портфельні іноземні інвестиції в Україну, млрд. дол. США, 2005-2018 рр.

Окремо, варто звернути увагу на активізацію використання інструменту «Debt-to-equity» у банківському секторі – це операція переоформлення боргу в статутний капітал компанії в межах економіки однієї країни, тобто компромісний шлях реструктуризації боргу, коли юридична особа-боржник збільшує свій статутний капітал на суму боргу перед кредитором, а кредитор “обмінює” своє право вимоги до боржника на частку в його статутному капіталі (рис.11.8).

Фактично, такий інструмент дає змогу трансформації боргових інструментів у інструменти участі у акціонерному капіталі, що, поряд з позитивними наслідками, містить важливий аспект негативного впливу, а саме вимушене включення до складу власників іноземних партнерів та формування у них права

впливу на діяльність як конкретного реципієнта, так і всього ринкового сегменту, у випадку якщо питома вага «гравця» було значною.

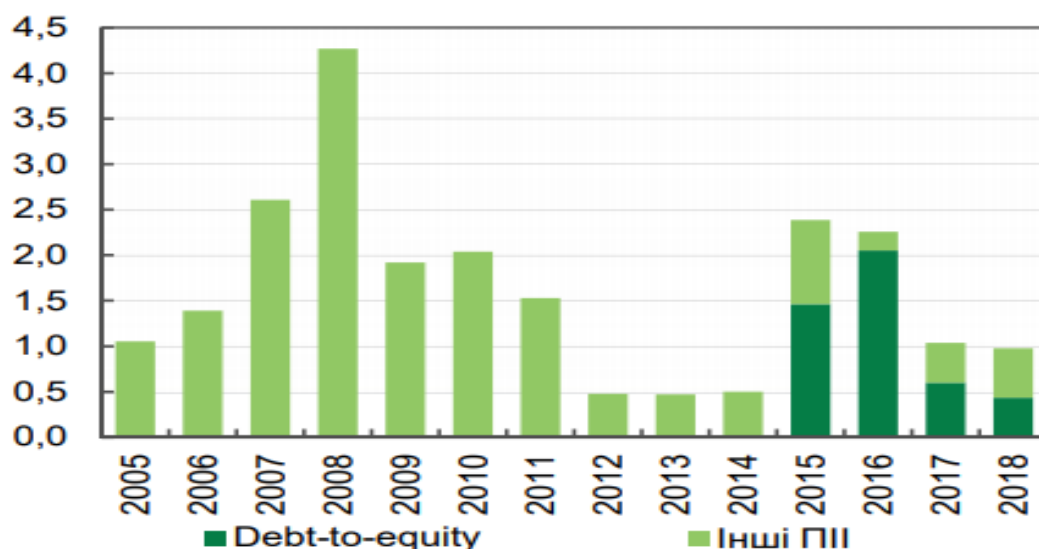


Рис.11.8. Прямі іноземні інвестиції в банківський сектор України, млрд. дол. США, 2005-2018 рр.⁴⁴¹

Така ситуація пояснюється рішенням НБУ щодо підвищення вимог до регулятивного капіталу банків у 2015, у зв'язку з чим частина представників банківського сектору України вимушені були проводити операції з метою докапіталізації. Найбільші debt-to-equity операції проводилися з такими банками: ВТБ Банк, Промінвестбанк, Сбербанк, Укрсоцбанк, Альфа-Банк⁴⁴²

Аналіз структури ПІІ, дає змогу виявити значну питому вагу інструментів участі у капіталі, що в свою чергу приєє формуванню саме акціонерного капіталу (табл. 11.3).

Акціонерний капітал не призводить до зростання заборгованості на противагу борговим інструментам. Натомість, інвестори купують частку власності в бізнесі та набувають права на частину прибутку такого бізнесу, однак, так само, як і реципієнт, формують базу для сплати податків та потерпають від збитків, у випадку неефективної діяльності.

⁴⁴¹ Іноземні інвестиції в Україні: де знайти дані, як читати платіжний баланс, про що говорять останні цифри [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://expla.bank.gov.ua/expla/src/files/Publication126.pdf>

⁴⁴² Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://bank.gov.ua>

Залучення інвестицій у вигляді інструментів участі у капіталі, для вітчизняних реципієнтів, має значні переваги порівняно з борговими інструментами, зокрема щодо можливості використання досвіду зарубіжного інвестора в частині управління фінансовими ресурсами, адже у випадку безпосередньої участі у акціонерному капіталі, інвестор зацікавлений у найбільш ефективній діяльності.

Таблиця 11.3

Динаміка та структура ПІІ в Україну, 2015-2019 рр.,
млн. дол. США⁵⁰

Рік	Прямі інвестиції (усього) (2+5)	Інструменти участі в капіталі (3+4)	Інструменти участі в капіталі, крім реінвестування доходів	Реінвестування доходів	Боргові інструменти
	1	2	3	4	5
2015	- 458,0	584,4	4 003,0	- 3 418,6	- 1 042,4
2016	3 809,2	4 075,3	3 550,0	525,3	- 265,6
2017	3 692,9	3 026,4	1 535,0	1 491,4	666,6
2018	4 455,0	4 069,0	1 472,0	2 597,0	386,0
2019	5 860,0	4 909,1	1 658,8	3 250,3	950,9

Важливо відзначити тенденцію до збільшення обсягу реінвестованих доходів на тлі від'ємного значення за підсумками 2015 року: така ситуація пояснюється посткризовим періодом після початку подій на сході України та наслідком відновлення економіки після кризових процесів 2008 року.

Процес реінвестування ПІІ формує низку позитивних ефектів для економіки країни-реципієнта. Направлення материнськими компаніями коштів на реінвестування націлено на підвищення конкурентоспроможності дочірніх структур, що позитивно впливає на їх продуктивність та формує передумови для покращення макроекономічних показників. Окрім того, реінвестовані прибутки формують здатність забезпечити більшу стійкість ПІІ у країні інвестування, оскільки через нарощування обсягів інвестицій збільшується альтернативна вартість їх переміщення, тобто підвищуються й стимули для інтеграції в

місцеву економіку⁴⁴³. Питома вага реінвестованих коштів у складі інструментів участі в капітал зростає з 50% у 2017 до 63% у 2019 р. Позитивним, з огляду на ріст загальної економічної ситуації в країні, можна вважати досвід Польщі та Чехії, зокрема, частка реінвестованих доходів у загальному припливі прямих іноземних інвестицій в Чехію зросла з 46% у 2004 році до 84% у 2019 році, у Польщі – з 45% до 93% відповідно⁵¹.

Поряд з тим, варто звернути увагу, що така ситуація може свідчити про помірну зацікавленість у нових інвесторів щодо перспектив виходу на український інвестиційний ринок у якості акціонерів. Це, зокрема, обумовлюється низкою негативних факторів, найбільш впливовими з яких, за результатами опитування іноземних інвесторів Dragon Capital, визначають: значні обсяги корупції та відсутність довіри до судової влади (рис.11.9).



Рис. 11.9. Топ-5 перешкод для іноземних інвестицій в Україну (0 – найнижчий ризик, 10 – найвищий)⁴⁴⁴

Опитування генеральних директорів компаній, які входять до Європейської бізнес асоціації, свідчить, що за підсумками першої половини 2020 року індекс інвестиційної привабливості

⁴⁴³ Діденко С. Прямі іноземні інвестиції в Україні: оцінка реінвестування доходів підприємств [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ua.news/ua/pryamye-ynostrannye-ynvestytsyy-v-ukraynu-otsenka-reynvestyrovanyya-dohodov-predpryyatyj/>

⁴⁴⁴ Іноземні інвестиції в Україні: де знайти дані, як читати платіжний баланс, про що говорять останні цифри [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://expla.bank.gov.ua/expla/src/files/Publication126.pdf>

України впав до 2,51 проти 2,95 у попередній період⁴⁴⁵. Крім того, прогнози щодо другого півріччя 2020 року також не є надто оптимістичними.

Тільки 15% опитаних сподіваються на поліпшення інвестиційного клімату (у попередній хвилі опитування 41% респондентів висловлювали оптимістичні очікування), натомість 41% респондент висловили прогнозну думку, що умови ведення бізнесу в Україні погіршаться⁵³.

