

ради від 21 листопада 2016 р. *Закарпатська обласна рада*. 2016. URL: <http://zakarp.at-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/7-sesiya-iii-zasidannya-27-07-2016/>

12. Про план заходів на 2018 рік для реалізації Програми розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016–2020 роки: Розпорядження Голови Закарпатської обласної державної адміністрації від 17.01.2018 № 20. *Закарпатська обласна державна адміністрація*. 2018. URL: http://www.carpathia.gov.ua/sites/default/files/upload/180117_0020.pdf

13. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45, № 46-47, № 48.

14. Про Державну прикордонну службу України: Закон України 03.04.2003 № 661-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.

15. Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю»: Постанова Кабінету міністрів України від 18 серпня 2010 р. № 751. *Урядовий кур'єр* від 08.09.2010. № 165

16. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 року). *Офіційний вісник України*. 2006. № 9. С. 200. Ст. 585. Код акта 35386/2006.

17. ЄС підписав угоду про безвізовий режим для України. *РБК України*. 2016. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/ukraina-es-podpisali-soglashenie-bezvizovom-1494944142.html>

УДК 347.73

ФРАНКЕВИЧ ПАВЕЛ

МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ ПОЛЬЩІ У ПРОЦЕСІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вітчизняних та зарубіжних вчених, визначено можливості використання досвіду Польщі у процесі вдосконалення функціонування фінансової системи України. Констатована необхідність використання унікального політичного курсу «шокової терапії» в нашій державі, сутність якого полягає у проведенні комплексу реформ, направлених на стабілізацію фінансової системи країни. Обґрунтовано необхідність створення незалежного органу фінансового контролю із широким колом функцій.

Ключові слова: досвід, Польща, вдосконалення, функціонування, фінансова система, законодавство.

В статье, на основе анализа научных взглядов отечественных и зарубежных ученых, определены возможности использования опыта Польши в процессе совершенствования функционирования финансовой системы Украины. Констатирована необходимость использования уникального политического курса «шоковой терапии» в нашем государстве, сущность которого заключается в проведении комплекса реформ, направленных на стабилизацию финансовой системы страны. Обоснована необходимость создания независимого органа финансового контроля с широким кругом функций.

Ключевые слова: опыт, Польша, совершенствование, функционирование, финансовая система, законодательство.

In the article, based on the analysis of scientific views of domestic and foreign scientists, the possibilities of using the experience of Poland in the process of improving the functioning of the financial system of Ukraine are determined. The necessity of using the

unique political course of "shock therapy" in our state is stated, the essence of which is to carry out a complex of reforms aimed at stabilizing the financial system of the country. The necessity of creating an independent financial control body with a wide range of functions is substantiated.

Key words: *experience, Poland, improvement, functioning, financial system, legislation.*

Постановка проблеми. Відомо, що держава – це багатогранне соціальне, політичне та юридичне явище, що відображає структурно-інституціональну сторону організації верховної державної влади [1, с.378]. Завдяки такій багатоманітності, кожна держава є унікальною, так як володіє власним набором соціальних, юридичних, політичних та інших аспектів. Тож, на сучасному етапі розвитку людства ідентичних за своєю сутністю країн не існує, рівно як і не існує однакових форм правління, адміністративних апаратів та фінансових систем. Актуальності цей аспект набуває в рамках даного наукового дослідження. Так, нами було проаналізовано основні аспекти управління, розвитку та контролю за роботою фінансових систем України та Польщі. Логічним завершенням наукового аналізу, на наш погляд, повинен стати розгляд найбільш позитивного польського досвіду регулювання діяльності фінансової системи та визначення можливостей його запозичення та використання в рамках національних реалій з метою вдосконалення функціонування фінансової системи нашої держави.

Досвід Польщі у налагодженні тих чи інших фінансових механізмів та процесів – це, насамперед, досвід зарубіжної країни, який на погляд багатьох вчених є необхідним для вивчення. Можливість запозичення та впровадження досвіду Польщі у процесі вдосконалення фінансової системи України в більшій мірі пояснюється історичними аспектами розвитку обох держав. З цього приводу наголошував Лахижа М.І. який вказував, що трансформація суспільства та модернізація публічної адміністрації в посткомуністичних країнах тісно пов'язані з глобалізацією та європейською інтеграцією, спрямованістю на демократію та ринок. Зміни в цих державах відбуваються з урахуванням принципів європейського адміністративного простору, під впливом та з допомогою зовнішніх сил, зацікавлених у демократизації посткомуністичних країн та їх інтеграції в Європейський Союз [2, с.2].

