

Київський національний торговельно-економічний університет
Харківський торговельно-економічний інститут

**РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ
ФІНАНСІВ: ЗАВДАННЯ, ПРІОРИТЕТИ,
МЕХАНІЗМИ»**

Київський національний торговельно-економічний університет
Харківський торговельно-економічний інститут

**РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ
ФІНАНСІВ: ЗАВДАННЯ, ПРІОРИТЕТИ,
МЕХАНІЗМИ»**

За редакцією доктора економічних наук І. В. Колупасової

Харків – 2018

Колупаєва І. В., Шелест О. Л. — п. 3.5, Гурьянова Л. Д., Дубровіна Н. А.,
Філіп С. — п. 2.5, Садиков М. А. — п. 3.4, Ганін В. І., Соляр В. — п. 1.2,
Дубровіна Н. А., Неубаєрова Е., Пеліова Я. — п. 2.4, Дубровіна В. А.,
Белоусова С. В., Степаненко С. В. — п. 3.3, Алексєєва Т. І. — п. 1.1,
Бутенко О. П., Опікунова Н. В. — п. 2.2, Демченко О. П.,
Нікітішин А. О. — п. 3.1, Коваленко С. О. — п. 2.1, Непран А. В.,
Тимченко І. Є. — п. 1.3, Юшко С. В., Золотухін Є. В. — п. 3.2,
Сидоренко О. О. — п. 2.3.

Рецензенти:

Ковальов Є. В. — доктор економічних наук, професор кафедри економіки та фінансів, факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ;

Кузенко Т. Б. — кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів Харківського національного економічного університету ім. С. Кузнеця.

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Харківського торговельно-економічного інституту КНТЕУ
протокол № 2 від 19.09.2018 р.*

Реформування системи державних фінансів: завдання, пріоритети, механізми: монографія / За ред. І. В. Колупаєвої – Харків: Видавництво ПП Іванченко, 2018. – 211 с.

ISBN

Досліджено теоретико-методичні проблеми трансформації державних фінансів в умовах глобалізаційних процесів. Виявлені основні ризики та виклики розвитку державних фінансів. Досліджено систему управління державних боргом, визначені пріоритетні напрями удосконалення боргової політики держави. Запропоновано інструментарій для оцінки ефективності банків з державною участю.

Проаналізовано розвиток державних фінансів у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою. Досліджено роль бюджетного планування і прогнозування як складових системи управління державними фінансами. Визначено роль міжбюджетних трансфертів у формування місцевих бюджетів в рамках децентралізації.

Для спеціалістів з питань державних фінансів, науковців, викладачів, аспірантів і студентів ЗВО.

УДК 336.131
Р. 45

ISBN

© Автори, 2018
© Харківський торговельно-
економічний інститут
КНТЕУ, 2018

ЗМІСТ

| | |
|--|------------|
| Вступ. | 4 |
| Розділ І. РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ | 6 |
| 1.1. Вплив глобалізації на економічний розвиток України (Алексєєва Т. І.) | 6 |
| 1.2. Теоретичні засади архітектури державних фінансів в умовах становлення глобальної фінансової системи (Ганін В. І., Соляр В. В.) | 18 |
| 1.3. Основні проблеми, ризики та виклики розвитку державних фінансів (Непран А. В., Тимченко І. Є.) | 32 |
| Розділ ІІ. СУЧАСНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ У КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА | 46 |
| 2.1. Фінансова децентралізація в Україні: підсумки, проблеми та перспективи (Коваленко С. О.) | 46 |
| 2.2. Макроекономічне та бюджетне прогнозування як складові системи управління державними фінансами у рамках стратегії реформування системи управління державними фінансами (Бутенко О. П., Опікова Н. В.) | 61 |
| 2.3. Роль міжбюджетних трансфертів у формуванні місцевих бюджетів (Сидоренко О. О.) | 78 |
| 2.4. Формування дохідної бази місцевих бюджетів на прикладі Словаччини (Дубровіна Н. А., Неубаєрова Е., Пеліова Я.) | 89 |
| 2.5. Реформи в державному управлінні та місцевих фінансах на прикладі країн ЄС (Гурьянова Л. Д., Дубровіна Н. А., Філіп С.) | 112 |
| Розділ ІІІ. МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ ЯК ФАКТОР ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ЕКОНОМІКИ КРАЇНИ. | 121 |
| 3.1. Розвиток державних фінансів у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою (Демченко О. П., Нікітішин А. О.) | 121 |
| 3.2. Інвестиційна привабливість муніципальних цінних паперів для населення України (Юшко С. В., Золотухін Є. В.) | 147 |
| 3.3. Використання моделей кластерного та дискримінантного аналізу для оцінки ефективності стратегії розвитку державних банків (Дубровіна В. А., Белоусова С. В., Степаненко С. В.) | 158 |
| 3.4. Методологія оцінки бюджетних асигнувань (Садиков М. А.) | 169 |
| 3.5. Аналіз, методи та напрями удосконалення системи управління державним боргом (Колупаєва І. В., Шелест О. Л.) | 177 |
| Висновки | 198 |
| Додатки | 201 |

Вступ

Серед нових явищ, які характеризують сучасну економіку, одним із найважливіших є глобалізація — об'єктивний процес в сучасних міжнародних відносинах, що передбачає найвищу ступінь інтернаціоналізації економічних процесів, які є наслідком поглиблення міжнародної спеціалізації та поділу праці. Посилення глобалізаційних процесів породжує взаємозалежність економік окремих країн, веде до встановлення тісних, стійких господарських взаємозв'язків між країнами. Глобалізація суттєво впливає на розвиток та стабільність фінансової системи країни і, передусім, на стан державних фінансів.