Світова економічна криза значно скорочує потенціал «вільних» грошових коштів та посилює конкуренцію між країнами. Перелічені негативні аспекти зумовлюють важливість розробки на державному рівні цілісної та дієвої стратегії залучення ПІІ для інвестування в інструменти власності українських бізнес-структур. Виваженість розбудови такої стратегії має враховувати фактор не порушення фінансової безпеки країни, з точки зору власних фінансових інтересів, поряд з тим, варто звернути увагу на розробку системи фінансових преференцій, зокрема податкових та інвестиційних пільг. В цьому контексті особливу увагу слід приділити можливості використання інструментарію спеціальних економічних зон (СЕЗ), діяльність яких, на території України, була призупинена. Однак, досвід зарубіжних країн свідчить про суттєві досягнення щодо забезпечення росту ВВП, скорочення рівня безробіття та залучення фінансових ресурсів – втрати бюджету від надання пільг для учасників СЕЗ значно менші від отриманого економічного ефекту^{446,447}. Окремо слід звернути увагу на важливість формування механізму захисту прав інвесторів, з метою активізації залучення іноземних суб'єктів фінансових відносин, з відповідним визначенням обов'язків та зазначенням штрафних санкцій за їх порушення саме для державних органів

⁴⁴⁵ Інвестори погіршили оцінку бізнес-клімату України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3056435-investori-pogirsili-ocinku-biznesklimatu-ukraini.html>

⁴⁴⁶ Коцюрубенко Г. М. Спеціальні економічні зони та їх роль у інноваційних перетвореннях / Г. М. Коцюрубенко // Проблеми формування та розвитку інноваційної інфраструктури: матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції, 23-25 травня 2019 р. – Львів : Львівська політехніка, 2019. – Секц. 4. – С. 497.

⁴⁴⁷ Даниліна С. О. Перспективи використання потенціалу СЕЗ в умовах посткризового відновлення економіки України / С. О. Даниліна, Г. М. Коцюрубенко, О. В. Шикіна // Інфраструктура ринку. – Одеса, 2020. – Вип. 42. – С. 77-82.

та представників законодавчої та виконавчої влади, в особі уповноважених органів⁴⁴⁸. У цьому контексті та з метою формування довіри до української держави щодо гарантування пропонованих умов, варто розглянути можливість впровадження практики співпраці з міжнародними правовими структурами щодо гарантування прав іноземних інвесторів. Залучення міжнародних організацій, у якості гарантів та наглядачів, створить підґрунтя для повергнення довіри до українського інвестиційного ринку.

⁴⁴⁸ Даниліна С. О. Перспективи використання потенціалу СЕЗ в умовах посткризового відновлення економіки України / С. О. Даниліна, Г. М. Коцюрубенко, О. В. Шикіна // Інфраструктура ринку. – Одеса, 2020. – Вип. 42. – С. 77-82.

Література

1. Аналітична записка «Комплексна оцінка бідності та соціального відчуження в Україні за 2016-2018 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://idss.org.ua/arhiv/Year_2018_Pov.pdf
2. Баранов С.О. Шляхи детінізації економічних процесів. / С. О. Баранов // Аспекти публічного управління. 2015. - № 7-8 (21-22). - С. 58-59.
3. Богдан Т. Бюджетно-боргова політика поглиблення спаду. Дзеркало тижня. 2016. Вип. №14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dt.ua/macrolevel/byudzhethno-borgova-politika-pogliblennya-spadu-.html>
4. Бригінець О. О. Детінізація економіки як основа фінансової безпеки держави. Фінансове право . 2014. № 3. С. 62-65. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fp_2014_3_17
5. Бюджет – 2020. Що планує уряд і чого чекати українцям [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.minprom.ua/digest/253775.html>
6. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України [Текст]: монографія. / за ред. К.В. Павлюк. – К.: НДФІ. – 2006. – 584 с.
7. Бюджетна система: Навчальний посібник / [Баранова В.Г., Дубовик О.Ю., Хомутенко В.П. та ін.] за заг.ред. В.П. Хомутенко. - Одеса: Видавництво Бартенєва, 2014. - 392 с.
8. Бюджетна система: тенденції розвитку / [В.М. Мазярчук та ін.]; під ред. В.М. Мазярчука. – Київ: «ФОП Лопатіна О.О.», 2019. 384 с.
9. Бюджетний кодекс України від 7.10.2010 р. № 2592-VI. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
10. Бюджетні програми: шлях до покращення якості// VoxUkraine — незалежна аналітична платформа [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://voxukraine.org/uk/byudzhetni-programi-shlyah-do-pokrashhennya-yakosti/>
11. Варналій З. Податкова система України: інституціонально-функціональна структура та шляхи модернізації. / З. С. Варналій // Економічний дискурс. Міжнародний науковий журнал. - 2018. - Вип.2. - С.15-24.
12. Варналій З. С. Податкова система України: проблеми функціонування та шляхи реформування. / З. С. Варналій // Економіка і регіон. - 2017. - № 5 (66). - С. 5-9.
13. Варналій З. С., Савич І. Сучасний стан та чинники тінізації бюджетних відносин в Україні. ВКНУ ім. Тараса Шевченка. Економіка. 2014. Вип. 11. С. 6-12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Ekon_2014_11_3
14. Васильчак С. В. Вплив реформи децентралізації на міжбюджетні відносини в Україні / С. В. Васильчак, О. Р.Жидяк, Ю. О. Гринів // Формування ринкових відносин в Україні.- 2017. - № 5. - С. 3-8.
15. Висновки про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік». – Київ 2020. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/9-1_2020/Vysn_9-1_2020.pdf
16. Вишне夫斯基 В., Веткин А. Уклонение от уплаты налогов: моделирование выбора и действий экономического субъекта // Финансы Украины. 2004. № 1. С. 19-25.
17. Волкова О.Г. Муніципальні запозичення як джерело фінансового забезпечення місцевих бюджетів України / О.Г. Волкова // Причорноморські економічні студії. – 2018. – Випуск 26. –ч.2. – С.93-96.

18. Волкова О.Г. Проблемні питання фінансового забезпечення місцевих бюджетів: окремі аспекти/ О.Г. Волкова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент. –2019. – № 35. – С.130-136.
19. Волкова О.Г. Фіскальна ефективність місцевого оподаткування в Україні / О.Г. Волкова // Науково-практичний журнал "Інфраструктура ринку". - 2019. -Вип. 28(19).- с. 263-269.
20. Волохова І. С. Місцеві податки та збори в доходах місцевих бюджетів України: наслідки проведених реформ / І.С. Волохова// Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Економіка і менеджмент.- 2017.- Вип.23(2). - С. 51-54.
21. Волохова І.С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. - Одеса: Атлант, 2010.- с.234.
22. Волохова И. С. Критерии определения расходных полномочий органов местного самоуправления / И. С. Волохова // Новый Университет. Йошкар-Ола: 2013. – № 1. – С. 38 – 43.
23. Волохова И. С. Проблемы внедрения инноваций в систему использования средств территориальных бюджетов Украины / И. С. Волохова // Россия и Европа: связь культуры и экономики: Материалы V международной научно-практической конференции (15 марта 2013 года). – В 2-х частях. – Ч. 2. / Отв. редактор Уварина Н.В.- Прага, Чешская Республика: Изд-во WORLD PRESS s r.o., 2013. – С. 212 – 222.
24. Волохова И. С. Проблемы поиска и диверсификации доходных источников местных бюджетов Украины / И. С. Волохова // Новый Университет. Йошкар-Ола: 2014. – № 2. – С. 66 – 73.
25. Волохова И. С. Расходы органов местного самоуправления Украины в контексте финансовой децентрализации / И. С. Волохова // International Scientific-Practical Conference Integration of Business Structures: Strategies and Technologies, Part II, February 24, 2017. Tbilisi, Georgia: Baltija Publishing. 240 pages. – P. 154 – 159.
26. Волохова И. С. Роль не прямых налогов в расширении собственной доходной базы местных бюджетов / И. С. Волохова //Новая экономика. Минск: 2014. - № 2 (64). – С. 47 - 53.
27. Волохова И. С. Эффективность использования ресурсов территориальных бюджетов при различных формах демократии / И. С. Волохова // Новая экономика. Минск: 2014. – № 1 (63). – С. 217 – 223.
28. Волохова І. С. Адміністрування видатків територіальних бюджетів та ринкові механізми / І. С. Волохова // Економічний вісник університету / ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет ім. Г. Сковороди». – Переяслав-Хмельницький: ДВНЗ ПХДПУ, 2012. – Вип.18/2. – С. 276 – 282.
29. Волохова І. С. Вектори зростання надходжень до місцевих бюджетів України / І. С. Волохова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Міжнародні економічні відносини та світове господарство - № 23. Ч.І – 2019. – С. 39-42.
30. Волохова І. С. Вектори поглиблення фінансової децентралізації в Україні / І. С. Волохова // Економіка України. – 2020. - № 1 (698). – С. 48-55.
31. Волохова І. С. Використання міжнародних стандартів організації фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні / І. С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.23 /ОДЕУ. – Одеса: ОДЕУ, 2006. – С. 62 – 68.
32. Волохова І. С. Децентрализация в бюджетной сфере: достижения и новые проблемы / І. С. Волохова // Економічні та інноваційні процеси: стан,

