

УДК 341.1+[336.1:339.7]

Соломія Салій,*аспірант кафедри адміністративного і фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка*

ВИЗНАЧЕННЯ І АНАЛІЗ ПЕРСПЕКТИВНИХ НАПРЯМІВ ВЗАЄМОДІЇ УКРАЇНИ З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ В ОСНОВНИХ СФЕРАХ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

У статті проаналізовані ключові досягнення у межах співпраці з міжнародними фінансовими організаціями в основних сферах публічних фінансів, що дозволяє визначити ефективність реформ, що проводяться, а також окреслити перспективи їх продовження у рамках забезпечення фінансової безпеки України.

Ключові слова: публічні фінанси, міжнародні фінансові організації, бюджетна система, оподаткування, банківський сектор, фінансовий моніторинг.

Постановка проблеми. У сучасних фінансових та економічних умовах Україна динамічно взаємодіє з міжнародними фінансовими організаціями (МФО) у сфері бюджетних правовідносин, оподаткування, банківського сектору та фінансового моніторингу, і, відповідно, здійснюється широкий вплив на всю фінансову систему України, що вимагає цілісного правового аналізу. Водночас співпраця з МФО повинна сприяти розвитку національної фінансової системи та зміцненню фінансової безпеки. Тому важливо залучати ті міжнародно-правові механізми, які забезпечують фінансову безпеку, а також допомагають ефективно запобігати та протидіяти внутрішнім та зовнішнім загрозам у фінансовій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями привертає увагу багатьох вчених. Основу теоретичних міркувань цієї роботи заклали результати досліджень українських науковців: Ю. П. Битяка, І. В. Яковюка, О. І. Барановського, Е. С. Дмитренко, І. Б. Заверухи, В. І. Муравйова, Н. О. Гребенюк тощо. Крім цього, використані аналітично-статистичні дані та звіти, що оприлюднюються на офіційних інтернет-сторінках міжнародних фінансових організацій та органів публічної адміністрації.

Мета написання наукової статті – проаналізувати, як співпраця з міжнародними фінансовими організаціями відбивається на якісних перетвореннях у ключових сферах публічних фінансів, оскільки це дозволяє визначити ефективність реформ, що

проводяться, а також окреслити перспективи їх продовження у рамках забезпечення фінансової безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Взаємодія з міжнародними фінансовими організаціями є невід'ємним напрямом зовнішньополітичної діяльності нашої держави, а також важливим чинником фінансово-економічного розвитку України, оскільки співробітництво з МФО має вплив на публічну фінансову діяльність, зокрема на особливості формування, розподілу і використання грошових ресурсів, а також організацію грошового обігу і здійснення фінансового контролю.

У сфері бюджетних правовідносин Україна найбільше співпрацює з Міжнародним валютним фондом. На основі аналізу програмних документів, у рамках яких відбувалися відносини з МВФ упродовж 1994-2018 років, можна виділити такі цілі та результати співпраці:

Розглядаючи співпрацю України з міжнародними фінансовими організаціями у сфері бюджетних правовідносин, варто звернути увагу на динаміку дефіциту державного бюджету, державного боргу та золотовалютних резервів, оскільки співпраця з МФО тісно пов'язана з цими показниками. Аналіз цих показників дозволяє зробити висновок, що активізація співпраці з МВФ зумовлена фінансовими труднощами, які чітко відображаються на дефіциті бюджету у зв'язку зі скороченням надходжень та зростанням витрат, а також позначається на рівні інфляції. Тому у відповідь на складну фінансово-економічну ситуацію у 2008, 2010, 2014, 2015 роках в Україні розпочаті програми «Стенд-бай» (2008, 2010, 2014)

та «Механізм розширеного фінансування» (2015); крім цього, наслідком кредитних програм МВФ є зростання зовнішнього державного боргу України.