Глобалізаційні процеси носять в сучасних умовах суперечливий характер. З однієї сторони, посилення взаємозв'язків між країнами відкриває нові можливості для економічного зростання завдяки пошуку нових ніш та ресурсів, розширенню масштабів міжнародного обміну, поглибленню міжнародного поділу праці. З іншої сторони, вона суттєво впливає на розвиток та стабільність національної економіки і, передусім, на стан державних фінансів. Валютно-фінансові кризи, неконтрольовані переміщення значних мас капіталу, високий рівень волонтильності на фінансових ринках є яскравими прикладами впливу глобалізації на стійкість державних фінансів. Глобалізація, особливо у фінансовій системі, як домінанта сучасного розвитку «розмиває» національні межі фінансових систем і накладає нові обмеження на інституційну структуру державних фінансів. В практичному плані глобалізація економічних процесів призводить до широкого поєднання ризиків і прибутків, які раніше були недоступні для інституційних суб'єктів економіки.

При посиленні глобалізаційних процесів державні фінанси можуть і повинні сприяти ефективному контролю за ризиками, які виникають, та зведення до мінімуму витрат глобалізації. В умовах наростання ризиків посилення внутрішніх та зовнішніх загроз, що підривають стійкість української економіки, реформування державних фінансів в середньостроковій перспективі має стати одним із головних інструментів забезпечення стійкості економічного зростання та активізації інноваційного розвитку. З огляду на це проблема активізації структурних реформ державних фінансів в умовах посилення глобалізаційних процесів набуває особливої актуальності.

Проблема реформування державних фінансів у контексті інтеграційних процесів представляє в останній час одне із провідних і актуальних напрямів сучасної української економічної та фінансової науки. Напрямам реформування державних фінансів в умовах глобалізаційних процесів присвячені дослідження В. Гейця, А. Даниленка, Т. Єфіменко, С. Гасанова, А. Мазаракі, І. Чугунова, В. Мельника,

І. Лютого, В. Опаріна, Я. Жаліло, С. Науменкова, І. Луніної, А. Соколовської, О. Булана, В. Міщенко та ін. Врахування окремих видів зовнішніх ризиків використовується при прогнозуванні найважливіших макроекономічних показників, від яких у значній мірі залежать розміри податкових надходжень бюджету. В той же час недооцінка зовнішніх ризиків і викликів негативно впливає на стан державних фінансів, призводить до виникнення диспропорцій, здатних посилити негативний вплив на фінансово-економічні процеси в національній економіці.

Здатність фінансової системи держави протистояти зовнішнім ризикам та загрозам потребує врахування міжнародного досвіду консолідації державних фінансів, зменшення бюджетного дефіциту, регулювання зовнішніх запозичень, зміни податкового навантаження. Нездатність української економіки протистояти зовнішнім ризикам та загрозам потребує нових методів регулювання зовнішніх запозичень суб'єктів господарської діяльності, валового боргу сектору державного управління, способів фінансування дефіциту бюджету.

В результаті посилення інтеграційних процесів зростають масштаби мобільності праці та капіталу. Одним із факторів, який впливає на економічні рішення суб'єктів господарювання, є податкове навантаження. Переміщення капіталу до країн з порівняно меншим податковим навантаженням призводить до обмеження податкового потенціалу національної економіки, наслідком якого є недостатній рівень надання суспільних товарів послуг. У таких умовах реформування системи державних фінансів потребує переорієнтації податкових надходжень на більш надійні джерела, які мають стійку базу і забезпечують стабільні доходи держави.

Реформування системи державних фінансів в умовах глобалізації у значній мірі визначається здатністю протидіяти зовнішнім викликам і загрозам. В умовах обмеженості фінансових ресурсів незбалансованість державних витрат та зобов'язань представляє значну загрозу державним фінансам. Вона властива усім рівням бюджетної системи і несе значні ризики фінансовій безпеці держави. Надлишкові зобов'язання породжують і високий рівень оподаткування, що прискорює відплив капіталу і обмежує податкові можливості держави.

Для вирішення цих завдань у монографії досліджено вплив інтеграційних процесів на стан економіки країни, визначені основні ризики та загрози державним фінансам, запропоновані заходи щодо реформування окремих складових системи державних фінансів. Колективна монографія написана в рамках наукової теми дослідження «Розвиток державних фінансів у контексті сучасних інтеграційних процесів: теорія, практика та зарубіжний досвід» (державний реєстраційний номер 0117U004220).

звуження сфери використання глобальних механізмів регулювання фінансових відносин за рахунок максимального зменшення податкового навантаження на фінансову діяльність; запровадити принципи оподаткування, які діють у країнах Європейського Союзу.

1.2. Теоретичні засади архітектури державних фінансів в умовах становлення глобальної фінансової системи

Сучасний розвиток світової економіки характеризується появою нових тенденцій і процесів, які обумовлюють істотні зрушення, як в економіці окремих країн, так і в світовому господарстві в цілому. Найглибше і яскравіше сучасні процеси відбилися на сфері державних фінансів, яка є однією з найважливіших складових економіки будь-якої країни світу.

За останні роки державні фінанси докорінно змінили свою роль і місце в архітектурі світового господарства. Інтернаціоналізація й глобалізація економіки, інтенсифікація зв'язків світового господарства зумовили стрімкий розвиток світових фінансових відносин, що поступово перетворюються в єдину систему, в якій кожен елемент, національний або регіональний, має свою функціональну специфіку, але всі вони нерозривно пов'язані між собою. В сучасній економіці відбувається перехід до нового якісного стану фінансової системи, орієнтованої на реалізацію функції фінансування економічного зростання¹¹.

Сьогодні глобалізація асоціюється не стільки з кількісним зростанням обсягів світової торгівлі і прямих інвестицій, збільшеною ступенем інтернаціоналізації виробництва і фінансової діяльності, скільки з якісними змінами функціонування світової економіки, викликаними скасуванням незліченних бар'єрів на шляху переміщення товарів, послуг, робочої сили, капіталів та інформації, що призвели до формування єдиного ринкового простору¹². З 2000-х рр. по теперішній час спостерігаємо спробу внутрішньополітичної стабілізації та реабілітації в світовій економіці, пропозиції конструктивного і взаємовигідного економічного партнерства¹³.

Характерною рисою сучасної епохи є розвиток процесів міжнародної

¹¹ Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8.02.2017 р. № 142-р / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p>.