- перспективи та розвиток: матеріали доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 6-7 травня 2016 р.) / За. заг. ред.: М. М. Палінчак, В. П. Приходько, А. Krynski. – Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2016. – С. 157 – 159.
33. Волохова І. С. До питання про доходи місцевих бюджетів / І. С. Волохова // Науковий вісник – Одеський державний економічний університет. Всеукраїнська асоціація молодих науковців. – Науки: економіка, політологія, історія. – 2006. – № 10(30). – С. 23 – 32.
34. Волохова І. С. До питання про ознаки територіальних фінансів / І. С. Волохова // Стратегічні напрямки соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 18-20 квітня 2013 року). – Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2013. – С. 65 – 67.
35. Волохова І. С. До питання щодо створення регіонального самоврядування та регіональних фінансів в Україні / І. С. Волохова // Управління міжнародною конкурентоспроможністю регіонів: механізми, принципи, стратегії / Матеріали міжнародної науково-практичної конференції 22-24 вересня 2011 р. – Симферополь: Кримський інститут бізнесу, 2011. – С. 13 – 16.
36. Волохова І. С. Добровільне об'єднання територіальних громад як шлях до збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів / І. С. Волохова // Актуальні проблеми економіки. – №10(184). – 2016. – С.302-310.
37. Волохова І. С. Інституціональні складові системи територіальних фінансів / І. С. Волохова // Інституціональний вектор економічного розвитку / Institutional vector of economic development: Збірник наукових праць МІДМУ „КПУ”. – Вип. 3 (1). – Мелітополь: Вид-во КПУ, 2011. – С. 43 – 59.
38. Волохова І. С. Історичні аспекти теорії та практики місцевих фінансів / І. С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип. 1(44) /ОНЕУ. – Одеса: ОНЕУ, 2012. – С. 289 – 296.
39. Волохова І. С. Історичні процеси формування міжбюджетних відносин / І. С. Волохова // Науковий вісник – Одеський державний економічний університет. Всеукраїнська асоціація молодих науковців. – Науки: економіка, політологія, історія. – 2008. – № 1(57). – С. 14 – 24.
40. Волохова І. С. Методологія визначення ступеня фінансової децентралізації по видатках / І. С. Волохова // European Journal of Economics and Management. - # 1. – 2016. – р. 84 – 90.
41. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку [Монографія] / І. С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2010. – 234 с.
42. Волохова І. С. Місцеве оподаткування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / І. С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.26 /ОДЕУ. – Одеса: ОДЕУ, 2007. – С. 64 – 70.
43. Волохова І. С. Місцеве оподаткування: реалізація загальних принципів / І. С. Волохова //Економіка України. – 2014. - № 12 (629). – С. 74-86.
44. Волохова І. С. Місцеве самоврядування та його фінансова основа в умовах децентралізації / І. С. Волохова //Теорія і практика сучасної економіки: Матеріали XII міжнародної науково-практичної конференції: 5-7 жовтня 2011 року. / Відповідальний редактор Хомяков В.І. – Черкаси: ЧДТУ, 2011. – С. 32 – 34.
45. Волохова І. С. Місцеве самоврядування та місцеві фінанси в Україні (на прикладі фінансування галузі освіти) / І. С. Волохова // Прометей: регіональний збірник наукових праць з економіки / Донецький економіко-гуманітарний інститут МОНМС України; Інститут економіки промисловості НАН України. – Донецьк: ДЕГІ, 2011. – Вип.1 (34). – С. 214 – 218 .

46. Волохова І. С. Місцеві податки та збори в доходах місцевих бюджетів України: наслідки проведених реформ / І. С. Волохова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. - № 23. - ч.2. - 2017. - С. 51 - 54.
47. Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні [Монографія] / І. С. Волохова. - Одеса: Атлант, 2014. - 462 с.
48. Волохова І. С. Напрями вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні / І. С. Волохова // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. - Гуманітарний університет „ЗІДМУ”. - 2006. - № 6. - С. 342 - 345.
49. Волохова І. С. Необхідність проведення фінансової децентралізації: економічна ефективність / І. С. Волохова // Економіка та держава. - 2013. - №5. - С. 22 - 25.
50. Волохова І. С. Передумова ефективного реформування міжбюджетних відносин в Україні / І. С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.35 /ОДЕУ. - Одеса: ОДЕУ, 2009. - С. 40 - 45.
51. Волохова І. С. Податкова децентралізація та методологія визначення її ступеня / І. С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип. 3(46) ч. 2 /ОНЕУ. - Одеса: ОНЕУ, 2012. - С. 144 - 150.
52. Волохова І. С. Принципи побудови територіальних фінансів в умовах децентралізації / І. С. Волохова // Сучасні проблеми економіки і менеджменту: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції: 10-12 листопада 2011 року. - Львів: Львівська політехніка, 2011. - С. 594 - 595.
53. Волохова І. С. Проблеми адміністрування суспільних благ органами місцевого самоврядування та шляхи їх вирішення / І. С. Волохова // Економічний простір: Збірник наукових праць. - № 48/1. - Дніпропетровськ: ПДАБА, 2011. - С. 36 - 44.
54. Волохова І. С. Проблеми визначення структурних елементів системи територіальних фінансів в умовах децентралізації / І. С. Волохова // Фінансовий потенціал суб'єктів господарювання як чинник сталого розвитку ринкової економіки: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (1 лютого 2013р.) / Відповідальний редактор Глущенко В. В. - Х.: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2013. - С. 210-213.
55. Волохова І. С. Проблеми диверсифікації дохідних джерел територіальних бюджетів / І. С. Волохова // Економіст. - 2013. - № 4. - С. 17 - 20.
56. Волохова І. С. Проблеми розвитку фінансової діяльності органів самоорганізації населення / І. С. Волохова // Актуальні проблеми економіки. - №9(135). - 2012. - С. 169 - 179.
57. Волохова І. С. Проблеми розподілу видаткових повноважень між рівнями влади в Україні / І. С. Волохова // Економіка України. - 2013. - № 8 (621). - С. 55 - 63.
58. Волохова І. С. Проблеми створення власної фінансової бази органів місцевого самоврядування / І. С. Волохова // Науковий вісник - Одеський державний економічний університет. Всеукраїнська асоціація молодих науковців. - Науки: економіка, політологія, історія. - 2006. - № 12(32). - С. 3 - 15.
59. Волохова І. С. Проблеми сучасного розуміння місцевих, регіональних та територіальних фінансів / І. С. Волохова // Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки [Текст]: Вип. 28 Ч.ІІ / М-во освіти і науки України, Черкас. Держ. Технол. Ун-т. - Черкаси: ЧДТУ, 2011. - С. 166 - 171.
60. Волохова І. С. Проблеми фінансування суспільних благ за рахунок коштів територіальних бюджетів (на прикладі галузі освіти) / І. С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип. 2 (49). Ч. ІІ /ОНЕУ. - Одеса: ОНЕУ, 2013. - С. 20 - 27.