Виконання економічних програм з МФО залежить від ефективності публічних витратків. Як стверджує Ю. Д. Радіонов, у цьому контексті ключове завдання для уряду – формування такої системи державних витратків, яка б могла забезпечити максимальне досягнення мети за кожною статтею державних витратків, за кожною бюджетною програмою, на всіх рівнях

бюджетної системи, перетворення бюджетного механізму на дійовий інструмент реалізації соціально-економічної стратегії розвитку держави [1, с. 81]. Тому доцільно звернути увагу на динаміку ефективності публічних витратків впродовж 1995-2018 років.

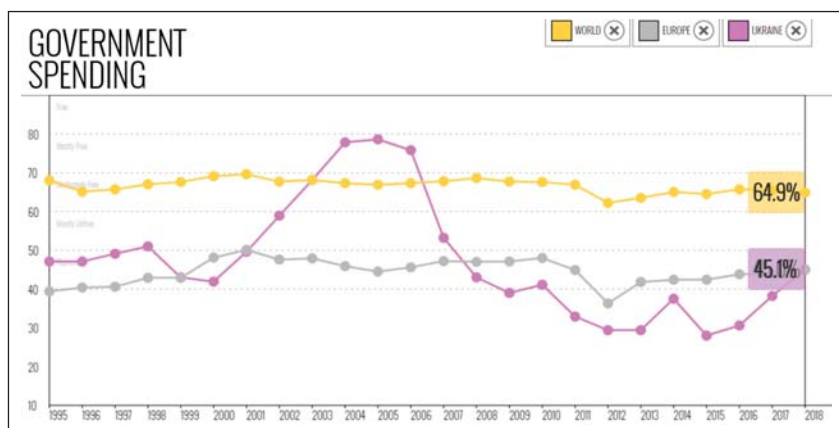
На Графіку 1 показано, що управління публічними витратками найбільш ефективним було впродовж 2001-2007 років. У цей період спостерігалось економічне піднесення та Україна співпрацювала з МВФ лише у форматі надання консультацій, а не на кредитних від-

Таблиця 1

Цілі та результати співпраці України з МФО у сфері бюджетних правовідносин

Цілі	Результати
1994-1999 роки	
Впровадження жорсткої бюджетної політики та досягнення помірних темпів інфляції шляхом скорочення витратків та збільшення дохідної частини, у тому числі скорочення субсидій, податкових пільг та зміни системи управління казначейськими коштами	<ul style="list-style-type: none"> • диверсифіковано структуру джерел покриття дефіциту державного бюджету шляхом залучення зовнішніх кредитів та заборонено фінансування за допомогою емісії НБУ; • змінено підходи до формування бюджетної політики та управління публічними фінансами, що раніше ґрунтувалися на державному плануванні в умовах командно-адміністративного перерозподілу фінансових ресурсів, завдяки спрямуванню на адаптацію до ринкових механізмів управління економікою та поступове приведення до міжнародних стандартів у цій сфері; • перехід на казначейську систему касового виконання бюджетів, змінено класифікацію доходів і витратків, впроваджено нову систему міжбюджетних відносин, що дозволило встановити контроль над обігом публічних фінансів; • зріс державний борг відносно ВВП на 61 % у 1999 р., згодом реструктуризований до 29 %.
2000-2007 роки	
Зміцнення фінансового сектору шляхом реформування податкової системи, пенсійної системи та енергетичного сектору і у такий спосіб зменшення витратків державного бюджету	<ul style="list-style-type: none"> • прийнято перший Бюджетний кодекс України від 2001 року на основі рекомендацій МВФ; • впроваджено програмно-цільовий метод бюджетного планування.
2008-2013 роки	
Проведення більш ефективної політики щодо витратків шляхом обмеження витратків у частині збільшення мінімальної заробітної плати, пенсії та інших соціальних виплат, а також реформування державного управління, пенсійної системи, сектора державних підприємств, податкової системи, НАК «Нафтогаз України», підвищення тарифів на газ та електроенергію	<ul style="list-style-type: none"> • прийнято Бюджетний кодекс України від 2010 року; • реформовано систему пенсійного забезпечення; • поліпшено систему центральних органів виконавчої влади та доступу до публічної інформації у сфері бюджетних коштів.
2014-2018 роки	
Вжиття заходів з метою фіскальної консолідації за рахунок оптимізації витратків у соціальній сфері та державному управлінні, а також бюджетній, пенсійній та медичній реформі	<ul style="list-style-type: none"> • проведено бюджетну реформу щодо управління державними фінансами, у тому числі запроваджено комплексне середньострокове бюджетне планування, посилено роль програмно-цільового методу, збільшено прозорість використання коштів; • підвищено фінансову спроможність територіальних громад (бюджетна децентралізація); поліпшено систему публічних закупівель, розпочато реформування сфери охорони здоров'я,