¹² *Скрицька Н.С.* Сучасні тенденції та протиріччя процесу глобалізації світової економіки // Управління розвитком. – 2015. – № 19. – С. 55–58.

економічної інтеграції. У сфері міжнародних економічних відносин важливе місце належить фінансовому механізму, який виступає провідником фінансової політики держави у сфері міжнародного співробітництва. Фінанси через властиві їм характеристики та інструменти впливають на інтереси учасників міжнародних відносин.

У галузі міжнародного співробітництва фінанси сприяють мобілізації необхідних для інтеграції фінансових ресурсів. Певною мірою вони регулюють міжнародні інтеграційні процеси і стимулюють певні напрямки міжнародних економічних відносин.

Через податкову і амортизаційну політику держави створюють сприятливий для національних виробників клімат для зовнішньої експансії. Завдяки інтеграції національних фінансових систем в міжнародні економічні зв'язки, відбувається розподіл національного доходу не тільки всередині держави, а й в міжнародному масштабі.

Розширення міжнародних економічних зв'язків сприяє формуванню зовнішніх джерел ресурсів, що спрямовуються на фінансування найважливіших державних програм, пов'язаних з перебудовою економіки, створенням сучасного екологічного та соціального середовища.

Інтеграційні процеси сприяють конвергенції національних фінансових систем і створюють передумови для формування міждержавного механізму, який об'єктивно спроможний здійснювати значний вплив на національну і світову економіку. Інтеграція модернізує функціонування всіх ланок фінансової системи, але активніше це відбувається у сфері державних фінансів. Вони все більшою мірою долають національні кордони шляхом створення міждержавних грошових фондів і гармонізації податкової, бюджетної та валютної політики¹⁴.

Держави, залучені у світові інтеграційні процеси, втрачають до певної міри свій суверенітет в області проведення самостійної фінансової політики, проте це компенсується проведенням узгоджених заходів у фінансовій сфері, що дозволяють досягти більшої віддачі, так як фінанси мають тенденцію до інтернаціоналізації. Інтернаціоналізація фінансів, їх використання з метою прискорення інтеграційних процесів досягли помітних результатів в Західній Європі.

Інтеграційні процеси сьогодні характеризуються стрімким розвитком глобального фінансового ринку, ускладненням взаємозв'язків між його

¹³ Елерс Герд. Стратегії реформ у сфері державних фінансів. Національні програми та міжнародні вимоги (МВФ, ЄС, Світовий банк) / Герд Елерс // Фінанси України. – 2014. – № 7. – С. 7–16.

¹⁴ Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України : станом на 11 червня 1998 р. № 615/98 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/615/98>.

секторами, появою інноваційних форм міжнародних розрахунків, активним використанням нових фінансових інструментів, розвитком електронно-інформаційного обслуговування фінансових операцій і т. д.¹⁵

У цей період українська економіка отримала доступ до більш мобільного світового фінансового капіталу, ефективним фінансовим інструментам і технологіям. Розвиток нових інформаційних технологій сприяв зміні сутності і функцій фінансових потоків. В умовах глобалізації фінансових ринків виникли нові форми фінансових потоків, які не тільки опосередковують еквівалентний обмін у рамках відтворювальних циклів, але й відображають появу гігантського світового пласта фінансового середовища. Почався процес приведення національних норм права, принципів і методів управління, правил розрахунків і передачі інформації у відповідність з міжнародними стандартами, принципами та методами управління, правилами розрахунків і передачі інформації¹⁶.

В даний час, на думку вчених, має місце так званий «фінансовий дуалізм»¹⁷. З одного боку, це «традиційні» фінанси, що зберігають безпосередній зв'язок з процесами суспільного відтворення і носять інвестиційний характер, а з іншого — так звані «віртуальні» фінанси, тобто відірвані від відтворювальних процесів, що сприяють перерозподілу фінансових ресурсів на користь спекулятивного капіталу.

Через те, що процеси трансформації фінансової системи під впливом інноваційних технологій набирають обертів, реформування фінансової системи України має враховувати ці тенденції. Однак в Програмі розвитку фінансового сектору України до 2020 р. ці аспекти охоплені досить мало. Більшою мірою заходи реформ стосуються традиційних підходів розвитку фінансової системи, а врахування сучасних тенденцій не передбачено у розроблених заходах¹⁸.

Однак українська фінансова система в її сучасному вигляді не справляється повною мірою з організацією перерозподілу фінансових ресурсів та їх трансформацією в реальну економіку, рівень її розвитку не відповідає вимогам сучасного економічного зростання. Відповідно країна

¹⁵ Аскерова В. М. Міжнародні розрахунки у світовій економіці / В. М. Аскерова, М. Ю. Фещук // Матеріали II наук.-практ. конф. «Фінансові механізми інноваційного розвитку в умовах євроінтеграції» (м. Київ, 31 травня 2018), Київський університет імені Б. Грінченка. — Київ, 2018. — С.18–22.

¹⁶ Міжнародні стандарти фінансової звітності від 01.01.2018 р. / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua>.

¹⁷ Поченчук Г. М. Фінансові технології: розвиток і регулювання // Економіка і суспільство. — 2017. — Випуск № 13. — С. 1193–1200.

¹⁸ Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 р. / Національний банк України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=43352266>.

об'єктивно потребує системи дієвих заходів щодо прискореного розвитку фінансової системи, фінансових ринків, фінансово-посередницького сектора, тобто створення адекватного фінансового забезпечення економічного розвитку.

У цих умовах показники економічного зростання знизилися до рівня, що загрожує перейти в рецесію. Українська економіка увійшла в режим зростання темпами, нижчими за середньосвітові, разючі $-9,8\%$ у 2015 р., $+2,4\%$, $+2,5\%$ у 2016 р. та 2017 р. відповідно. Особливо небезпечно, що практично не зростає промислове виробництво ($+0,4\%$ приросту у 2017 р.) (табл. 1.4), сфера, яка є джерелом переходу на новий технологічний уклад.