61. Волохова І. С. Проблеми функціонування цільових міжбюджетних трансфертів та шляхи їх вирішення / І. С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.39 /ОДЕУ. – Одеса: ОДЕУ, 2010. – С. 206 – 211.
62. Волохова І. С. Регулюючі доходи місцевих бюджетів України / І. С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.31 /ОДЕУ. – Одеса: ОДЕУ, 2008. – С. 42 – 48.
63. Волохова І. С. Регулюючі доходи: перспективи відновлення в Україні / І. С. Волохова // Матеріали І Міжнародної науково-практичної конференції «Наука и технологии: шаг в будущее – «2006». Том 18. Экономические науки. – Белгород: Роснаучкнига, 2006. – С. 50 – 53.
64. Волохова І. С. Розподіл видаткових повноважень між рівнями влади: концептуальні підходи до реформування / І. С. Волохова // Регіональна економіка. – 2013. – № 2 (68). – С. 98 – 105.
65. Волохова І. С. Соціальна мобілізація й ефективність фінансової діяльності органів місцевого самоврядування / І. С. Волохова // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – Бердянськ: БУМБ, 2012. – С. 127 – 131.
66. Волохова І. С. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в світовій практиці / І. С. Волохова // Науковий вісник – Одеський державний економічний університет. Всеукраїнська асоціація молодих науковців. – Науки: економіка, політологія, історія. – 2007. – № 16(53). – С. 73 – 83.
67. Волохова І. С. Суспільні блага: ознаки та умови надання за рахунок публічних фінансових ресурсів / І. С. Волохова // Вчені записки Університету «КРОК» / Ун-т економіка та права «КРОК». – Вип. 1 (1997). – Вип. 32. – Т.1 – К.,2012. – С. 152 – 156.
68. Волохова І. С. Фінансова децентралізація, її недоліки та переваги / І. С. Волохова // Прометей: регіональний збірник наукових праць з економіки / Донецький економіко-гуманітарний інститут МОНМС України; Інститут економіки промисловості НАН України. – Донецьк: ДЕГІ, 2011. – Вип.3 (36). – С. 281 – 285.
69. Волохова І. С. Фінансова децентралізація: вектори вирішення основних проблем / І. С. Волохова // Наукові економічні дослідження: теорії та пропозиції: збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 11-12 березня 2016 року) / Східноукраїнський інститут економіки та управління. – Запоріжжя: ГО «СІЕУ», 2016 – С. 71 – 73.
70. Волохова І. С. Фінансове вирівнювання в Україні: пошук ефективної моделі / І. С. Волохова // Проблеми економіки. – 2013. – № 4. – С. 324 – 330.
71. Волохова І. С. Функції територіальних фінансів в умовах децентралізації / І. С. Волохова // Наука в інформаційному просторі: матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції 4-5 жовтня 2012 р.: В 7 т. – Дніпропетровськ: Біла К.О., 2012. – С. 67 – 70.
72. Волохова І. С. Функціональний вимір кредитного фінансування надання суспільних благ на місцевому та регіональному рівнях / І. С. Волохова // Asian Journal of Scientific and Educational Research. - # 1(19). – 2016. – р. 149 – 156.
73. Волохова І. С. Шляхи наповнення місцевих бюджетів: оподаткування доходів / І. С. Волохова // Економіст. – 2013. – № 7. – С. 26 – 29.
74. Гречана С. І. Податкові стимули розвитку підприємств у сучасних умовах./ С. І. Гречана // Бізнес Інформ. - 2012. - № 9. - С. 244–249.
75. Данилишин Б. Яку спадщину одержав новий Голова НБУ? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://day.kyiv.ua/uk/article/ekonomika/yaku-spadshchynu-oderzhav-novyy-golova-nbu>

76. Державний фінансовий аудит об'єднаних територіальних громад: ключові проблеми та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/520/12.2019_2.pdf
77. Директива Ради 2006/112/ЄС «Про спільну систему податку на додану вартість» від 28.11.2006 р.
78. Дослідження тіньової економіки в Україні: майже чверть ВВП – або 846 млрд. гривень – перебуває в тіні. Прес-служба Мінекономіки. URL: <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=b2fe7b9f-4e8a-487f-b3f7-ecd29c1c79c6&title=DoslidzhenniaTinovoiEkonomikiVUkraini-MaizheChvertVvpAbo846-MlrdGrivenPerebuvaVTini>.
79. Дубовик О. Е. Двойное налогообложение: проблемы и пути их решения в Украине // Вестник Уфимского государственного авиационного технического университета, 2014. № 8. С. 63-71.
80. Дубовик О. Резерви збільшення надходжень податку на доходи фізичних осіб у бюджет // *Evropský časopis ekonomiky a managementu*. - Praha: Berostav družstvo, 2019. Svazek 5. 1 vydání. P. 341-347.
81. Дубовик О. Ю. Теоретичні основи оподаткування / Податкова система: навч. посібник. За заг ред. І. С. Волохової, О. Ю. Дубовик. - Харків: Вид-во «Діса плюс», 2019. – 402 с.
82. Дубовик О. Ю. Щодо доцільності вибору ставки податку на доходи фізичних осіб // Вісник Херсонського національного технічного університету. Херсон: ХНТУ. 2020. С. 695-697.
83. Дубовик О. Ю., Касса А. П. Вектори підвищення фіскальної ефективності ПДВ // Галицький економічний вісник. 2019. № 5. С. 95-101.
84. Дубовик О. Ю., Ковальчук Т. О. Конвергенція механізмів оподаткування доданої вартості України та Євросоюзу // Науковий вісник, 2016, вип. 8. Одеса: ОНЕУ. С. 16-28.
85. Дьяченко О. В., Вишинська Т. Л., Литвин С. М. Митний контроль як один із засобів виявлення правопорушень у сфері митного регулювання зовнішньої діяльності. Вісник Хмельницького національного університету 2016, 2, 2(1). С. 218-227. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2016_2%281%29__43
86. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, підписана від імені України 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі, ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року N 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 38, ст.249.
87. За даними Держстату, майже 34 % українців живуть за межею бідності. URL: https://zaxid.net/za_danimi_derzhstatu_mayzhe_34_ukrayintsiv_zhivut_z_mezheyu_bidnosti_n1472988.
88. За чертой бедности в Украине живет более 80% населения. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.net/society/1067371-za-chertoj-bednosti-v-ukraine-jivet-bolee-80-naseleniya-deputat.html>.
89. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
90. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.
91. Закон України «Про національну безпеку України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19?lang=ru#Text>
92. Закон України «Про основи національної безпеки України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

93. Зверяков М. І. Про зміну моделі економічного розвитку / М. І.Зверяков //Економіка України. - 2015. - № 6 (643). - С.41–49.
94. Звіт про виконання бюджету пенсійного фонду України за 2015-2019 рр. URL: <https://pfu.gov.ua>.
95. Звіт Рахункової палати України від 24.04.2018р. №11-1 «Про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016-2017роках». URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16756589/Zvit_11-1_2018.pdf?subportal=main
96. Звіти Рахункової палати за роками. Архів / Офіційний сайт Рахункової палати України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/>
97. Звітність. Офіційний сайт Казначейської служби України. Сайт: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>
98. Інформаційні матеріали / Офіційний сайт Державної фіскальної служби України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sfs.gov.ua>
99. Кир'язова Т.О. Особливості середньострокового бюджетного планування в Україні// Міжнародна наукова інтернет-конференція «Інформаційне суспільство: технологічні, економічні та технічні аспекти становлення» /Збірник тез доповідей: випуск 41 – Тернопіль – 2019. – С. 58-60 Режим доступу: <https://drive.google.com/file/d/1PG-4AIW8VYOMOkuhiSKXlZNQKsZaOuXF/view>
100. Кир'язова Т.О. Тенденції формування доходів місцевих бюджетів України в контексті фінансової децентралізації// Всеукраїнська наукова інтернет-конференція «Вітчизняна наука на зламі епох: проблеми та перспективи»/Зб. наук. праць. Переяслав, 2020. Вип.60. – С. 16-20 Режим доступу: https://confscience.webnode.com.ua/_files/200000101-8077b8077e/Збірник%2059.pdf
101. Кир'язова Т.О., Мартинюк І.В. Міжбюджетні трансферти в системі доходів місцевих бюджетів// II Міжнародна науково-практична конференція «Модернізація економіки: сучасні реалії, прогнозні сценарії та перспективи розвитку»: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Херсон, 28 квітня 2020 р. – Херсон: Видавництво ФОП Вишемирський В.С., 2020.–С.724-726
102. Кир'язова Т.О., Чулак Н.І. Податкові пільги: проблеми застосування та напрями їх вирішення// Економіка. Фінанси. Право. – № 1'2018. – С.16-22
103. Кисляк Р. Україна нарощує борги. Хто скуповує її ОВДП і чому [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://finclub.net/ua/analytics/ukraine-naroshchuie-borhy-khto-skupovuie-ii-ovdp-i-chomu.html>
104. Клименко Ю. Ю. Митний пост-аудит в Україні: теорія та практика застосування. Науковий вісник публічного та приватного права. 2019. Вип. 3, том 1, С.161-166. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nvppp.in.ua/vip/2019/3/tom_1/29.pdf.
105. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4215>
106. Коротун В. В. Сучасні виклики акцизного регулювання ринку тютюнових виробів. Фіскальна політика в умовах макроекономічної стабілізації: збірник матеріалів V Науково-практичного інтернет-семінару (м. Ірпінь, 24 лютого – 6 березня 2020 р.). Ірпінь: НДІ фіскальної політики, 2020. 197 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ndi-fp.nusta.edu.ua/files/doc/2020_03_IS_NDIFP.pdf
107. Коцюрубенко Г. М. Фінансова довіра як чинник забезпечення розвитку інвестиційних операцій домогосподарств / Г. М. Коцюрубенко // Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції «Соціально-економічний

