

ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА  
“АКАДЕМІЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ”

# УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

---

ФІСКАЛЬНІ ПРАВИЛА, РИЗИКИ,  
МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ

---

*За редакцією Т. І. Єфименко*

Київ  
ДННУ “Академія фінансового управління”  
2019

*Автори:*

Т. І. Єфименко (передмова, післямова, 1.1, 1.2, 10.1), С. С. Гасанов (1.2, 2.1–2.4), Р. А. Балакін (2.2), М. В. Бариніна (11.2), І. В. Богдан (2.3), Т. А. Бондар (10.5), Г. П. Бортніков (5.1–5.3), А. О. Дробязко (5.1–5.3), Т. Г. Затоначька (3.1, 3.2), О. М. Іваницька (2.4), С. М. Іванов (розд. 4), О. С. Камінська (розд. 7), К. В. Клименко (розд. 4), Л. П. Коритник (8.1), Ю. В. Корнеєва (10.2), Т. В. Кошук (2.4), А. С. Крутова (10.3), В. П. Кудряшов (2.1), Т. В. Ларікова (9.3), М. В. Кучерява (10.4), С. О. Левицька (9.4), Л. Г. Ловінська (8.2, 9.4), Л. Г. Олейнікова (6.1 – 6.3), Я. В. Олійник (10.4), С. В. Петруха (2.3), О. О. Любич (5.1–5.3), К. В. Павлюк (розд. 7), І. М. Парасій-Вергуненко (8.3), М. В. Савостьяненко (розд. 4), А. О. Свистун (5.3), Н. І. Сушко (9.1), І. В. Точиліна (6.1), І. Ю. Чумакова (11.1, 11.2), О. О. Яблонько (9.2), О. І. Ястремський (3.3)

*Рецензенти:*

*І. О. Лютий* – доктор економічних наук, професор,  
заслужений економіст України;  
*В. М. Опарін* – доктор економічних наук, професор

*Рекомендовано до друку Вченою радою Державної навчально-наукової установи  
“Академія фінансового управління” (Протокол № 10 від 11 жовтня 2019 р.)*

**Управління державними фінансами: фіскальні правила, ризики, міжнародні стандарти** / за ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фін. управління”. – Київ, 2019. – 496 с.

ISBN 978-617-7509-09-6

У колективній монографії розкрито актуальні питання управління державними фінансами з урахуванням тенденцій глобалізації і специфіки національної економіки. Проаналізовано різні аспекти розроблення фіскальних правил та особливості їх інституціональної й нормативної імплементації в систему середньострокового бюджетного планування в Україні, закономірності функціонування інноваційної економіки, розвиток міжнародної фінансової співпраці, стан і перспективи вітчизняної банківської системи в умовах удосконалення стратегічного планування, трансформацію спрощеної системи оподаткування в контексті європейського досвіду підтримки малого бізнесу тощо. Розглянуто сучасні підходи до оцінювання результатів науково-дослідної праці та її стимулювання, методологічні засади бухгалтерського обліку капіталу та формування фінансової звітності закладами вищої освіти відповідно до НП(С)БОДС, гармонізованих з міжнародними стандартами. Особливу увагу приділено інституціональним засадам запровадження звітності в розрізі країн (country-by-country report) в Україні, зокрема щодо уникнення подвійного оподаткування між країнами.

Для спеціалістів у галузі фінансів, науковців, працівників фінансової системи України, викладачів, аспірантів і студентів економічних спеціальностей, слухачів курсів підвищення кваліфікації.