Джерело: складено автором на основі аналізу програмних документів МВФ з Україною



Графік 1. Ефективність публічних витратів з 1995 до 2018 року
Джерело: <https://www.heritage.org/index/visualize?cnts=ukraine&type=4>

Таблиця 2

Результати співпраці з МФО у сфері оподаткування

1	Розпочато комплексне реформування Державної фіскальної служби України: • впроваджено систему ключових показників ефективності; • ДФС підпорядковано Міністерству фінансів України; • поліпшено інформаційне забезпечення; • змінено підходи до кадрової політики; • ведеться робота щодо остаточної ліквідації податкової міліції та створення нового органу для боротьби з фінансовими злочинами
2	Розпочато реформу роботи митних органів: • запроваджено автоматизовану систему «Єдиного вікна»
3	Імплементовано систему «Єдине вікно подання електронної звітності»
4	Зменшено кількість податків шляхом оптимізації, їх розмір та полегшено порядок розрахунку та сплати
5	Вживаються заходи щодо протидії стратегіям та практикам розмивання бази оподаткування та виведення прибутків з-під оподаткування (BEPS)
6	Запроваджено систему електронного адміністрування податку на додану вартість та електронний реєстр відшкодування ПДВ
7	Змінено критерії відбору великих платників податків ДФС
8	Змінений порядок сплати авансованих внесків податку на прибуток підприємств
9	Внесені зміни до спрощеної системи оподаткування

носилах. Станом на 2018 рік рівень управління публічними видатками в Україні (45.0 %) відповідає загальній тенденції серед країн Європи (45.1 %), однак є нижчим від світових показників (64.9 %).

Таким чином, у сфері бюджетних праввідносин взаємодія з МФО має неоднозначний вплив на бюджетну політику, оскільки, з одного боку, кредити МВФ використовуються для фінансування дефіциту державного бюджету України, поповнення золотовалютних резервів, а з іншого – співпраця впливає на зростання зовнішнього боргу України. Водночас низька ефективність управління публічними видатками зумовлює тимчасовий вплив фінансової допомоги, що не призводить до перспек-

тивного оздоровлення фінансової системи. Позитивним є те, що хоча кредити МВФ не спрямовуються безпосередньо на структурні реформи, однак умовами продовження співпраці з МВФ є якраз проведення системних економічних реформ у різних напрямках, що, безумовно, дозволяє оптимізувати публічні видатки.

У сфері реформування податкової системи України за результатами співпраці України з МФО досягнуто таких основних результатів:

Одним із найавторитетніших міжнародних інвестиційних рейтингів є Індекс легкості ведення бізнесу (англ. *Ease of Doing Business Index*), що вираховується експертами Світового банку на основі ключових індикаторів, які

Таблиця 3

Рік	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Місце у рейтингу	146	147	145	152	137	112	96	83	80	76

Джерело: складено автором на основі Звітів «Легкість ведення бізнесу» у 2009-2018 роках