- розвиток України і регіонів», (Запоріжжя, 22-23 листопада 2013 р.). – Запоріжжя: КПУ, 2013. – С. 216–217.
108. Крутякова В. І. Екологізація як складова стратегії переходу України до сталого розвитку [Електронний ресурс] / В. І. Крутякова, С. К. Харічков – Режим доступу: https://scholar.google.com/scholar?cluster=5987746963125314178&hl=ru&as_sdt=0,5&scio
109. Левкович О.В. Шляхи покращення розвитку ринку облігацій в Україні / О.В. Левкович, А.В. Фінько // Бізнес Інформ. – 2019.- №9
110. Лекарь С. Доктринальний аналіз фіскальної ілюзії. / С. Лекарь // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. - 2016. - № 4. - С. 110–115.
111. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ/ І.О. Луніна // Економіка України. - 2014. - № 11.- С. 61-75.
112. Маркевич К. «Зелені» інвестиції у сталому розвитку: світовий досвід та український контекст – Центр Разумкова, 2019 – с. 316
113. Мартинюк І. В. Екологічна ефективність податкової політики у сфері використання та охорони природно-ресурсного потенціалу / І. В. Мартинюк // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту: Економічні науки. – Чернівці: ЧТЕІ КНТЕУ, 2013. – № 4 (52). – С. 273–278
114. Мартинюк І. В. Утилізаційний збір для неекологічних товарів / І. В. Мартинюк, О. Ю. Дубовик // АгроСвіт: ТОВ „ДКС Центр”, 2014. – № 8. – С. 37–42
115. Михальчук Н. Ставки за депозитами до кінця літа можуть впасти ще на 1-2% [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/kurs-na-padinnja-stavki-za-depozitami-mozhut-vpa-369436/>
116. Мізіна І.В. Фінансова децентралізація та її вплив на систему місцевих фінансів України/ І.В. Мізіна // Аспекти публічного управління.-2016. -№6-7- с.41-48
117. Місцеве оподаткування в умовах демократичних перетворень [Текст]: автореф. дис... канд. екон. наук / В.В. Письменний; Терноп. нац. екон. ун-т. — Т., 2008. — С. 7.
118. Місцеві бюджети 2019 – експерти прокоментували особливості закону про Держбюджет. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10285>
119. Модернізація системи контролю за обігом тютюнових виробів / Новицька Н. В., Хлебнікова І. І., Коротун В. І., Кошук Т. В. та ін. / за заг. ред. Н. В. Новицької. Ірпінь; Хмельницький, 2020. 120 с.
120. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>
121. Муніципальні позики: світова практика та український досвід [Текст]. / За ред. І. Бураковського. — К.: К.І.С., 2000. — С. 8.
122. Національний банк та Міністерство фінансів здійснили репрофайлінг ОВДП з портфелю НБУ / Міністерство фінансів України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/natsionalnyi-bank-ta-ministerstvo-finsansiv-zdiisnyly-reprofailinh-ovdp-z-portfelii-nbu?category=novini-ta-media&subcategory=vsi-novini>
123. Невидимі субсидії. Хто і скільки втрачає, а хто – отримує в Україні від податкових пільг? // VoxUkraine — незалежна аналітична платформа [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://voxukraine.org/uk/nevidimi-subsidiyi-hto-i-skilki-vtrachaye-a-hto-otrimuye-v-ukrayini-vid-podatkovih-pilg/>
124. Нехайчук Д.В., Нехайчук Ю.С. Місцеві позики та їх розвиток в Україні [Текст] / Д.В. Нехайчук, Ю.С. Нехайчук // Ученые записки Таврического национального

- университета им. В. И. Вернадского (Серия «Экономика и управление»). Том 22 (61). - 2009. - № 1. - С. 69.
125. Новіков В. Країна проїдання. Чому влада не стимулює українців заощаджувати? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/rus/publications/2019/08/26/650910/>
126. Онлайн-система скарг на роботу митниці. Державна митна служба України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://bi.customs.gov.ua/prod/extensions/NC_Complaints/index.html#/analytics
127. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki>
128. Офіційний сайт Державної митної служби України. Сайт: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://customs.gov.ua/>
129. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/ni/ind_rik/ind_u/2002.html
130. Офіційний сайт Міжнародної організації з міграції в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://iom.org.ua/sites/default/files/migration_and_human_trafficking_in_ukraine_2017_ukr.pdf
131. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. Статистичний збірник. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>
132. Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.
133. Офіційний сайт Національної комісії з регулювання ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfr.gov.ua>.
134. Офіційний сайт Пенсійного фонду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pfu.gov.ua/byudzheth/zvity/>
135. Оцінка прогнозу надходжень ПДВ на 2019-2021 рр. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2019/01/evaluation_of_vat_revenue_forecasting_in_2019-2021.pdf.
136. Оцінка прогнозу надходжень податку на доходи фізичних осіб на 2019-2021 рр. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. URL: <https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2015/11/evaluation-of-revenue-forecasting-of-personal-income-tax-for-2019-2021.pdf>.
137. Паєнтко Т. В. Інструменти фіскального регулювання фінансових потоків. Ефективна економіка. 2011. № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=659>
138. Пашко П. В., Пашко Д. В. Митний аудиторський контроль як пріоритет у справі реформування митного адміністрування. Реформування податкової системи України відповідно до європейських стандартів: матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції 22 грудня 2015 р. Ірпінь: НУДПСУ, 2015. С. 233–248 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndi-fr.nusta.edu.ua/report/communication/20160914114041.pdf>.
139. Перспективи митного пост-аудиту в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nv.ua/ukr/biz/experts/perspektivi-mitnogo-postauditu-v-ukrajini-2497492.html>.
140. Петриків А. В. Роль місцевих запозичень у вирішенні фінансових потреб регіонів / А. В. Петриків. // Ефективна економіка. - 2015. - № 5.- с.
141. Податки в Україні та країнах ЄС: де платять більше? URL: <http://cost.ua/news/714-podatky-v-ukrayini-vs-krayiny-eu-de-platyat-bilshe>.