Таблиця 1.4

Динаміка промислового виробництва в Україні за 2011–2017 рр.

| | 2011 р. | 2012 р. | 2013 р. | 2014 р. | 2015 р. | 2016 р. | 2017 р. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Індекси промислової продукції (до відповідного періоду попереднього року, %) | 108,0 | 99,3 | 95,7 | 89,9 | 87,0 | 102,8 | 100,4 |

Джерело: Динаміка промислового виробництва в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/pr/iopp/iopp_u/iopp_17.

Такі показники економічного зростання в країні, що спираються на недостатньо ефективну фінансову систему, обумовлені в основному відсутністю цілеспрямованої діяльності по створенню інноваційно-орієнтованих ринкових інститутів. Це призводить до того, що зовнішні фінансові ресурси практично недоступні підприємництву для розвитку нового виробництва. Недостатність коштів для інвестування перетворилася в одну з ключових проблем, істотно обмеживши можливості поширення ринкової моделі і її переходу в режим довгострокового техніко-економічного розвитку. Глибинні структурні перетворення в економіці та інституційні реформи стають тепер умовою не просто макроекономічної стабільності, а й переходу на якісно новий етап розвитку нашої країни¹⁹.

Порівнюючи динаміку рівня рентабельності у фінансовому та реальному секторі економіки І. А. Бержані²⁰ доводить, що в нормальній ринковій економіці ефективність основного виробничого капіталу, як правило, перевищує ефективність торгового і фінансового капіталів. Саме тому інвестиції спрямовуються у виробництво. В українській економіці

¹⁹ Грушевський В. А. Інституційні реформи Державної фіскальної служби України як основа побудови нової сервісної служби // Право і безпека. – 2015. – № 4 (59). – С. 24–27.

²⁰ Бержані І. А. Діагностика рентабельності суб'єктів господарювання України // Економіка і організація управління. 2014. – № 3 (19) – 4 (20). – С. 25–29.

рентабельність в реальному секторі нижче, ніж у обіговому секторі, і приносить там найвищий дохід.

Більшість видів економічної діяльності у 2017 р. мали незначний рівень рентабельності, а окремі з них були збитковими. Позитивні значення рентабельності й найбільшу динаміку у 2017 р. порівняно з 2013 р. демонструють підприємства сільського господарства, торгівлі, професійної та науково-технічної діяльності, інформації та телекомунікацій, організації харчування. Фінансова діяльність хоч і прибуткова, але її рівень останніми роками у зв'язку з кризовими явищами у фінансово-банківській системі значно знизився. Починаючи саме з 2013 р. результат операційної діяльності банків України починає набувати від'ємних значень, і лише у 2017 р. ситуація вирівнюється після кризового значення збитків у розмірі 159,4 млн грн у 2016 р. (рис. 1.4).

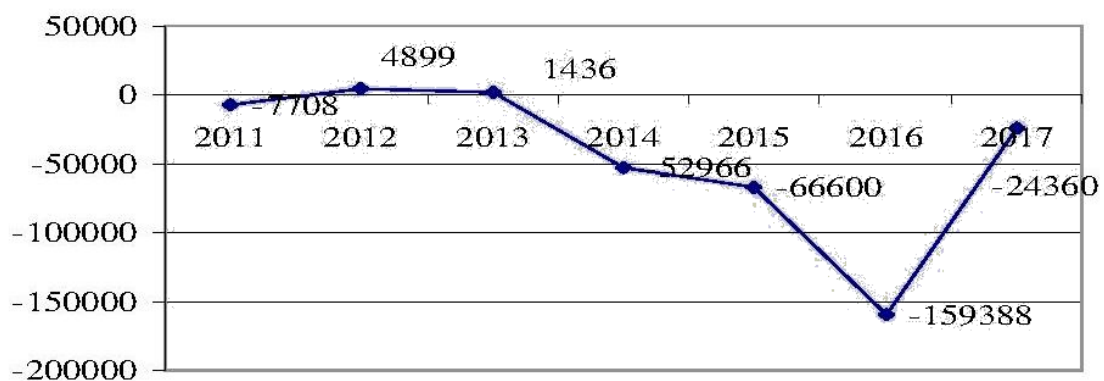


Рис. 1.4. Результат діяльності банків за період 2011–2017 рр., тис. грн.

Джерело: Overview of the banking sector – National bank of Ukraine, – №6, 02.2018/ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=64628171>.

В країні фінансова асиметрія характеризується такими особливостями:

1) у фінансовій сфері спостерігаємо відносний надлишок коштів, в реальній економіці — їх бракує. Фінансові активи (12,8 трлн грн) майже вдвічі перевищують нефінансові активи в економіці (6,5 трлн грн), причому більша частина фінансових коштів перебуває у готівці та депозитах, дебіторській/кредиторській заборгованості, майже порівну складають боргові цінні папери та кредити (на 4–5 місяців);

2) середній рівень рентабельності реального сектора нижче, ніж облікова ставка Національного банку України. Рентабельність економіки у 8,9 % за результатами 2017 р. майже вдвічі нижча за облікову ставку. Якщо не враховувати сезонне її коливання на пониження у літній період, облікова ставка Національного банку України має стійку тенденцію до

зростання (17,5 % станом на 13.07.2018 р.);

3) криза менеджменту підприємств не дозволяє довіряти їм кошти, внутрішньогосподарські умови стимулюють відтік капіталів за кордон, відбувається подальше зростання обсягу неповернених банкам кредитів. Обсяг «дефолтних» кредитів (непрацюючих кредитів з 100%-ною ймовірністю неповернення) в українських банках на 1 січня 2018 р. склав 593,6 млрд грн, або 55,6 % від загального обсягу виданих кредитів. Порівняно з показником на 1 вересня 2017 р., коли вперше була представлена звітність про «дефолтні» кредити, поточний рівень знизився на 0,9 п. п. За інформацією НБУ, 15,6 % «дефолтних» кредитів на суму 93,353 млрд грн припадає на позичальників — фізичних осіб, 84,3 % на 500,259 млрд грн — юридичних осіб (крім банків, бюджетних установ та боржників за інвестиційними кредитами).