Таблиця 4

Позиції України у рейтингу Світового банку в «Оподаткуванні» на 2018 рік

Назва країни	«Оподаткування» рейтинг	Платежі (кількість на рік)	Час (години на рік)	Загальна ставка податків і внесків (% від прибутку)	Індекс процедур після подачі звітності та сплати податків (0-100)
Україна	43	5	327.5	37.8	85.95
Польща	51	7	260	40.5	77.36
Угорщина	93	11	277	46.5	63.94
Німеччина	41	9	218	48.9	97.67
Молдова	32	10	181	40.5	90.79
РФ	52	7	168	47.5	73.14
Сінгапур	7	5	64	20.3	71.97
США	36	10.6	175	43.8	94.04
Болівія	186	42	1025	83.7	50.00

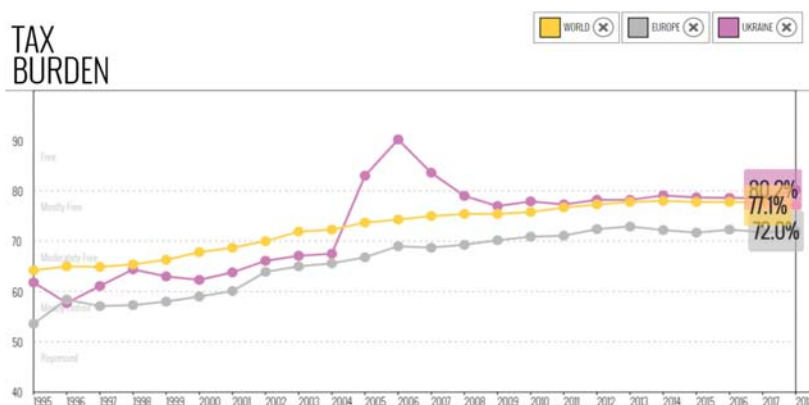
Джерело: <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/paying-taxes>

дозволяють сформувати об'єктивну оцінку середовища для ведення бізнесу в різних країнах світу. Погоджуємося із думкою І. М. Репіна, що рейтинг «Doing Business» є потужним інструментом аргументації необхідності проведення реформ у різних країнах світу, він фокусується на умовах ведення бізнесу, оцінює адміністративні бар'єри, які долає підприємство протягом усього періоду функціонування. Методологія дослідження дозволяє виявити не тільки недоліки державного регулювання економіки в порівнянні з країнами світу, а й відстежити успішність здійснених реформ стосовно покращення бізнес-клімату [2, с. 112]. Категорії показників, які беруться до уваги, поділяються на два типи: 1) ті, що відображають рівень міцності правових інститутів і мають відношення до регулювання бізнесу (кредитування, захист інвесторів, забезпечення виконання договорів, вирішення неплатоспроможності підприємств); 2) показники, що відображають складність і вартість процедур регулювання (реєстрація підприємств, отримання дозволів на будівництво, підключення до системи електропостачання, реєстрація власності, оподаткування, міжнародна торгівля) [3, с. 1].

У таблиці 3 показано місце України у рейтингу «Легкість ведення бізнесу» (англ. *Ease of doing business ranking*) Світового банку впродовж 2009-2018 років. За ці десять років відбулося багато змін у законодавчому регулюванні, які позитивно вплинули на умови ведення бізнесу, перш за все, у сфері оподаткування. Найскладнішим періодом для ведення