142. Податкова політика України: навч. посібник / За ред. П. В. Мельника. К.: Знання України, 2010. 505 с.
143. Податкова система: Навчальний посібник / [Баранова В.Г., Дубовик О.Ю., Хомутенко В.П. та ін.]; за ред. В.Г. Баранової. - Одеса: ВМВ, 2014. - 344 с.
144. Податкова система: Навчальний посібник / [Волохова І.С., Дубовик О.Ю., Слатвінська М.О. та ін.]; за заг. ред. І. С. Волохової, О. Ю. Дубовик. Харків: Видавництво «Діса плюс», 2019. - 402 с.
145. Податковий індекс. Сайт Європейської бізнес асоціації. URL: https://eba.com.ua/wp-content/uploads/2020/04/EBA_Tax_Index_Mar2020-UKR.pdf.
146. Податковий кодекс України від 2.12.2010 р. № 2755-VI. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
147. Покровская Н. В. Налоговые условия для бизнеса в странах с формирующимся рынком // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2019. № 46. С. 215-228. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nalogovye-usloviya-dlya-biznesa-v-stranah-s-formiruyuschimsya-rynkom/viewer>.
148. Поліщук В.Г., Вахновська Н.А., Іванова І.О. Концептуальна модель фінансової спроможності регіонів держави / В.Г. Поліщук, Н.А. Вахновська, І.О. Іванова // Економічний форум: наук. журн. – Луцьк: РВВ ЛНТУ, 2016. – т. 3. – С.131-137.
149. Поліщук О. Продажі ОВДП зросли вдв'ятеро (!), або Як державна облигація банківський депозит обігнала [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2349478-prodazi-ovdp-zrosli-vdevatero-abo-ak-derzavna-obligacia-bankivskij-depozit-obignala.html>
150. Поляк Г.Б. Финансы местных советов: науч. издание [Текст] / Г.Б. Поляк. – М.: Финансы и статистика. – 1991. – 152 с.
151. Про затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>
152. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України № 1277 від 29.10.2013 р. [Електронний ресурс]: Режим доступу:
153. Про затвердження Порядку проведення оцінки фінансового стану потенційного бенефіціара інвестиційного проекту, реалізація якого передбачається на умовах фінансової самоопкупності, а також визначення виду забезпечення для обслуговування та погашення позики, наданої за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій, обслуговування якої здійснюватиметься за рахунок коштів бенефіціара : Наказ Міністерства фінансів України від 14.07.2016. № 616. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/ru/11388:55786/sp?sp=:wide:max100>
154. Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2017-2019 роки : Постанова від 1 грудня 2017 р. №905. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/905-2017-%D0%BF#n8>
155. Про Звіт «Про виконання Закону України «Про Державний бюджету України на 2019рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722-20#Text>
156. Проект Закону України 17.02.2020 р. № 3076 «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо звільнення від оподаткування податком на доходи фізичних осіб та військовим збором окремих доходів та запровадження справедливої прогресивної шкали податку на доходи фізичних осіб)». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68160.
157. Проект Закону України від 30.01.2020 р. № 2758 «Про внесення змін до статті 167 Податкового кодексу України (щодо запровадження справедливої

- прогресивної шкали податку на доходи фізичних осіб)». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67920.
158. Проць Н. Бюджетна політика у сфері місцевих позик та місцевого боргу / Н. Проць // Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. - 2015. - № 4. - С. 105-111.
159. Реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій. Міністерство фінансів України. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/borg/reiestr->
160. Результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів за січень – грудень 2019 року . [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=158169>
161. Результати фінансової децентралізації за 10 місяців 2018 року – експертний аналіз. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10197>
162. Рівень безробіття в ЄС найнижчий за 20 років – Євростат. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/01/30/7105791>.
163. Рівень довіри українців до банків минулого року впав майже втричі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mind.ua/news/20185603-riven-doviri-ukrayinciv-do-bankiv-minulogo-roku-vprav-majzhe-vtrichi>
164. Самусевич Я. В. Фіскальна конвергенція як наслідок податкової конкуренції: теоретичні засади та емпіричний аналіз // Вісник Української академії банківської справи. 2015. № 1 (38). С. 39-49.
165. Сембер С. В. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансової спроможності і фінансових ресурсів територіальної громади / С. В. Сембер, О. Г. Чубарь, К. С. Машіко // Регіональна економіка. - 2015. - № 3. - С. 81-90.
166. Середньострокове бюджетне планування (міжнародний досвід) // Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29131.pdf>
167. Середньострокове бюджетне планування в Україні. Аналітична записка // Центр економічної стратегії [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/MT-budgeting_.pdf
168. Сідельникова Л. П. Сучасні тенденції функціонування інституту місцевих запозичень в Україні / Л. П. Сідельникова // Економіка та держава. - 2011. - № 12. - С. 59-62.
169. Слатвинская М. А. Перманентный характер налоговой реформы: причины и последствия для экономики Украины. International scientific conference Modern Transformation of Economics and Management in the Era of Globalization: Proceedings of the Conference, January 29, 2016. Klaipeda: Baltija Publishing, 2016. P. 299–302.
170. Слатвінська М. О. Борговий інструментарій фіскальної політики держави. Науково-виробничий журнал «Інноваційна економіка». - 2018. - № 9–10 (77). - С. 176–182.
171. Слатвінська М. О. Детінізація фінансово-економічних відносин як основа фіскальної безпеки України. Всеукр. наук.-прак. конференція здобувачів вищої освіти та молодих учених «Домінанти соціально-економічного розвитку України в умовах інноваційного типу прогресу» 26 березня 2020 року. Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти та молодих учених «Домінанти соціально-економічного розвитку України в умовах інноваційного типу прогресу», 26 березня 2020 року. Київ – КНУТД. 472 с. С.277-279.

172. Слатвінська М. О. Дієвість майнового оподаткування в Україні / М. О. Слатвінська, В. Г. Баранова // Економічний науково-практичний журнал «Причорноморські економічні студії». - 2018. Випуск 26. - Ч. 2. - С. 113–116.
173. Слатвінська М. О. Ключові проблеми податкової системи та напрями їх усунення. Електронне наукове фахове видання «Глобальні та національні проблеми економіки». - 2018. - № 21. - С. 621–62
174. Слатвінська М. О. Модернізація управління державними фінансами у контексті соціально-економічного розвитку країни. Модернізація публічних фінансів: стан та виклики сьогодення: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 13 березня 2018 р. Київ: Аграр Медіа. С. 159–160.
175. Слатвінська М. О. Податкове стимулювання інвестиційної діяльності / М. О. Слатвінська// Економіка. Фінанси. Право. - 2016. - № 3/1. - С. 4–7.
176. Слатвінська М. О. Податкові пільги як інструмент реалізації фіскальної політики. Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія «Економіка і менеджмент». 2017. № 12 (74). С. 77–82.
177. Слатвінська М. О. Податкові пільги як інструмент реалізації фіскальної політики. / М. О. Слатвінська // Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія «Економіка і менеджмент». - 2017. - № 12 (74). - С. 77–82.
178. Слатвінська М. О. Стратегічні імперативи податкової системи України в контексті її реформування. / М. О. Слатвінська // Електронне наукове фахове видання «Економіка та суспільство». - 2018. - Випуск 14. - С. 850–855.
179. Слатвінська М. О. Фіскальна політика України у сфері видатків / М. О. Слатвінська // Науковий вісник ОНЕУ. - 2018. - № 6–7 (258–259). - С. 159–175.
180. Слатвінська М. О. Фіскальна політика: теорія, методологія, практика: монографія. Одеса: Атлант, 2018. 462 с.
181. Статистика Швеції. Статистика стран мира. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://svspsb.net/sverige/statistika-shvecii-1-2017.php>
182. Стоян В.І. Казначейська система: підручник 3-тє видання, змінене й доповнене / Стоян В.І., Даневич О.С., Мац М.Й., - Київ : Центр учбової літератури -2014. – 868с
183. Стратегія національної безпеки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
184. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – С. 239.
185. Тарангул Л.Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика) [Текст]: монографія. / Л.Л. Тарангул. – Ірпінь: Академія ДПС України. – 2003. – 286 с.
186. Тарасенко М.В. Фінанси: Навчальний посібник. – Одеса: Пальміра, 2008. – С. 203-204.
187. Тіньова економіка в Україні. Результати дослідження 2019 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=897&page=1>
188. Товкун Л. В. Місцеві податки та збори як складові податкової системи України: їх особливості та розвиток / Л.В. Товкун// Державне будівництво та місцеве самоврядування. - 2015-. Вип. 29.- С. 85-96.
189. Товстиженко А. У Пенсійному фонді вважають за необхідне розмежувати податки і внески на соціальне страхування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zn.ua/ukr/ECONOMICS/v-ukrayini-na-10-pracyuyuchih-pripadaye-11-pensioneriv-297070_.html
190. Трансформаційні процеси у податковій системі України: монографія / [Волохова І.С., Луніна І.О., Слатвінська М.О., Хомутенко А.В. та ін.]; за ред. д-ра екон. наук І. С. Волохової Одеса: Атлант ВОІ СОІУ, 2018. - 384 с.