Як наслідок, Україна встановила світовий антирекорд за проблемними кредитами. Міжнародне рейтингове агентство Moody's очікує скорочення частки проблемних кредитів в українських банках до 45–50 % до кінця 2018 р.²¹

Ефективність впливу фінансового сектора на економічний розвиток багато в чому залежить від інституційних умов функціонування господарюючих суб'єктів. До теперішнього часу немає єдиного методологічного підходу до взаємодії фінансових інститутів і реального сектора, який необхідний для успішного переходу від стану депресивної стабілізації до прискорення темпів економічного зростання на базі нових технологій. Більш того, не визначена задача створення методології аналізу фінансових, інституційних та техніко-економічних змін в процесі радикальних реформ. Недостатньо розроблені питання визначення впливу ринкового фінансування на структуру виробництва в умовах концентрації вітчизняного та іноземного корпоративного капіталу, динаміку економічного зростання, диференціацію окремих галузей, що представляють глобальний комплекс в господарській системі країни²².

Триває практика фінансування підприємств за рахунок бюджетних коштів в різних формах, оскільки товаровиробники прагнуть отримати доступ саме до бюджетного, практично безповоротного фінансування. Це відбувається паралельно зі зміною координат розвитку фінансового капіталу і його форм, самого генома його функціонування, пов'язаного з

²¹ Банки зменшили кількість дефолтних кредитів // НВ-Бізнес [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://biz.nv.ua/ukr/finance/banki-zmenshili-kilkist-defoltnikh-kreditiv-2450549.html>.

²² *Мартинюк Д. Є.* Аналіз вибору стратегічних видів економічної діяльності національної економіки для надання державної допомоги [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ev.fmm.kpi.ua/article/download/80089/75648>.

утворенням віртуального простору. Так за функціональною класифікацією найбільше витрачається з бюджету на соціальний захист й соціальне забезпечення (16,84 %), виконання загальнодержавних функцій (16,61 %), на обслуговування державного боргу — 12,07 %. На підтримку економічної діяльності з бюджету 2018 р. виділено 18,6 млрд грн (табл. 1.5).

Таблиця 1.5

**Витрати державного бюджету України (функціональна класифікація)
в 2018 р. (станом на 1.07.2018 р.), млн грн**

| Статті витрат | Млн грн | Питома вага, % |
|---|----------|----------------|
| Загальнодержавні функції | 76241,8 | 16,61 |
| у т.ч. обслуговування державного боргу | 55393,8 | 12,07 |
| Оборона | 37483,6 | 8,17 |
| Громадський порядок, безпека, судова влада | 47690,2 | 10,39 |
| Економічна діяльність | 18554,1 | 4,04 |
| Охорона навколишнього середовища | 1459,7 | 0,32 |
| Житлово-комунальне господарство | 7,6 | — |
| Охорона здоров'я | 5317,3 | 1,16 |
| Духовний та фізичний розвиток | 3476,1 | 0,76 |
| Освіта | 21625,7 | 4,71 |
| Соціальний захист та соціальне забезпечення | 77302,9 | 16,84 |
| у т.ч. соціальний захист пенсіонерів | 72347,2 | 15,76 |
| Міжбюджетні трансферти | 169807,6 | 37,00 |
| Всього | 458966,6 | 100 |

Джерело: Витрати державного бюджету України / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

У віртуальному просторі формується спочатку «друга економіка», що відтворює в відображених формах процеси і відносини, що складаються в реальному секторі. Однак потім вона перетворюється з «другої» в «першу», визначаючи глобальне домінування фінансового спекулятивного капіталу над капіталом виробничої сфери.

Нові технології, відрив здебільшого фінансових потоків від реальних потреб економіки, внутрішньо притаманна фінансовим ринкам тенденція до спекулятивної поведінки поступово приводять фінансову систему до гіпетрофії. Інтеграція ринків фінансових послуг та інформаційно-комунікаційних послуг призводить до утворення нового стану фінансового капіталу, перетворення його в інформаційно-фінансовий²³.

Цей процес має потрібну форму прояву: з одного боку, відбувається комунікативна єдність фінансових інститутів, з іншого — розвивається інфраструктура ринку фінансових послуг, з третього боку, це дозволяє

²³ Бондаренко О. С. Інформаційно-аналітичне забезпечення управління фінансовими ресурсами суб'єктів господарювання // Економіка та держава. – 2018. – № 6. – С.21–24.

розвиватися віртуальному, фіктивному фінансового капіталу, що породжує штучне завищення цінності фінансових інструментів (зростання курсу акцій, поява сек'юритизованих активів, деривативів), відірваних у русі від реального обігу фінансових ресурсів. Слід також додати, що процес відбувається в умовах глобалізації²⁴.

В Україні, незважаючи на запізніле застосування фінансових технологій, феномен віртуалізації також набув поширення. Він проявляється у відриві фінансових ринків від виробництва; орієнтації не на економічне зростання, а на отримання і вивезення з країни надприбутків за рахунок спекулятивних операцій; викачування з реального сектора грошових коштів, що призводить до замкнутості ринку, його відлучення від народного господарства, фінансовою елітизацією, яка паразитує на економіці; наявності в обігу великої кількості віртуальних фінансових інструментів; ствернення грошей «з повітря» — емісії акцій, векселів, депозитних сертифікатів, після чого емітенти випаровуються разом із зібраними коштами.

Наочним підтвердженням віртуальності українського ринку стало падіння вартості державних цінних паперів у 2014 р. У вересні 2017 р. Україна після чотирирічної перерви повернулася на ринки зовнішніх запозичень, розмістивши 15-річні боргові цінні папери на суму 3 млрд дол. США під 7,375 % річних. Останнє ринкове розміщення було здійснене у квітні 2013 р. (10-річні єврооблігації під 7,5 % річних на 1,25 млрд дол. США). Подальше накопичення зовнішніх дисбалансів на тлі стагнації економіки та відсутності структурних реформ викликали суттєве занепокоєння інвесторів щодо виконання Україною своїх зобов'язань. Дохідність до погашення українських євробондів лише протягом травня — серпня 2013 р. зросла на 300 б. п. до 10 % річних, що фактично унеможливлювало нові ринкові залучення. Унаслідок затяжної кризи 2014–2015 рр. доступ до ринків капіталу залишався обмеженим, а подальші емісії (на загальну суму 3 млрд дол. США) відбувалися виключно під гарантії уряду США²⁵.