УДК 336.131/132

© Автори, 2019

© ДННУ “Академія фінансового управління”, 2019

ISBN 978-617-7509-09-6

# Зміст

Вступ .....	7
<b>Розділ 1. УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ В СУЧАСНІЙ ПОЛІТИЦІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ</b>	
1.1. Інтеграція бюджетно-податкової і грошово-кредитної політики у протидії дестабілізації національної економіки .....	10
1.2. Трансформація фіскального регулювання в умовах нестабільної економіки .....	29
<i>Висновки до розділу 1</i> .....	46
<b>Розділ 2. РОЗРОБЛЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ ФІСКАЛЬНИХ ПРАВИЛ ТА ЇХ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ І НОРМАТИВНОЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В СИСТЕМУ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ</b>	
2.1. Фіскальні правила та коригування бюджетної політики .....	49
2.2. Удосконалення фіскальних правил в Україні в контексті євроінтеграційного процесу .....	62
2.3. Моделювання застосування числових фіскальних правил в Україні .....	74
2.4. Управління фіскальними ризиками в контексті світового досвіду .....	90
<i>Висновки до розділу 2</i> .....	108
<b>Розділ 3. ТЕНДЕНЦІЇ ПОШИРЕННЯ СУЧАСНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ І РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕНЬ І РОЗРОБОК ТА ЇХ ВПЛИВ НА ЕКОНОМІЧНІ СТРУКТУРНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ</b>	
3.1. Дифузія інтернету та е-комерції в країнах Європи (моделювання на прикладі Австрії, Польщі та України) .....	111
3.2. Моделювання ефективності впровадження хмарних обчислень на підприємствах .....	117
3.3. Прямі та зворотні впливи видів економічної діяльності (ВЕД) “Наукові дослідження і розробки”, “Освіта” .....	128
<i>Висновки до розділу 3</i> .....	145

#### **Розділ 4. СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНОГО ФІНАНСОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

4.1. Загальна оцінка та українська практика міжнародного фінансового співробітництва на прикладі фінансових інституцій розвитку . . . . .	148
4.2. Підходи до системи моніторингу та оцінки ефективності діяльності міжнародних фінансових інституцій . . . . .	159
4.3. Стратегічні напрями міжнародного фінансового співробітництва України на середньостроковий період . . . . .	177
<i>Висновки до розділу 4 . . . . .</i>	<i>182</i>

#### **Розділ 5. СТИМУЛЮВАННЯ КРЕДИТНОЇ АКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ БАНКІВ В УМОВАХ УДОСКОНАЛЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ**

5.1. Динаміка показників банків за участю держави на основних ринках у взаємодії з фізичними та юридичними особами у посткризовий період . . . . .	185
5.2. Найгостріші проблеми банків за участю держави у посткризовому періоді . . . . .	202
5.3. Аналіз якості функціонування банків за участю держави в контексті стратегії реформування системи управління державними фінансами . . . . .	209
<i>Висновки до розділу 5 . . . . .</i>	<i>219</i>

#### **Розділ 6. ТРАНСФОРМАЦІЯ СПРОЩЕНОЇ СИСТЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПІДХОДІВ ДО ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ МАЛОГО БІЗНЕСУ**

6.1. Гармонізація підходів до надання державної підтримки та оподаткування малого бізнесу в Україні в умовах євроінтеграційних процесів . . . . .	221
6.2. Трансформація підходів до оподаткування малого та мікробізнесу в умовах цифровізації економічних процесів . . . . .	239
6.3. Транспарентність оподаткування малого та середнього бізнесу. Модернізація системи застосування реєстраторів розрахункових операцій з урахуванням практики підприємницької діяльності в Україні . . . . .	254
<i>Висновки до розділу 6 . . . . .</i>	<i>268</i>

## **Розділ 7. МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ РЕЗУЛЬТАТІВ НАУКОВО-ДОСЛІДНОЇ ПРАЦІ ТА ЇЇ СТИМУЛЮВАННЯ**

- 7.1. Оцінка результативності та якості науково-дослідної праці . . . . . 270
- 7.2. Державне стимулювання підвищення якості науково-дослідних робіт . . . 286
- Висновки до розділу 7* . . . . . 299

## **Розділ 8. УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ ВИТРАТАМИ НА ПОСЛУГИ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ОБЛІК І АНАЛІЗ**

- 8.1. Особливості управлінського обліку у сфері вищої освіти . . . . . 300
- 8.2. Калькулювання собівартості освітніх послуг у закладах вищої освіти . . . 309
- 8.3. Аналітичне забезпечення управління витратами закладів вищої освіти . . 320
- Висновки до розділу 8* . . . . . 330

## **Розділ 9. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ КАПІТАЛУ ТА ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ ЗАКЛАДАМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ ВІДПОВІДНО ДО НП(С)БОДС, ГАРМОНІЗОВАНИХ З МІЖНАРОДНИМИ СТАНДАРТАМИ**

- 9.1. Концептуальні підходи до побудови методичного забезпечення формування фінансової звітності закладами вищої освіти в контексті запровадження національних стандартів, гармонізованих із МСБОДС . . . . . 333
- 9.2. Методологічні засади розкриття інформації у фінансовій звітності державними закладами вищої освіти: міжнародний та національний аспекти . . . . . 342
- 9.3. Методологічні засади бухгалтерського обліку капіталу (в тому числі ендавменту) та фінансового результату закладів вищої освіти відповідно до НП(С)БОДС . . . . . 349
- 9.4. Фінансування закладів вищої освіти коштами ендавмент-фондів: управлінські підходи обліково-аналітичного забезпечення . . . . . 359
- Висновки до розділу 9* . . . . . 367