191. У 2019 році трудові мігранти переказали до України 9,8 млрд. доларів – НБУ.
URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-perekazy-trudovykh-mihrantiv/30322221.html>.
192. Фабіянська В. Ю., Блоха А. М. Український митний пост-аудит, наближення до європейських норм та стандартів. Ефективна економіка. 2015. 4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3988>.
193. Фінанси: Навчальний посібник: експрес курс / [Волохова І.С., Шикіна Н.А., Волкова О.Г. та ін.] за заг. ред. Волохової І. С. Харків: Видавництво «ПромАрт», 2018. - 262 с.
194. Фінансова децентралізація: результати 2018 року та перспективи 2019 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/382/Fourpager.pdf>
195. Фонд гарантування вкладів відзначає підвищення довіри українців до банків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3030215-fond-garantuvannya-vkladiv-vidznachae-pidvisenna-doviri-ukrainciv-do-bankiv.html>
196. Хомутенко А. В. Адміністрування податків, зборів, платежів: навчальний посібник / за заг. ред. В.П. Хомутенко. Одеса: «Атлант», 2015. 314с.
197. Хомутенко А. В. Актуалізація застосування інструментів управління при плануванні доходів державного бюджету України. Європейський вектор економічного розвитку. 2018. № 1 (24). С. 107–120.
198. Хомутенко А. В. Аналіз практики застосування інструментарію планування видатків і дефіциту державного бюджету України. Академічний огляд. 2018. № 1 (48). С. 23–32.
199. Хомутенко А. В. Бюджетне планування в Україні: сучасний стан та перспективи вдосконалення. Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія «Економіка, управління та адміністрування». 2018. № 3 (85). С. 63–69.
200. Хомутенко А. В. Державний контроль ефективності управління державними фінансами України. Економіка та держава № 2. 2020. С. 48-56
201. Хомутенко А. В. Деякі аспекти управління державними цільовими бюджетними фондами в Україні. Глобальні та регіональні аспекти інноваційного розвитку економіки: матеріали всеукр. наук.-прак. конф., 23 березня 2018 р. Одеса: ОНЕУ, 2018. С. 155–159.
202. Хомутенко А. В. Імперативи та формально-праксеологічні домінанти управління державними фінансами. Економіка та держава. № 7. 2018. С. 30–34.
203. Хомутенко А. В. Інформаційне забезпечення управління державними фінансами України. Вісник КНУТД. Серія «Економічні науки». 2018. № 6 (129). С. 56–72.
204. Хомутенко А. В. Методичний інструментарій управління державними фінансами. Журнал «Проблеми економіки». 2018. № 2 (36). С. 350–356.
205. Хомутенко А. В. Методологічні аспекти оцінювання соціального ефекту від управління державними фінансами України. Вісник соціально-економічних досліджень ОНЕУ № 2 (73). С. 123-136
206. Хомутенко А. В. Методологічні підходи до управління державними фінансами. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Економіка». 2018. № 4 (199). С. 55–62.
207. Хомутенко А. В. Організація нормативно-правового забезпечення управління державними фінансами України. Проблеми системного підходу в економіці: зб. наук. праць. 2019. №. 2 (70). Ч. 2. С. 98–106.

208. Хомутенко А. В. Прагматика та семантика термінів фінансової науки «суспільні фінанси», «публічні фінанси» та «державні фінанси». *Фінанси України*. 2017. № 1. С. 111–126.
209. Хомутенко А. В. Пріоритетні напрями інституціональної модернізації управління державними фінансами України. *Економіка та держава*. 2018. № 2. С. 50–55.
210. Хомутенко А. В. Пріоритетні напрямки підвищення якості планування державних позабюджетних фондів України. *Економіка та право*. 2018. № 3 (51). С. 58–69.
211. Хомутенко А. В. Проблематика управління державними бюджетними та позабюджетними фондами грошових коштів в Україні. *Економіка та держава*. 2018. № 3. С. 60–66.
212. Хомутенко А. В. Системні атрибути та структурні викривлення управління державними фінансами України. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2019. № 2 (64). С. 151–162.
213. Хомутенко А. В. Сутність та передумови інституціональної модернізації управління державними фінансами України. *Економіка та держава*. 2018. № 1. С. 91–96.
214. Хомутенко А. В. Сучасна парадигма управління державними фінансами України : монографія. К.: ФОП Гуляєва В.М., 2019. 384 с.
215. Хомутенко А. В. Сучасний стан фінансового планування у державному секторі економіки України. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Економіка». 2018. № 11 (39). С. 143–154.
216. Хомутенко А. В. Теоретичні витоки науки про державні фінанси. *Економіка та держава*. 2015. № 8. С. 100–103.
217. Хомутенко А. В. Фінансова політика зовнішньоекономічної діяльності: навчальний посібник / В.П. Хомутенко, І.С. Луценко, А. В. Хомутенко, О.Г. Волкова Харків : «Діса плюс», 2018. 370 с.
218. Хомутенко А. В. Хомутенко В. П., Луценко І. С. Державний аудит публічних фінансів: навчальний посібник / Одеса: «Кримполіграфпапір», 2016. 412 с.
219. Хомутенко А. В., Зінченко М. А. Оцінювання ефективності управління фінансовими потоками місцевих бюджетів України за цільовим підходом. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 1 (175). С. 294–305.
220. Хомутенко А. В., Пашура А. Ю. Критеріальний апарат для оцінювання ефективності контрольно-перевірочної діяльності органів Державної аудиторської служби України. *Науковий вісник ОНЕУ*. 2016. № 8 (240). С. 150–162.
221. Хомутенко А. В., Хомутенко В. П. Бюджетні інвестиції в контексті інвестиційної привабливості України. *Формування сучасної наукової думки: матеріали міжнародної наукової конференції*, 31 січня, 2020 рік. Кропивницький, Україна: МЦНД. С. 17-19
222. Хомутенко А. В., Хомутенко В. П. Діагностика стану та тенденцій розвитку податкового адміністрування в Україні. *Економіка. Фінанси. Право*. 2017. № 3. С. 24–31.
223. Хомутенко А. В., Хомутенко В. П. Ефективність управління державними фінансами: світові на вітчизняні підходи до оцінювання. *Світ фінансів*. Випуск 4 (61). 2019. С. 67-82
224. Хомутенко А. В., Хомутенко В. П. Компаративний аналіз ефективності управління державної власності. *Науково-практичний журнал "Причорноморські економічні студії"*. Випуск 47/2019. С. 121-126
225. Хомутенко А. В., Хомутенко В. П. Організаційний ефект від управління державними фінансами України. *Економіка та держава* № 7. 2020. С. 55-60