В останні роки глобальний фінансовий ринок збільшується швидкими темпами. В значній мірі це обумовлено як зростанням капіталізації ринків, що розвиваються, так і все більшою лібералізацією фінансових потоків. При цьому фінансовий ринок стає глобальним навіть більшою мірою, ніж товарні ринки. Поки Україна відноситься до групи країн з недостатньо

²⁴ Комплексна програма розвитку фінансового ринку України на 2015–2020 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/Content/download/Reforms/Financial%20sector/Complex%20program%20finance.pdf>.

²⁵ Інфляційний звіт / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=58138836>.

розвиненою фінансовою системою, де двосторонні потоки капіталу дозволяють «імпортувати» фінансові ресурси з-за кордону, замість того щоб створювати свої. Розвиток кредитного та фондового ринку, а також фінансування інвестицій в основний капітал відбуваються не за рахунок трансформації вітчизняних заощаджень в інвестиції, а завдяки притоку іноземних інвестицій на суму 39 трлн дол. США²⁶.

Очевидно, такий шлях дозволяє подолати бар'єри економічного зростання, пов'язані з недоліками фінансової системи, і сприяє швидкому розвитку. Але одночасно це створює додаткові ризики: по-перше, система банківського регулювання відстає від потреб банківського сектора; по-друге, фінансова система не встигає виробляти адекватні методи управління ризиками; по-третє, країна виявляється більш схильною до впливу міжнародних фінансових криз. В результаті фінансові кризи відбуваються частіше, а значить, посилюється нестабільність темпів економічного зростання. Так, різке погіршення ситуації на українському ринку фінансових ресурсів призвело до численних банкрутств. Тільки за останні три роки у стадії реорганізації, банків, що визнані неплатоспроможними та до яких Фондом гарантування вкладів фізичних осіб введено тимчасову адміністрацію, банків у стадії ліквідації 76: 2015 р. — 45, 2016 р. — 21, 2017 р. — 10 банківських установ²⁷.

Світова криза, яка виникли внаслідок протиріч неоліберальної моделі капіталізму, сприяє укрупненню глобальних монополій і посиленню їхньої ролі в світовому господарстві (середній і малий бізнес будуть відігравати другорядну роль), відроджує політику протекціонізму, що є потужним інструментом глобальної корпоративної конкуренції. У зв'язку з цим економіка України, відзначали О. Йосипенко²⁸, О. Головня²⁹, К. Двойних³⁰ потребує нарощування обсягу довгострокових інвестицій в розвиток основного капіталу, в той час як спекулятивні інвестори ставлять перед собою завдання максимізації і фіксування прибутку в короткостроковому періоді.

Величезні «ножиці» між реальним і фіктивним капіталом не дають

²⁶ Прямі інвестиції (акціонерний капітал) з країн ЄС в економіці України / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/zd/ives/ives_u/ives0617_u.htm.

²⁷ Реорганізація та ліквідація / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=75535&cat_id=17823466.

²⁸ *Йосипенко О. А.* Вплив іноземних інвестицій на економічний розвиток України / О. А. Йосипенко // Вісник Хмельницького національного університету. – 2014. – № 5. Т. 1. – С. 215–216.

²⁹ *Головня О. М.* Управління інвестиційним кліматом: інтереси держави, регіонів і підприємств / О. М. Головня // Актуальні проблеми економіки. – 2014. – № 1. – С. 256–261.

³⁰ *Двойних К. Є.* Ефективність інвестицій в умовах нової економіки / К. Є. Двойних // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 2. – С. 12–16.

можливості уряду здійснювати великі інвестиції, сприяти економічній стабілізації та створенню передумов зростання. Це змушує шукати позикові джерела покриття своїх витрат, звертатися до міжнародних організацій, що видають в якості засобів подолання кризових явищ радикальні неоліберальні рецепти, якими є надання кредитів. Їх інтерес до економіки свідчить про те, що остання поки далека від досконалості і має недоліки, які необхідно локалізувати.

У минулий період реформування не вдалося повністю (досить обґрунтовано) розмежувати фінанси держави, компаній і фірм, причому це розмежування стосується як організаційно-структурних, так і функціональних аспектів руху фінансових потоків. «Змішування» державних фінансів з приватним бізнесом породило фантастичні форми олігархічних капіталів.

В рамках сегмента «державні фінанси» важливе місце займає бюджет, який є ключовим фінансовим інститутом економіки і реалізації фінансової політики. В Україні бюджетна система має складну конструкцію, і від обґрунтованості її окремих регіональних частин, їх взаємозв'язків з центром залежить сталий розвиток країни. Сучасна бюджетна система заснована на збільшенні повноважень регіональних і місцевих громад, тому важливо досягти балансування доходів та витрат також і регіональних бюджетів³¹.

Нова парадигма бюджетного процесу повинна спиратися на систему гарантій, що представляє собою комплекс заходів, орієнтованих як на забезпечення стабільного, стійкого, гарантованого здійснення бюджетного фінансування всіх життєзабезпечуючих сегментів державного устрою, так і заходів програмного, стратегічного плану, пов'язаних з реальним прогресивним зростанням економіки країни. Можливості практичної реалізації заходів з формування нової фінансової політики і особливо бюджетної парадигми залежать від позиціонування Україною свого бачення розвитку світової фінансової системи і свого місця в ній.

Одне із завдань грошово-кредитної і валютної політики на сучасному етапі — створення механізмів запобігання надмірного відтоку капіталу і різкого коливання валютного курсу. Найбільш небезпечними і непередбачуваними є різкі коливання курсу національної валюти. Всі фінансові кризи 2008, 2014, 2015 рр. більшою мірою пов'язані з різкими коливаннями курсу національної валюти, і зараз ми переживаємо період нестійкості курсу валюти. Потрібно активізувати систему прогнозування курсу валюти у взаємодії зі споживчими і цінами виробників, реальними

³¹ Дума В. Л. Міжнародний досвід формування бюджетного потенціалу місцевих фінансів // Економіка і суспільство. – 2017. – Випуск №13. – С.1093–1099.