Фінансова система України на сьогоднішній день є своєрідним джерелом різних проблем, які суттєво зменшують ефективність її ланок, що прямо позначається на добробуті українського суспільства та економічній складовій держави. За даних умов використання польського досвіду регулювання фінансових відносин у державі має в деякій частині подолати окремі негативні аспекти. Однак, який саме досвід є необхідним до запозичення?

Стан дослідження. Проблема вдосконалення функціонування фінансової системи України неодноразово була у полі зору різних науковців. Зокрема їй приділяли увагу: Л.М. Алексієвський, О.Д. Гордей, В.Л. Грохольський, А.Г. Зюнькін, О.С. Масленко, П.В. Мельник, Н.Р. Нижник, Н.І. Обушна, Л.Я. Самойленко, О.Г. Тонких, Ю.В. Топчій, І.М. Тохтарова, Ю.О. Фрицький та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутнє комплексне дослідження, присвячене визначенню можливостей використання досвіду Польщі у процесі вдосконалення функціонування фінансової системи України.

Саме тому **метою статті** є: визначити можливості використання досвіду Польщі у процесі вдосконалення функціонування фінансової системи України.

Виклад основного матеріалу. Починаючи розгляд основного питання відзначимо, що на сьогоднішній день, Україна із запізненням майже у три десятки років знаходиться в ситуації, яка склалась у Польщі на кінець ХХ століття. Так як інтеграція останньої до Європейського Союзу супроводжувалась численними реформами у сфері фінансів та кризовими явищами в економіці. Виходом з цієї ситуації стала грамотна політика польського уряду, на яку слід звернути увагу. Так звана «шокова терапія» або план Бальцеровича, сутність якого полягала у майже одночасному проведенні великої кількості реформ метою яких було: зміна структури власності; демонополізація економіки; повне введення ринкових механізмів; перебудова фінансової і банківської системи тощо [3].

Як зазначає Наконечна Н.В. Реформи були «шовковими» не лише за швидкістю проведення, але й за негативними соціальними наслідками для населення, 70 % якого опинилося за межею бідності. Рекомендації МВФ для Польщі мали ознаки монетарної моделі, яка успішно проводилася у країнах Латинської Америки, що, проте, відбувалася набагато швидшими темпами.

У Польщі основними заходами такого політичного курсу були: майже повна відмова держави від цінорегулювання та перехід до неокласичної моделі збалансування попиту і пропозиції; жорстка бюджетна політика; відмова від більшості соціальних програм соціалістичної Польщі; прийняття закону про банкрутство; відмова уряду від підтримки збиткових підприємств; швидка приватизація; лібералізація ринку, валютної системи та зовнішньої торгівлі; стимулювання припливу капіталу; стимулювання експорту та обмеження імпорту; відмова від директивного планування та перехід до індикативного; лібералізація цін і мінімізація втручання держави в економіку; встановлення нових митних тарифів; заохочення заощаджень підвищенням відсотків на депозити; упорядкування та уніфікацію податкової системи; жорстке обмеження зростання доходів населення за допомогою «заморожування» зарплати та скорочення видатків на соціальну допомогу; подолання дефіциту державного бюджету шляхом зменшення централізованих капіталовкладень і відмови від субсидування збиткових підприємств [4, с. 320]. Після декількох років реалізації даного політичного курсу Польщі вдалося стабілізувати економіку та державні фінанси, зокрема, вирішити проблему нестачі споживчих товарів, зафіксувати бюджетний надлишок тощо. Міжнародні кредитори погодилися на зменшення зовнішнього боргу Польщі, економіка якої, порівняно з іншими постсоціалістичними країнами, почала зростати найшвидшими темпами [5, с. 280; 6].

На нашу думку, політика «шокової терапії» була б ефективною в рамках національної фінансової системи з метою її стабілізації та розвитку, особливо за умов глобалізації та європейської інтеграції. Звичайно, багато аспектів «польського варіанту» даного політичного курсу на сьогоднішній день не є актуальними, адже Україна вже досить довгий час розвивається під впливом тенденцій ринкової економіки. Проте, цікавою є сама сутність «шовкової терапії», зміст якої полягає у одночасному проведенні комплексу реформ націлених на зміну усталених фінансових відносин. Ми переконані, що ефективний «український план Бальцеровича» повинен включати в себе: стабілізацію бюджетної системи, шляхом перебудови бюджетного процесу з орієнтиром на максимальне забезпечення його незмінності протягом бюджетного періоду; стабілізацію грошової політики, підвищення довіри до національної валюти та підтримка її з боку держави; створення ефективного державного механізму підтримки натурального господарства та малого, середнього підприємництва; посилення децентралізації держави на всіх рівнях управління, зокрема, у фінансовій сфері.