226. Хомутенко А. В., Хомутенко В. П. Проблематика оцінювання ефективності управління підприємствами державного сектору економіки України. Перспективи стабільного економічного розвитку та економічної безпеки: світовий досвід та вітчизняні реалії: матеріали доповідей Міжнародної науково-практичної конференції: матеріали конф., м. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 21 вересня 2019 р. С. 83-87
227. Хомутенко А.В. Хомутенко В.П., Луценко І.С., Волкова О.Г. Оподаткування суб'єктів господарювання: навч. посіб. / Одеса: «ВМВ», 2014. 418с.
228. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
229. Цивірко К. Грошей немає, але ви тримайтеся: Чому незаконний прожитковий мінімум не можна збільшити [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ua.112.ua/statji/hroshei-nemaie-ale-vy-trymaitesia-chomu-nezakonnny-prozhytkovy-minimum-ne-mozhna-zbilshyty-477430.html>
230. Циммерманн Х. Муниципальные финансы [Текст]: учебник. / Хорст Циммерманн / [пер. с нем.]. – М.: Изд-во «Дело и Сервис». – 2003. – С. 238, 256.
231. Ціна держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.cost.ua/budget/debt/>
232. Шевченко О. В. Місцеві запозичення у системі фінансового регулювання регіональних диспропорцій / О. В. Шевченко // Вісник ДДФА. Економічні науки. - 2014. - № 2. - С. 148-154.
233. Шереметинська О. В., Кравець Ю. Т. Особливості проведення митного постаудиту в Україні. Ефективна економіка, 2016. № 3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4829>.
234. Ширкевич Н. А. Местные бюджеты / Н. А. Ширкевич. – М.: Финансы и статистика, 1991 – С. 73, 97, 107.
235. Шірінян Л. В. Міжбюджетні відносини в Україні в сучасних умовах/ Л.В. Шірінян, С.М. Еш // Наукові праці Національного університету харчових технологій. - 2018. - Т. 24- № 4. - С. 111-119.
236. Що у розвитку громад і територій відбулося за 2019 рік – дані моніторингу децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/12055>
237. Яфінович О. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини: досвід європейських країн та проблеми України / О.Яфінович// Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. - 2015.- Вип. 2. - С. 92-100.
238. Blochliger H., Rabesona J. The fiscal autonomy of sub-central governments: an update [Text] / H. Blochliger, J. Rabesona // OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. – OECD, Paris. - 2009. - #9. – 20 p.
239. Buchanan J. M. Public Finance in democratic process: fiscal institutions and individual choice. Chapel Hill : The University of North Carolina Press, 1967. p. 307.
240. Customs Code of the EAEU. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/tam_sotr/dep_tamoj_zak/SiteAssets/Customs%20Code%20of%20the%20EAEU.pdf
241. Doing Business Doing Business 2020 Comparing Business Regulation in 190 Economies 2020 URL:<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>.
242. Drobot E. V., Klevleeva A. R., Afonin P. N., Gamidullaev S. N. Risk management in customs control. Economy of region. 2017. Volume. 13, Issue 2. URL: www.economyofregion.com.

243. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/refineSplSearch.html?selectedTaxType=CIT&selectedMemberState=12&dateFrom=2019%2F01%2F01&dateTo=&keywords=.
244. Eurostat. Main national accounts tax aggregates. URL: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_taxag&lang=en.
245. García-Alegre E., López-Casasnovas G. The effects of poor financial information systems on the long term sustainability of local public services – Empirical evidence from the Catalan Municipalities. UPF Working Paper Universitat Pompeu Fabra, 2004. 746 p.
246. Hagen V. J., Harden I. Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. *European Economic Review*. 1995. vol. 39, issue 3. P.771–779.
247. Harmful tax competition: an emerging global issue. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development. 1998. 80 p.
248. Homburg S. Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs [Text] / S. Homburg; in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 51, 1994. – S. 314.
249. Hsu, A., L.A. Johnson, and A. Lloyd. 2013. Measuring Progress: A Practical Guide From the Developers of the Environmental Performance Index (EPI). New Haven: Yale Center for Environmental Law & Policy [Электронный ресурс] – режим доступа: https://web.archive.org/web/20131226110627/http://www.epi.yale.edu/sites/default/files/downloads/YCELP_Measuring_Progress_Manual.pdf
250. Ibragimov Z., Kapsalyamov K., Kapsalyamova S. Problems of organizational-tactical activity of customs authorities in combating economic smuggling on transport. *Procedia Computer Science*, 2019. Volume 149, P. 491-499 URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877050919301759>.
251. International Convention on the simplification and harmonization of customs procedures. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new.aspx.
252. Jensen F., Vestergaard N. Regulation of Renewable Resources in Federal Systems- the case of fishery in EU. University of Southern Denmark, Department of Environmental and Business Economics. 1999. № 3/99. URL: <https://portal.findresearcher.sdu.dk/en/publications/regulation-of-renewable-resources-in-federal-systems-the-case-of->
253. Keefer P., Knack S. Why don't poor countries catch up? A cross-national test of institutional Explanation. *Economic Inquiry*. 1997. № 35 (3). P. 590–602.
254. Khomutenko A. Specific methodological approaches to managing state finances. *Montenegrin Journal of Economics*. 2018. № 3. Vol. 14. P. 73–81.
255. Kublikova T. Kurhanska E. System treasury: the relevance of budget funds- Economics and finance science and practice. Collection of scientific articles Melbourne, Australia. – 2016, pp.143 – 147 Economics and finance science and practice. Collection of scientific articles Melbourne, Australia. – 2016, pp.143 – 147
256. Magazzino C., Forte F. Optimal Size of Government and Economic Growth in EU-27 URL: <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/26669/>
257. Message from the World Customs Organization - International Customs Day 2019. URL: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2019/january/message-from-the-world-customs-organization-international-customs-day-2019.aspx1>.
258. mistsevykh-zapozychen-ta-mistsevykh-harantii
259. Musgrave, R., & Musgrave, P. Public finance in theory and practice (5th ed.). New York: McGraw-Hill Book Co. McGraw-Hill international editions. Finance series. 1989. 627 p.
260. Niskanen, W. A. Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-Atherton. 1971, 241 p.

261. Paying Taxes 2020. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/publications/paying-taxes-2020/overall-ranking-and-data-tables.html>.
262. Pevcin P. Does Optimal Size of Government Spending Exists? URL: <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/fin/paper/slov2004/pevcin.pdf>.
263. Revenue Statistics 2016 : Tax revenue trends in the OECD. OECD 2016. 16 p. URL: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-2016-highlights.pdf>
264. Sanz I., Vélasquez F. Fiscal illusion, fiscal consolidation and government expenditure composition in the OECD: a dynamic panel data approach. European Economy Group Working Paper. Universidad Complutense de Madrid. 2003. № 21.
265. Steinherr M. Das Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen [Text]: Ifo-Studien zur Finanzpolitik / M. Steinherr; Bd. 63, Muenchen, 1997. – S. 93.;
266. Stimpfl Hans Kommunale selbstverwaltung / Hans Stimpfl. – München Bayrische Verwaltungsschule Körperschaft des öffentlichen Rechts; Bonn: Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern. – 1998. – P. 84, 94.
267. Taxation Trends in the European Union. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. 286 p. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_trends_report_2017.pdf
268. The Global Competitiveness Report 2016–2017/ Xavier Sala-i-Martin ; edited K. Schwab Geneva: World Economic Forum. 2016. 400 p. URL: http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.
269. The Union Customs Code. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code_en
270. World Customs Organization. URL: <http://www.wcoomd.org>
271. Zimmermann H., und Henke K.-D. Finanzwissenschaft. Eine Einfuehrung in die Lehre von der oeffentlichen Finanzwirtschaft [Text] / H. Zimmermann, K.-D. Henke; 7. Aufl., Muenchen, 1994. – S. 191.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**ВОЛОХОВА ІРИНА СЕМЕНІВНА
ХОМУТЕНКО АЛЛА ВІТАЛІЇВНА
СЛАТВІНСЬКА МАРИНА ОЛЕКСАНДРІВНА
ВОЛКОВА ОКСАНА ГЕОРГІЇВНА
ДУБОВИК ОЛЬГА ЮХИМІВНА
КИР'ЯЗОВА ТЕТЯНА ОЛЕКСАНДРІВНА
КОЦЮРУБЕНКО ГАННА МИКОЛАЇВНА
КУРГАНСЬКА ЕЛЕОНОРА ІВАНІВНА
МАРТИНЮК ІРИНА ВАСИЛІВНА
ШИКІНА НАТАЛІЯ АНАТОЛІЇВНА
ІОРГАЧОВА МАРІЯ ІВАНІВНА
ХОМУТЕНКО ВІРА ПЕТРІВНА**

СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Монографія

За редакцією доктора економічних наук І. С. Волохової

Формат 60x84 1/16. Папір офсет. Друк цифровий
Ум.друк. арк. 23,0. Тираж 300 прим. Зам.03-02.

**Видавництво та друк
ФОП Іванченко І.С.**

пр. Тракторобудівників, 89-а/62, м. Харків, 61135
тел.: +38 (050/093) 40-243-50.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців,
виготівників та розповсюджувачів видавничої продукції ДК № 4388 від 15.08.2012 р.

www.monograf.com.ua