доходами населення, бюджету та соціальними видатками бюджету. Потрібно, щоб грошово-кредитна політика вийшла за вузькі межі регулювання інфляції і нарощування золотовалютних резервів на основі надмірного збільшення позитивного сальдо торгового балансу.

Вся економічна політика і її окремі види — грошово-кредитна і бюджетно-податкова — повинні бути спрямовані на стимулювання економічного зростання в межах 6–7 % ВВП, що є нижньою межею економічно і соціально безпечного розвитку. Потрібні проривні заходи переломного характеру: необхідно не тільки стримати рецесію, але й надати динамічність розвитку. Стимулом до цього є також зростання бюджетних витрат, хоч це і пов'язано з дефіцитом бюджету. Дефіцит на рівні 2,5 % ВВП дозволить за середньостроковий період наростити темпи витрат бюджету та задати більш динамічний вектор розвитку на наступні роки.

Слід особливо підкреслити, що деформованість бюджету, яка виражається в необхідності накопичувати резервні доходи, є результатом деформованості економіки, низької конкурентоспроможності вітчизняного виробництва та нарощування імпорту машин, обладнання, споживчих товарів. Імпорт вимагає валютних витрат, які можуть бути покриті практично за рахунок експорту сировинних ресурсів. Це постійно відтворює деформовану структуру виробництва. Для її подолання необхідно диверсифікувати виробництво на інвестиційній основі з переглядом засад фінансово-структурної політики держави.

В умовах секвестру і закликів до загальної економії, абсолютні скорочення торкнулися в основному людського капіталу. Навіть з урахуванням перенесення частини витрат в охороні здоров'я на позабюджетні фонди, загальні видатки державного бюджету на охорону здоров'я становили у 2017 р. 1,16 %, освіту — 4,71 %, духовний і фізичний розвиток — 0,76%. При цьому витрати на оборону збільшуються щорічно, а економічне зростання — у незначній мірі.

Головна бюджетна ідея — навчити економіку спокійно і обґрунтовано знижувати витрати, використовуючи маневр пріоритетів. Ключові програми бюджетного планування повинні не просто статистично відображати рівень бюджетних витрат на їх реалізацію, а перетворитися в бюджетно-технологічні платформи реалізації ідеології розвитку в певних сферах економіки³². Це пов'язано з перетворенням їх у комунікаційні інструменти, спрямовані на активізацію, стимулювання і координацію розвитку всіх учасників бюджетного процесу.

Фінансова стратегія держави повинна базуватися на використанні

³² Шикіна Н. А. Бюджетно-податкові важелі як інструмент розвитку економіки сталий розвиток економіки / Н. А. Шикіна, І. В. Мамонтова // Всеукраїнський науково-виробничий журнал. – 2013. – № 1. – С. 345–348.

державних мегапроектів як мультиплікаторів розвитку фінансового потенціалу економіки. В даний час такими можуть стати сектори національної економіки, які забезпечать енергетичну, інвестиційно-інноваційну, продовольчу, складові безпеки країни, це передусім сільське господарство та паливно-енергетичний комплекс³³.

Спираючись на світовий досвід, необхідно знайти механізм підвищення ролі України в глобальній фінансовій системі, що вкрай складно і зарахування з 1 січня 2018 р. до місцевих бюджетів 5 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату;

збереження норми щодо зарахування 13,44 % акцизного податку з пального до місцевих бюджетів;

передача на фінансування з державного бюджету ветеринарних лабораторій та ветеринарних лікарень.

На державну підтримку регіонального розвитку передбачено спрямувати 12,9 млрд грн, у тому числі:

державний фонд регіонального розвитку — 6,0 млрд грн (4,0 млрд грн — загальний фонд, 2,0 млрд грн — спеціальний фонд (за рахунок надходжень конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення);

субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад — 1,9 млрд грн;

субвенція здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій — 5,0 млрд грн³⁴.

В умовах фінансових криз важливим інструментом антикризового управління є створення резервних фондів. Однак цей позитивний напрям формування запасів коштів сьогодні пов'язаний з методологічним недоліком обґрунтування потреб у коштах, безкоштовністю бюджетних асигнувань, низькою відповідальністю отримувачів коштів.

Найважливішим сегментом фінансової системи є сфера корпоративних фінансів, яка включає фінансові ресурси суб'єктів господарювання, що формуються в результаті фінансово-господарської діяльності. Основними джерелами утворення даних ресурсів є: доходи; амортизаційні відрахування; акціонерний капітал; позикові кошти;

³³ *Мартинюк Д. Є.* Аналіз вибору стратегічних видів економічної діяльності національної економіки для надання державної допомоги / Д. Є. Мартинюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ev.fmm.kpi.ua/article/download/80089/75648>.

³⁴ *Маркович Г.* Особливості місцевих бюджетів 2018 / Г. Маркович // Прес-центр ініціативи «Децентралізація» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/7794>.

фінансова підтримка держави.

В умовах глобалізації роль корпоративних фінансів в забезпеченні розширеного відтворення є центральною, враховуючи, що основні засоби корпоративного сектора оцінюються більш ніж в 8177 млрд грн (3429 млрд грн за залишковою вартістю³⁵. З загальної суми чистих прибутків у розмірі 515 млрд грн. 412,8 млрд. грн. у 2017 р. було спрямовано на капітальні інвестиції³⁶. Це обумовлює необхідність більш активного залучення фінансів корпоративного сектора в реалізацію національно-значущих проектів розвитку економіки країни.

Трансформація структури фінансів корпоративного сектора, як показує аналіз, недостатньо спрямована на підвищення ефективності інвестиційних процесів, що вимагає більш жорстких заходів з регулювання фінансових потоків корпоративного сектора, їх орієнтації на модернізацію на інноваційній основі основних фондів реального сектора. При цьому повинна налагоджуватися система партнерства держави з корпоративними структурами бізнесу, здатна вивести фінанси корпоративної системи на рівень, що відповідає глобалізаційним викликам.