## **Розділ 10. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЗВІТНОСТІ В РОЗРІЗІ КРАЇН (COUNTRY-BY-COUNTRY REPORT) В УКРАЇНІ**

- 10.1. Світовий досвід та виклики для України з формування нормативного забезпечення протидії агресивному податковому плануванню . . . . . 394

10.2. Міжнародні ініціативи щодо уникнення подвійного оподаткування між країнами .....	407
10.3. Стан національного нормативно-правового забезпечення з податкових питань у контексті реалізації вимог Плану дій BEPS в Україні .....	413
10.4. Концептуальні засади удосконалення національного нормативно-правового забезпечення в контексті міжнародних ініціатив щодо уникнення подвійного оподаткування між країнами ....	418
10.5. Методичні та організаційні аспекти складання звіту в розрізі країн міжнародної групи компаній .....	424
<i>Висновки до розділу 10.</i> .....	427

## **Розділ 11. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ**

11.1. Методологічні підходи до оцінки діяльності з внутрішнього аудиту в органах державного сектору за рівнями зрілості .....	434
11.2. Зовнішня оцінка якості внутрішнього аудиту на етапах його зрілості в органах державного сектору України .....	456
<i>Висновки до розділу 11.</i> .....	490

<b>Післямова</b> .....	492
------------------------	-----

# ВСТУП

Поглиблення інклюзивності соціально-економічного розвитку за умов посилення обмеженості використання публічних фінансових ресурсів у кількісному і якісному виразі зумовляє потребу в прийнятті наднаціональних і державних управлінських рішень, спрямованих на розширення інституційного простору для дієвих міжнародних регламентів, директив, рекомендацій, гармонізованих із законами і підзаконними актами суверенних юрисдикцій. Продуктивна реалізація програм підтримки високого рівня конкурентоспроможності суверенних соціально-економічних систем (СЕС) можлива тільки за умови організованої урядами протидії екзогенним і ендогенним факторам дестабілізації ринкової рівноваги. На базі високих формальних і неформальних еталонів довіри, поведінки, партнерства з бізнес-середовищем та громадськістю бюджети всіх рівнів мають активно стимулювати економічне зростання, співфінансувати відтворення людського капіталу, поширення знань та інформації, заохочувати попит на наукові знання й інновації, підтримувати венчурні фонди та підприємства, котрі впроваджують новації.

В 11 розділах колективної монографії, присвяченої науковому обґрунтуванню напрямів розроблення теоретичних і практичних шляхів вирішення актуальних проблем управління державними фінансами на тлі поширення загроз і ризиків дестабілізації економічних відносин, авторами відображено результати останніх досліджень стосовно впровадження у світі та Україні фіскальних правил і міжнародних стандартів податково-бюджетної й грошово-кредитної гармонізації, котрі сприятимуть зміцненню антикризової стійкості СЕС.

У першому та другому розділах увага читачів привертається до керування змінами в сучасній політиці державного фінансового регулювання в умовах інтеграції бюджетно-податкової і грошово-кредитної політики в Європейському Союзі. Доведено, що основою структурування складових і регуляторів фіскального простору постають інституційний ієрархічний підхід, який формує критеріальну базу, а також методологічні принципи ризик-менеджменту в цій сфері. Вертикальна підпорядкованість взаємопов'язаних організацій через спадну субординацію ступенів бюджетно-податкової системи сприяє формуванню синергійного ефекту протидії дестабілізації економіки. Розкрито коригувальні та превентивні аспекти бюджетної політики на основі моделювання застосування числових фіскальних правил. Запропоновано концептуальні підходи до їх удосконалення, інституціональної й нормативної імплементації в систему середньострокового бюджетного планування в Україні. У двох наступних розділах відображено результати дослідження поширення сучасних інформаційних технологій між країнами та підприємствами, аналітичні припущення щодо майбутніх структурних змін у національній економіці, а також стратегічні орієнтири міжнародної фінансової співпраці на прикладі інститутів розвитку. Надано пропозиції стосовно цільових напрямів ділової активності в Україні в цій сфері протягом середньострокового періоду. Розділ 5 присвячено стимулюванню кредитної активності державних банків в умовах удосконалення стратегічного планування. На базі динаміки показників висвітлено найгостріші проблеми в їхній діяльності у посткризовому періоді та шляхи їх вирішення в контексті стратегії реформування системи управління державними фінансами. Питання трансформації спрощеної системи оподаткування в контексті європейських підходів до державної підтримки малого бізнесу розкрито в наступному розділі, де розглянуто практичні аспекти гармонізації прозорих фіскальних відносин влади та невеликих суб'єктів підприємництва. У сьомому – дев'ятому розділах проведено ґрунтовний аналіз методичних підходів до оцінки результатів науково-дослідної праці та її стимулювання, відображено актуальні напрями вдосконалення управління бюджетними витратами на послуги вищої освіти в контексті унормування їх обліку й аналізу, а також методологічні засади бухгалтерського обліку капіталу та формування фінансової звітності закладами вищої освіти (ЗВО) відповідно до НП(С)БОДС, гармонізованих із міжнародними стандартами. Визначено концептуальні підходи до розкриття інформації державними ЗВО в міжнародному й національному аспектах. Запропоновано імплементувати практику залучення коштів ендаумент-фондів до ресурсної підтримки ЗВО, управлінські підходи щодо обліково-аналітичного забезпечення, а також методологічні засади бухгал-