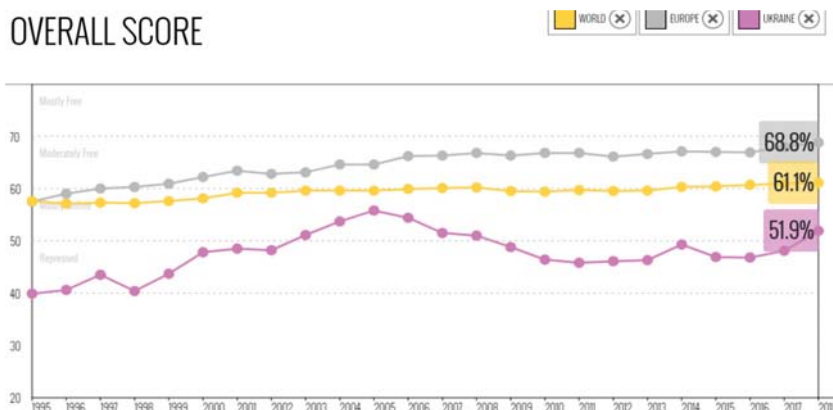
бізнесу були 2009-2013 роки, для прикладу, в 2012 році Україна зайняла 152 місце (Сінгапур – 1 місце, США – 4, Польща – 62, Чеська Республіка – 64, Румунія – 72, Молдова – 81, Російська Федерація – 120, Нігерія – 133, Ліберія – 151, Болівія – 153). Надалі становище України у рейтингу почало кардинально змінюватися у зв'язку з реформами у сфері регулювання підприємницької діяльності, що значно спростили та лібералізували умови ведення бізнесу. Станом на 2018 рік Україна займає 76 місце з 190 країн (Нова Зеландія – 1, Сінгапур – 2, США – 6, Польща – 27, Російська Федерація – 35, Молдова – 44, Болгарія – 50, Туреччина – 60).

І. М. Репіна вважає, що основним поштовхом для підвищення позицій України у рейтингу стало набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12 лютого 2015 року № 191-VIII, що передбачає дерегуляцію господарської діяльності за аналогією з європейським законодавством і в перспективі – покращення позицій країни в рейтингу «Doing Business». Зокрема, згідно із Законом полегшується процедура відкриття бізнесу, обмежується вплив держорганів на підприємця, скорочуються дозвільні і погоджувальні процедури, підвищується рівень захисту прав інвесторів, удосконалюється механізм фінансування діяльності органів Державної реєстраційної служби. Це дозволить бізнесменам витратити менше зусиль і ресур-



Графік 2. Рівень податкового навантаження на основі Індексу економічної свободи упродовж 1995-2018 років

Джерело: <https://www.heritage.org/index/visualize?cnts=ukraine&type=3>



Графік 3. Індекс економічної свободи упродовж 1995-2018 років

Джерело: <https://www.heritage.org/index/visualize?cnts=ukraine&type=3>

сів на ведення бізнесу і зменшить корупційну складову [2, с. 112].

Одним із індикаторів, який комплексно досліджується, є «Оподаткування», оскільки цей критерій є одним із визначальних для характеристики бізнес-клімату. Крім цього, важливими аспектами, які враховуються для рейтингу в частині «Оподаткування», є кількість платежів та часу на рік, загальна ставка податків і внесків, а також процедури після подачі звітності та сплати податків. Саме тому варто звернути увагу на позиції України в цих напрямках у порівнянні з іншими країнами:

Тобто спільними тенденціями для розвинутих країн у сфері оподаткування є, передовсім, можливості сплачувати податки швидше, простіше і дешевше, наприклад, шляхом консолідації сплати та подання податків, пропонуючи для

цього електронні системи, встановлення центрів обслуговування платників податків або надання додаткових відрахувань та звільнень. Багато країн знизили податкові ставки. Зміни принесли конкретні результати. У деяких економіках, які спрощують сплату податку та знижують ставки, зросли податкові надходження [4, с. 79].

Цікавим є дослідження Індексу економічної свободи (англ. *the Index of Economic Freedom*) на основі аналізу 12 індикаторів, які характеризують чотири ключові напрями за шкалою від 0 до 100. У цьому контексті нас цікавить оцінка України щодо податкового навантаження, що однаково враховує три фактори: верхню граничну ставку податку на індивідуальний дохід; верхню граничну ставку податку на прибуток підприємств; загальне податкове навантаження у відсотках від ВВП.