Фінансова глобалізація різноспрямовано впливає на рівень стабільності національних фінансових систем, що проявляється, з одного боку, в зростанні обсягів транскордонних фінансових трансакцій, появі нових фінансових інститутів, а з іншого боку — в зміні динаміки і механізмів розгортання фінансових криз, активізації використання позикових коштів фінансовими інститутами.

Формування стратегії інституційного розвитку національної фінансової системи має відбуватися з урахуванням даних змін, в тому числі на етапі посткризового відновлення. Однак, дана задача була виконана лише частково національними органами фінансового регулювання, що підтверджується аналізом наслідків сучасної глобальної фінансової кризи. Це висуває в ряд актуальних наукових і практичних завдань розробку заходів щодо подолання фрагментарності національного фінансового регулювання³⁷.

В умовах прискорення глобалізаційних процесів різноманіття законодавчих норм в регулюванні національних фінансових систем буде

³⁵ Наявність і стан основних засобів за видами економічної діяльності (КВЕД-2010) за 2016 рік / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

³⁶ Капітальні інвестиції за видами економічної діяльності за 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

³⁷ Про схвалення Концепції розвитку системи управління державними фінансами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2012 р. № 633-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/633-2012-p/print1360051017911272>.

витіснятися стандартизацією і уніфікацією правил діяльності фінансових інститутів. Необхідно знизити залежність стандартів регулювання та нагляду діяльності фінансових інститутів від циклічності світової економіки, що можливо шляхом розробки міжнародних стандартів, що враховують зміну рівнів ризиків на різних фазах економічного циклу.

Впровадження міжнародних стандартів передбачає приведення всіх нормативно-правових актів у сфері ринку цінних паперів, банківської, страхової, оціночної діяльності, а також діяльності професійних учасників фінансового ринку у відповідність з загальноприйнятими міжнародними законодавством. Дотримання цієї вимоги направлено на залучення іноземних інвесторів і компаній-нерезидентів, які надають послуги у фінансовому секторі, і дозволяє перерахованим особам істотно скорочувати час і витрати на адаптацію та трансформацію свого бізнесу в нових умовах, вносить визначеність у їх права і обов'язки. Практично це означає створення правового середовища для боротьби з відмиванням грошей і злочинами у фінансовому секторі. Як відзначають експерти, крім ухилення від сплати податків, ризик відмивання грошей існує до тих пір, поки здійснюються незаконні види діяльності, включаючи тероризм, обіг наркотиків, заборонену торгівлю зброєю, сучасні види рабства, корупцію і т. д. На тлі зростаючої глобалізації фінансових ринків, ризик здійснення подібних угод істотно зростає. Уряди країн, що бажають зберегти за собою статус світових фінансових центрів, повинні приймати відповідні закони, спрямовані на боротьбу з відмиванням грошей. Наприклад, в Швейцарії законодавство в цій області стосується діяльності не тільки банків, але і страхових, керуючих, юридичних компаній.

Прикладом впровадження в практику фінансових відносин принципів розвитку міжнародної фінансової структури є прийняті і на сьогодні схвалені більшістю країн кодекси і зводи правил. У їх числі Базельські принципи банківського нагляду, принципи Міжнародної організації комісій з цінних паперів (International Organization of Securities Commission), принципи Міжнародної організації зі страхового нагляду (International Association of Insurance Supervision), принципи Комітету з платіжним і розрахункових систем (Committee on Payment and Settlement System), принципи транспарентності грошової і фінансової політики МВФ та ін.

Головними завданнями нової концепції фінансового регулювання для досягнення економічної стабілізації в Україні є:

- подолання впливу капіталу з сфери матеріального виробництва;

- підвищення норми накопичення за рахунок капіталізації чистого прибутку (що залишається після сплати податків) шляхом введення тимчасового режиму інвестиційного контролю в приватизованому і державному секторах економіки;

створення фінансових, юридичних і обліково-контрольних умов для нарахування та використання за цільовим призначенням фондів амортизаційних відрахувань;

акумулювання гривневих і валютних заощаджень населення в реальний промисловий і фінансовий капітал;

зняття перешкод і створення умов об'єднання вітчизняного банківського і промислового капіталів в цілях формування великих фінансово-промислових банківських груп, конкурентоспроможних потужним західним транснаціональним корпораціям;

забезпечення капіталізації доходів від реалізації акцій приватизованих підприємств, що перебувають у власності трудових колективів, управлінської номенклатури, сторонніх власників і державних органів.

Таким чином, фінансова політика, що має на меті дієву економічну стабілізацію, повинна здійснюватися не в рамках вузького і малоефективного зв'язку «скорочення грошової маси — зменшення бюджетного дефіциту — скорочення попиту — зниження інфляції», а в системі «накопичення капіталу — розширення попиту — зростання виробництва і зайнятості — зростання бюджетних доходів — скорочення бюджетного дефіциту — зниження інфляції».

Використовуючи сучасні методи стратегічного планування, необхідно створити нову гармонійну структуру економіки, що включає модернізацію ПЕК, і по суті заново відбудовані машинобудування, легку промисловість і ряд інших обробних галузей.

Нова структура економіки відкриє шлях до створення нової структури товарних ринків, що дозволить забезпечити збалансованість попиту і пропозиції насамперед на внутрішньому ринку, нормалізувати систему цін і різко знизити тиск фактора незбалансованості на зростання промислових і споживчих цін. Цей структурний маневр потребує органічного вбудовування фінансово-банківського механізму в відтворювальний процес, коли фінансові ресурси, бюджет, амортизаційний фонд, кредит, зберігаючи свою специфіку і певну цільову автономність, будуть використовуватися для реалізації спільного стратегічного задуму, досягнення цільових індикаторів розвитку економіки і національної безпеки.

1.3. Основні проблеми, ризики та виклики розвитку державних фінансів

В Україні розпочата радикальна економічна реформа, мета якої — впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Досягнення цього завдання потребує