терського обліку капіталу та фінансових результатів діяльності ЗВО згідно з НП(С)БОДС. Наприкінці монографії представлено результати опрацювання науковцями Академії фінансового управління проблем інституціональних аспектів запровадження звітності в розрізі країн (country-by-country report) в Україні й концептуальні підходи до вдосконалення внутрішнього аудиту в органах державного сектору. Таким чином, у двох останніх розділах набули подальшого розвитку національні особливості формування нормативного забезпечення протидії агресивному податковому плануванню в контексті реалізації вимог BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) та реалізації міжнародних ініціатив щодо уникнення подвійного оподаткування між країнами з урахуванням необхідності запобігання інформаційній асиметрії під час складання звіту в розрізі країн міжнародної групи компаній. З метою обґрунтування новацій законодавства з внутрішнього аудиту в контексті підвищення рівня зрілості його інструментів продемонстровано інноваційну роль аудиторської діяльності у сфері управління ризиками, рекомендовано розглядати контрольні заходи як елемент кваліфікаційного простору функціонування органів загального державного сектору України.

Розуміючи складний характер порушених у колективній монографії проблем, актуальність їх розв'язання в контексті всеосяжного реформування національної економіки з метою євроінтеграції, досягнення Цілей сталого розвитку, колектив Академії фінансового управління сподівається, що пропоноване видання стане у пригоді під час наукового обґрунтування заходів, спрямованих на забезпечення стійкого зростання економіки України.

## 1.1. ІНТЕГРАЦІЯ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ І ГРОШОВО-КРЕДИТНОЇ ПОЛІТИКИ У ПРОТИДІЇ ДЕСТАБІЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

*Протягом кінця минулого – початку поточного століть рецидиви погіршень загальних умов постійного відновлення процесів виробництва, а також зменшення добробуту певних верств населення супроводжували позитивні в цілому результати розвитку світової економіки. Зокрема, циклічні коливання її динаміки в 1991 р. призвели до скорочення сукупного валового внутрішнього продукту (ВВП) усіх країн на 0,3 %. Водночас, незважаючи на періодичні ускладнення внаслідок рецесійних явищ, характерними були довгострокові очікування послідовного збалансування контрактних відносин економічних агентів усіх рівнів та прогностичні тенденції передбачення стабільного піднесення потенціалу розширеного відтворення у планетарному вимірі.*

Перед фінансовою кризою 2008–2009 рр. національні господарства на суб'єктному рівні здебільшого зміцнювали ступінь стійкості у глобальному просторі, спостерігалася позитивна щорічна динаміка приросту ВВП. В інтегрованих до ЄС постсоціалістичних країнах, котрі запровадили структурні ринкові реформи й отримали більш вільний доступ до сировинних ресурсів, цей показник перебував у інтервалі 5–6 %, у багатьох розвинутих державах, включно з регіонами Євро-союзу та Північної Америки, – 2–4 %, а економіка Китайської

Народної Республіки за додатних темпів зростання, що перевищували 10 % на рік, посіла друге місце у світі<sup>1</sup>.