Таблиця 5

Результати співпраці з МФО у банківському секторі

Ключові зміни у сфері банківських послуг та банківського нагляду	
1.	Зміцнення інституційної, фінансової, функціональної незалежності Національного банку України;
2.	Перехід до гнучкого валютного курсу та запровадження інфляційного таргетування як режиму грошово-кредитної політики в Україні;
3.	Вдосконалення банківського регулювання і банківського нагляду шляхом введення Кредитного реєстру НБУ та поліпшення корпоративного управління, а також механізмів управління ризиками в банківських установах;
4.	Активізація вирішення питань, пов'язаних із наявністю проблемних кредитів у портфелях фінансових установ;
5.	Зміцнення банківського сектору внаслідок виведення неплатоспроможних банків із ринку, рефінансування, капіталізації та посилення нагляду;
6.	Реформування механізму управління та діяльності державних банків шляхом зміни бізнес-моделі та розробки довгострокових стратегій розвитку.
7.	Реформування Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

Джерело: складено автором на основі аналізу Програм співпраці з МВФ і СБ

Таким чином, на основі аналізу даних Індексу економічної свободи України за рейтингом «The Heritage Foundation», можна зробити такі висновки: 1) загальне податкове навантаження в Україні становить 35,5%. Тобто рівень податкового навантаження в Україні (80.2) є навіть меншим, ніж у країнах Європи (72.0), та відповідає загальносвітовій тенденції щодо податкового навантаження (77.1) (за результатами Графіка); 2) однак у загальному рейтингу щодо рівня економічної свободи Україна займає лише 150-е місце зі 180 країн (один із найнижчих результатів) та належить до країн, в яких економіка є не вільною. Основними показниками, що впливають на такий низький рейтинг, є: недоброчесність публічної адміністрації (29.0), неефективність судової системи (29.5), низький рівень захисту права власності (41.0), незбалансованість публічних видатків (45.0), низький рівень інвестиційної свободи (35.0), низький рівень фінансової свободи (30.0).

Вважаємо, що міжнародно-правове співробітництво у податковій сфері позитивно впливає на розвиток податкової системи України. Особливо перспективними напрямками співпраці є налагодження тісної взаємодії з Організацією економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), оскільки це сприятиме вдосконаленню податкового законодавства; запобігатиме використанню офшорних зон у схемах ухилення від сплати податків та розмивання податкових баз; поліпшить механізм обміну податковою інформацією та розкриття банківської таємниці у цілях оподаткування та обмеження розмивання податкових баз.

У банківському секторі Україна активно співпрацює з міжнародними фінансовими організаціями з метою досягнення фінансової стабільності, посилення конкурентоспро-

можності банківського сектора та приведення законодавства до міжнародних стандартів. До ключових результатів взаємодії можна віднести:

Незважаючи на ці позитивні досягнення, банківська сфера лише починає розвиватися і потребує значного реформування та імплементації міжнародних стандартів. Підтвердженням цього є те, що за рівнем надійності банків, що визначається як один із індикаторів Індексу глобальної конкурентоспроможності (англ. *The Global Competitiveness Index*), що вираховується за методикою Всесвітнього економічного форуму, Україна займає 135 місце зі 137 країн (наприклад, Чехія – 12, Польща – 50, Німеччина – 53, Угорщина – 74, Румунія – 79, РФ – 121, Молдова – 133) [5].

Виходячи з цього, вважаємо, що перспективним напрямом у контексті розвитку банківського сектору є поглиблення співпраці з Базельським комітетом з банківського нагляду, що є міжнародною платформою для розробки і поширення сучасних напрацювань у банківській сфері. Крім цього, важливо продовжувати співпрацю з міжнародними фінансовими організаціями у цій сфері, оскільки це позитивно впливає на інституційну та функціональну міцність банківського сектору, відновлення довіри до банків та фінансову стабільність загалом.

Сучасна система запобігання та протидії легалізації доходів, що отримані злочинним шляхом, а також фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (ПВК/ФТ) сформована внаслідок тісної співпраці з міжнародними партнерами, передовсім Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) та Комітетом експертів Ради Європи з оцінки заходів протидії від-

миванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL).