Наступний досвід, який необхідно запозичити у Польщі, в рамках розвитку фінансової системи нашої держави, є забезпечення прозорості, дієвості та незалежності державного фінансового контролю. Відмітимо, що прозорість у секторі державних фінансів та державної влади загалом – це та характеристика, яка значною мірою впливає на визначення сутності влади, характер та результати її діяльності. Рівень прозорості влади – це показник рівня її демократичності, ступеню довіри громадян до обраної ними влади, потужний загальносоціальний антикорупційний фактор [7, с. 45]. Арістова І.В. вказує на те, що прозорість – це найважливіша компонента демократичного процесу, без якої від концепції народовладдя залишаться лише зовнішні ритуали, байдужі виборці. Саме за допомогою повноцінного інформаційного середовища створюється основа для ефективних рішень, які приймаються суспільством, яке таке чином самостійно формує право [8, с. 287].

В контексті роботи органів державного фінансового контролю Польщі прозорість, а також інші основні компоненти – дієвість та незалежність, реалізовано максимально якісно. Так, бюджетний контроль в польській державі здійснюється незалежним органом – Верховною палатою контролю, що підпорядковується безпосередньо Парламенту країни та перед ним звітує. Крім того, в період становлення Польщі як нового члена Європейського Союзу, для забезпечення незалежності фінансового контролю та ефективного використання державних коштів було створено інтегровану Комісію з фінансового контролю, яка об'єднала комісії з цінних паперів, страхування та банківського нагляду. Сьогодні комісія здійснює нагляд за фінансовим ринком, у тому числі за банківськими установами, ринком капіталу, страховими компаніями, пенсійними інституціями, установами електронних грошей, платіжними установами, бюро платіжних послуг, додатковий нагляд за фінансовими конгломератами та нагляд за кооперативними заощадженнями і кредитними спілками [9]. Вона вживає заходи із забезпечення безперебійної роботи фінансового ринку, розвитку його конкурентоспроможності, проводить освітні та інформаційні заходи, пов'язані з роботою фінансового ринку, бере участь у розробленні нормативно-правових актів, пов'язаних із контролем фінансового ринку, бере участь у вирішенні суперечок між суб'єктами фінансового ринку. Велику увагу Комісія приділяє стабільності, безпеці, прозорості, довірі та захисту інтересів учасників фінансового ринку. Завдяки тому, що в Комісії працюють представ-

ники міністра фінансів, міністра економічного розвитку, міністра праці і соціальної політики, президента Національного банку Польщі та президента Польщі дії усього уряду країни працюють узгоджено. За оцінками експертів [10, с. 166], комплексний нагляд Польщі працює ефективно, що підтверджується: по-перше, відсутністю банкрутства банків під час фінансової кризи і потреби в рекапіталізації з використанням державних коштів; по-друге, доброю капіталізацією, ліквідністю та повною здатністю банків задовольнити безперервний попит на кредити; по-третє, відсутністю деривативів позабіржового ринку в позабалансових звітах польських банків і наявністю переважно фінансових зобов'язань чи гарантій; по-четверте, відсутністю зростання проблемних кредитів, незважаючи на складності на ринку праці; по-п'яте, відсутністю тягаря інвестицій у цінні папери або урядових облігацій іноземних держав, що постраждали від фінансової кризи, у звітах про фінансове становище польських банків [11, с. 40–41].

Для України представлений досвід Польщі в питанні побудови механізму фінансового контролю є актуальним, так як на національному рівні даний сектор державної діяльності не є настільки централізованим, а являє собою розгалужену структуру різних відомств, кожне з яких має свою компетенцію. Так, в нашій державі органами фінансового контролю є: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, Рахункова палата, Міністерство фінансів, Державна казначейська служба, Державна аудиторська служба [12; 13]. У порівнянні з невеликою польською, українська модель структури органів фінансового контролю є гігантською, що на практиці досить часто призводить до дублювання повноважень. Це, як ми розуміємо, вкрай негативно впливає на ефективність та цільову реалізованість фінансового контролю. Крім того, великою проблемою за наявності такої структури є прозорість фінансового контролю, адже отримання об'єктивної інформації щодо роботи усієї ланки органів досить важко.