Хоча явища глобального збою світогосподарського устрою в цілому, усіх його елементів та їх взаємозв'язку наприкінці першої декади ХХІ століття призвели до загального спаду економіки майже на 3 % у 2009 р., тренди відродження ринкової рівноваги, що змінили його, відображали послідовне зміцнення позитивних тенденцій динаміки всіх найважливіших економічних індикаторів<sup>2</sup>. При цьому аналітики підкреслювали, що багато процесів відновлення стійкості в європейській економіці мали доволі суперечливий характер. У таких країнах Центральної та Східної Європи, як Польща, у результаті подальшого продовження процесів реформування було запущено додаткові захисні (імунні) управлінські механізми, що дало змогу прискорити перехід від стагнації до економічного зростання за значного скорочення втрат унаслідок фінансових турбуленцій. Водночас, на відміну від відносної посткризової стабільності в Сполучених Штатах Америки, у країнах ЄС спостерігалися системні відцентрові тенденції, явища та процеси. Насамперед ідеться про суттєву відмінність політико-економічних поглядів Великобританії від наднаціональної інтеграційної стратегії країн ЄС, що досить чітко позначалось як на близьких до динаміки США темпах зростання ВВП цієї країни, так і на параметрах коливань її економіки. Тобто економічні цикли, властиві англосаксонським країнам через особливості макроекономічних трендів, завжди помітно відрізнялися від розвинутих континентальних суверенних утворень ЄС. Зокрема, мається на увазі поєднання інтенсивнішої динаміки інноваційних структурних зрушень, значного рівня капіталомісткості всіх сфер ділової активності й життєдіяльності, забезпечених фундаментальною інфраструктурою, з низьким або від'ємним сальдо обігу експортно-імпорتنих операцій. Відомо, що в нестійких соціально-економічних системах (СЕС) такі фактори, як коливання курсів національних валют, високий рівень заборгованості, збільшують загрози дефолтів. Разом із тим для країн, де національні валюти мають статус резервних (США, Великобританія), використання емісійних джерел на власні потреби забезпечення ресурсом зовнішніх дисбалансів практично не посилює інфляційні ризики.

Традиційно у порівнянні з європейськими країнами у США та Великобританії показники істотно вищого споживання з відповідно нижчим рівнем заощаджень завжди супроводжували часові проміжки як зростання, так і посткризової рецесії. Тобто в цьому випадку з високим ступенем імо-

<sup>1</sup> World Bank Indicators. URL: <https://data.worldbank.org/indicator>.

<sup>2</sup> World Economic Outlook (випуски пізніх років). URL: <https://www.imf.org/en/Publication/WEO/Issues4>.

вірності можна стверджувати про відносно невелику результативність інвестиційного чинника для форсованого економічного відновлення в депресивних періодах. Водночас саме в розвинутих країнах завдяки перевищенню темпів продуктивності капіталовкладень щодо їхніх загальних обсягів завжди спостерігається потужний потенціал світової конкурентоспроможності, а також розширеного відтворення високотехнологічного виробництва.

Взагалі здебільшого зовнішньоекономічний товарний та інвестиційний обіг країн ЄС переважно відбувається у просторі єдиного регіонального ринку, не обмежуючись зоною євро. Швеція, Польща та окремі інші країни, як до, так і після глобальної кризи, свідомо дотримуються політики нарощування заощаджень у рамках фінансової збалансованості. Проте з урахуванням загальних негативних тенденцій у континентальній Європі ймовірні тренди скорочення капіталовкладень на тлі розширеного споживання можуть створити проблемні ситуації. Наприклад, у період спадів або утруднень у доступі до міжнародних фінансових джерел країнам із нестійким інституційним середовищем виявляється доволі складно задовольняти власні інвестиційні потреби. Національний ресурсний потенціал багато в чому залежить від ступеня рівноваги державних фінансів, а також від комплаєнсу принципів сталого розвитку (*sustainable growth*) відповідно до ухвалених світовою спільнотою соціальних і гуманітарних цілей людства та шляхів їх досягнення<sup>1</sup>.

У межах державних та місцевих бюджетів усіх рівнів виклики дестабілізації стримують зростання витрат, попри об'єктивну необхідність посилення управлінських підойм економічного піднесення та соціальної підтримки населення. Поряд із рівноважним станом зовнішньоторговельного обігу лише застосування продуктивних підходів до фіскальних регламентів дасть змогу підтримувати необхідний рівень заощаджень без погіршення добробуту громадян. Проте внаслідок збою 2008–2009 рр. дотримання додатного бюджетного сальдо або маастрихтських тривідсоткових порогових значень дефіциту сектору загального державного управління (далі – сектор ЗДУ, *General Government*)<sup>2</sup> стало практично неможливим. В умовах шоків явищ, а також перевищення понад 10 % ВВП показників дефіциту сектору ЗДУ політика фінансового управління концентрувалася на попередженні та врегулюванні стрімкого зниження платоспроможності, банкрутств економічних агентів, втрати добробуту, поширення бідності та ін.