У Звіті щодо заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму, що складений експертами MONEYVAL за результатами п'ятого раунду взаємної оцінки упродовж 27 березня – 8 квітня 2017 року, сфокусовано увагу на ефективності діючої системи ПВК/ФТ та надана оцінка відповідності національного законодавства міжнародним стандартам. Що стосується ефективності, у Звіті 2017 зазначено, що українські органи влади продемонстрували значний рівень ефективності у розумінні ризиків легалізації (відмивання) доходів, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення та внутрішньої координації у боротьбі з ПВК/ФТ, а також використання фінансової інформації у питаннях ВК, відповідних предикатних злочинів та розслідувань справ фінансування тероризму. Середнього рівня ефективності було досягнуто в інших сферах, охоплених стандартами FATF (міжнародне співробітництво, нагляд, запобіжні заходи, юридичні особи та утворення, конфіскація тощо), за винятком розслідувань та кримінальних переслідувань відмивання коштів [6, с. 7]. Надалі рекомендовано збільшити кількість переслідувань та вироків ВК відповідно до національних ризиків ВК, включаючи випадки корупції на високому рівні, розкрадання та розтрата державного майна високопосадовими особами та їх спілниками (так само як і тих посадовців, які були пов'язані з минулим режимом) [6, с. 13].

Вважаємо, що в умовах глобалізації фінансових ринків та розвитку новітніх технологій співпраця України з МФО у сфері ВК/ФТ має лише поглиблюватися, оскільки це сприяє побудові надійного та ефективного механізму фінансового моніторингу, крім цього, такі заходи створюють умови для сис-

темної та ефективної боротьби з проявами корупції в Україні та тіньової економікою.

Висновки

На основі аналізу ключових результатів взаємодії України з МФО в основних сферах публічних фінансів можна зробити висновок, що, з одного боку, це позитивно впливає на рівень ефективності та прозорості управління публічними видатками, запобігає використанню схем ухилення від сплати податків, розмиванню податкових баз та розвиває систему фінансового моніторингу. З іншого – співпраця на кредитній основі призводить до збільшення державного боргу України.

Список використаних джерел:

1. Радіонов Ю. Д. Оцінка ефективності державних видатків. Економіка України. 2013. № 12. С. 76–87.
2. Репіна І. М., Шергіна Л. А., Репін К. С. Розвиток підприємництва в Україні за індикаторами рейтингу світового банку "Doing Business". Проблеми і перспективи розвитку підприємництва. 2015. № 2. С. 106–113.
3. Проект фонду «Ефективне управління». Індекс легкості ведення бізнесу. URL: http://www.feg.org.ua/uploadfiles/reports/files/ukraine_inthe_world_2013_ukr_web_part1_3_doing.pdf
4. Doing Business 2017. Equal Opportunity for All. Economy Profile 2017 Ukraine. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25642/110007-WP-DB17-PUBLIC-Ukraine.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
5. Global Competitiveness Index 2017-2018. Soundness of banks. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/competitiveness-rankings/#series=EOSQ087>
6. Заходи щодо боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму. Україна. Звіт за результатами п'ятого раунду взаємної оцінки. Грудень 2017. URL: http://finmonitoring.in.ua/wp-content/uploads/2018/03/zvit_ukr.pdf

В статті проаналізовані ключові досягнення в рамках співпраці з міжнародними фінансовими організаціями в основних сферах публічних фінансів, що дозволяє визначити ефективність проводимих реформ, а також перспективи їх продовження в рамках забезпечення фінансової безпеки України.

Ключевые слова: публичные финансы, международные финансовые организации, бюджетная система, налогообложение, банковский сектор, финансовый мониторинг.

In the article are considered the key achievements of Ukraine's cooperation with international financial organizations in the main areas of public finances. It allows to determine the effectiveness of the reforms being undertaken, as well as outline the prospects for continuation in the framework of ensuring financial security of Ukraine.

Key words: public finances, international financial organizations, budgetary system, taxation, banking sector, financial monitoring.