Таким чином, на нашу думку, було б логічним консолідувати увесь масив повноважень даних органів в рамках єдиного інтеграційного відомства, тобто – органу із широкими повноваженнями щодо здійснення фінансового контролю в усіх сферах діяльності країни. Крім того, на кшталт, Польщі доречно створити конституційні засади роботи такого органу, включивши норми, що регулюють його правовий статус, структуру, порядок діяльності та інші аспекти функціонування в положення Основного закону та підпорядкувати напряму Парламенту. Такий підхід забезпечив би: додаткові гарантії незмінюваності функцій та структури подібного органу, прозорість та ефективність виконуваних функцій, незалежність від тиску державного апарату в процесі реалізації визначених завдань.

Одразу декілька важливих моментів польського досвіду можна виділити в аспекті управління податковою системою. Зокрема, якщо говорити безпосередньо про структуру обов'язкових державних платежів та зборів, то в даному ракурсі порівняння податкових систем України та Польщі показує, що, на перший погляд, у них немає істотних відмінностей. В Україні використовуються такі ж основні види прямих і непрямих податків, як у Польщі. Але при глибшому аналізі виявляються особливості, які істотно відрізняють системи оподаткування в обох державах. Наприклад, суттєво відрізняються податкові ставки. Так, у Польщі той же самий акцизний податок ставки має значно вищі, ніж в Україні [14, с. 66; 15; 16]. До того ж, у Польщі відсутня спрощена система оподаткування в порівнянні з Україною. В Україні така система сприймається виключно як «полегшені» режими оподаткування, хоча в європейських країнах вони мають набагато ширший зміст. На прикладі Польщі можна стверджувати, що до кожного виду податку існують пільгові ставки [14].

Разом з тим, у Польщі постійно розвивається структура державних фондів коштів. У порівнянні із національними реаліями: частка непрямих податків поступово збільшується, у порівнянні із прямим оподаткуванням; надходження з польського податку на товари та послуги перевищують акцизи у декілька разів, у той час як в Україні акцизи дають у чотири рази менше доходу, ніж податок на додану вартість; у Польщі зростають надходження від майнових податків до місцевих бюджетів, а в Україні вони в чотири рази менші й мають тенденцію до зниження; надходження податку з доходів фізичних осіб у Польщі майже вдвічі перевищує надходження з юридичних, у той час як в Україні вони майже збігаються [17, с. 523; 18, с. 50].

В цілому, ефективність податкової системи Польщі ґрунтується на стратегічно орієнтованій податковій політиці, ключовими положеннями якої є: збільшення надходжень від непрямих податків і зменшення від прямих, особливо від податку з доходів юридичних осіб; уніфікація польського законодавства до права ЄС; лібералізація податкової системи через надання податкових пільг для досягнення соціальних та економічних цілей з поступовим їх скасуванням [19, с. 2–4; 17].

Варто погодитись, що у контексті глобалізаційних трансформацій національної фінансової системи, запозичення вказаних орієнтирів позитивно вплине на податкову сферу держави. Крім того, варто також звернути увагу на адміністративні аспекти управління нею. Так, за прикладом Польщі, фінансовий апарат має бути представлено одним органом, а саме Міністерством фінансів та належним до його структури відомством, що забезпечить централізацію контролю в податковій галузі. Зазначимо, що централізація – це зосередження управління чи керівництва в одному місці, в якомусь єдиному центрі. Вона передбачає ієрархічну систему (вертикаль) відповідних органів, що закінчується центром, від якого, у свою чергу, виходять всі обов'язкові нормативи щодо здійснення влади на місцевому рівні [20, с. 93; 21, с. 152].

Централізація апарату фінансового контролю в межах єдиного органу виконавчої влади – Міністерства фінансів, дасть змогу: по-перше, забезпечити єдність діяльності органів фінансового контролю із ключовими аспектами фінансової політики держави; по-друге, підвищити оперативність процесу адміністрування податків, мит та інших обов'язкових державних платежів і зборів; по-третє, забезпечити «гнучкість» системи фінансового контролю відповідно до потреб та тенденціям фінансового середовища країни.

Висновок. Таким чином, запозичення та використання польського досвіду у процесі вдосконалення функціонування фінансової системи України не тільки можливо, але й необхідно з огляду на схожі історичні аспекти розвитку обох держав. На основі виділення проблемних моментів національної фінансової системи визначено, що найбільш ефективним стане перейняття досвіду Польщі в аспекті:

- 1) унікального політичного курсу «шокової терапії», сутність якого полягає у проведенні комплексу реформ, направлених на стабілізацію фінансової системи країни;
- 2) створення незалежного органу фінансового контролю із широким колом функцій та конституційними засадами діяльності, підпорядкованого парламенту;
- 3) зміною структури податкової системи, її лібералізації та уніфікації національного законодавства у цій сфері до норм ЄС, централізації фінансового апарату в межах Міністерства фінансів.

Список використаних джерел:

1. Бостан С.К. Форма правління сучасної держави: теоретико-правові засади: дисертація. Запоріжжя: Запорізький юридичний інститут дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2008. 857 с.
2. Зарубіжний досвід державного управління: доцільність і можливості застосування в Україні : наук. розробка / авт. кол. : І. А. Грицька, Л. А. Шереметьєва, К. К. Баранцева та ін. К.: НАДУ, 2012. 56 с.
3. Галичина: як насправді робляться реформи: досвід батька «шокової терапії» Бальцеровича: стаття від 13.01.2016 // Перше інформаційне агентство «Волинські новини». URL: https://www.volynnews.com/blogs/blog_126/yak-naspravdi-robliatsia-reformy-dosvid-batka-shokovoyi-terapiyi-baltserovycha/
4. Наконечна Н.В. Адаптація позитивного досвіду країн Центрально-Східної Європи у системі зміцнення фінансової безпеки. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2012. Вип.22.4. С. 319–325.
5. Шамборовський Г. Трансформація соціально-економічної системи України в умовах європейської інтеграції. *Вісник Львівського університету*. 2016. Вип. 39. С. 278–285.
6. Хомей О. «Шоковая терапия» для Польши доктора Лешека Бальцеровича. URL: https://www.eastbook.eu/ru/2016/06/30/shokovaya_terapiya_dlya_polshi/
7. Мельник М.І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції: дисертація. Київ: Національна академія внутрішніх справ України. 2002.
8. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Бандурки О.М.: монографія. Харків: Вид-во ун-ту внутр. справ, 2000. 368 с.
9. Polish Financial Supervision Authority. URL: https://www.knf.gov.pl/en/About_us/KNF_Polish_Financial_Supervision_Authority/task_and_objectives/index.html
10. Годзішевські Б., Крушка М. Банківська система Польщі та її стабільність у кризовий період. *Журнал Європейської економіки*. 2014. Т. 13. № 2. С. 151–169.
11. Войнова С.І. Досвід управління фінансовим сектором Польщі / С.І. Войнова. *National Economic Development and Modernization: experience of Poland and prospects for Ukraine: Collective monograph*. Vol. 1. Poland: “Izdevnieciba “Baltija Publishing”, 2017. 356 с.

12. Фінансове право України: навч. посібник за вимогами кредитно - модульної системи організації навч. процесу / Л. К. Воронова та ін.; за ред.: Л. К. Воронова. Київ: Правова єдність, 2009. 393 с.
13. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
14. Волинець Т.В. Порівняльна характеристика податкової системи України та Польщі. *Європейські перспективи*. 2015. № 7. С. 164–168.
15. Ярошенко Ф.О., Мельник П.В., Андрущенко В.Л., Мельник В.М. Історія оподаткування. Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2004. С. 242–253.; Бодюк А.В. Податкова політика: шляхи її реалізації. *Фінанси України*. 2002. № 2. С. 82–90.
16. Павлишин, М. Порівняльно-правова характеристика податкових систем України та окремих країн ЄС. *Правова система України в умовах європейської інтеграції: погляд студентської молоді*: зб. тез доп. І Міжнар. студ. наук. конф. Тернопіль: Вектор, 2017. Секції 3–6. С. 119–122.
17. Радишевська О. Порівняльно-правове дослідження податкових систем України та Польщі у контексті європейської інтеграції. *Київські полоністичні студії*. 2011. Т. 18. С. 519–525.
18. Нерівномірності оподаткування в Україні: причини, наслідки та рекомендації щодо реформування / Ін-т реформ, Центр соц. та екон. дослідж. (CASE), Польсько-американсько-українська ініціатива про співпрацю (PAUCI). К., 2002. 64 с.
19. Грабовський М. Система оподаткування в країнах Вишеградської групи: основні напрями реформ та їх значення для України. *Економічний Часопис*. XXI. 2004. № 11/12. С. 42–51.
20. Ониськів М.М. Організаційно-правове забезпечення адміністративної реформи в Україні: дисертація. Ірпінь: Національний університет державної податкової служби України. 2009. 236 с.
21. Литвин І.І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: дисертація. Ірпінь: Національний університет державної податкової служби України. 2009. 217 с.