<sup>1</sup> Sustainable Development Goals: 17 Goals to Transform our World. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>.

<sup>2</sup> Introducing the Euro: convergence criteria. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l25014>.

Як наслідок, загрози реалізації негативних посткризових ризиків у регіональному вимірі Європейського Союзу були пов'язані з тим, що дисбаланси у всіх сферах ділової активності на мега-, макро- і мікрорівнях у поєднанні з бюджетними й борговими ускладненнями обмежували сумарні темпи зростання в країнах ЄС у 2010, 2011, 2012 та 2013 рр. не більше ніж 2 % після падіння на -4 % у 2009 р.<sup>1</sup> Детальніше конкретні напрями вдосконалення фінансового управління змінами в Європейському Союзі з метою оновлення виробничого потенціалу СЕС буде розглянуто в наступному підрозділі.

*Дев'ятирічний вихід із кризи на кожному з наступних стабілізуючих етапів супроводжувався пошуком важелів наднаціонального і державного макрорегулювання інституційного середовища сталого самовідтворення, які дали б змогу підвищити ступінь збалансованості економік, зміцнити шляхи протидії уразливості та негативним ризикам контрактних відносин у ринковому середовищі.*

У посткризовому періоді багато уваги приділялося аналізу дестабілізуючих факторів, що впливали на розвиток глобальної фінансової кризи 2008–2009 рр., та порівнянню їх із іншими у попередніх періодах ХХ ст. Із метою попередження поточних та майбутніх масштабних негараздів і нераціональних втрат було сформульовано концептуальні засади формування та реалізації монетарної та фіскальної політик, їх гармонізації як складових захисту фінансової безпеки держави. У сучасну практику управління імплементовано внормовані імунні механізми діагностики, незалежної експертизи (включно із суспільною), стандарти коригування загрозливих ознак у діяльності світових та національних фінансових і банківських структур. Відповідно до порогових значень, ідентифікованих із встановленими визнаними кількісними та якісними показниками операційної діяльності, передбачено обов'язкове запровадження адаптованих моніторингових, регуляторних процедур тощо. Проблемним питанням стала необхідність унормування систем контролю комплаєнсу на всіх стадіях функціонування суб'єктів господарювання, а також штрафного або санкційного покарання винних у недотриманні передбачених у нормативно-правовій базі правил.

З 2010 р. у рамках діяльності Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) опубліковано базовані на принципах “належного урядування” (good governance), набутому досвіді й практиці країн-членів стратегічні вектори щодо вдосконалення державного антикризового управлін-

---

<sup>1</sup> Юрчишин В. Проблеми і перспективи посткризового відновлення: глобальна економіка та Україна. Київ : Заповіт, 2012. 228 с.

ня змінами у зв'язку з об'єктивними факторами розвитку СЕС, а також з урахуванням необхідності координації його посткризових сфер. Документи Ради ОЕСР мають багатоаспектну специфікацію, у тому числі найбільш значущими Рекомендаціями, на наш погляд, є:

- з регуляторної політики та державного управління 2012 р.<sup>1</sup>;
- за принципами державного управління у сфері публічно-приватного партнерства 2012 р.<sup>2</sup>;
- за стратегіями цифрового уряду 2014 р.<sup>3</sup>;
- з бюджетного управління 2015 р.<sup>4</sup>;
- з відкритого уряду 2017 р.<sup>5</sup>

Слід зауважити, що для здійснення державних капіталовкладень за обмеженості бюджетних коштів посилюється значення держави як регулятора економіки. Ідеться про стимулювання економічного розвитку через регулятивні, а не бюджетні заходи, а також створення сприятливих умов для розвитку бізнесу. Зростання дефіциту фінансових, матеріальних та інституційних ресурсів супроводжувалося змінами форм партнерства держави і бізнесу й розбудовою публічно-приватних відносин, тобто високими темпами поширювалася практика співфінансування державних інвестиційних, інфраструктурних, соціальних та інших проектів із позабюджетних джерел. Нарешті, необхідність ширшого запровадження принципів транспарентності та підзвітності, підвищення бюджетної продуктивності виступила важливим чинником у розвитку антикорупційного порядку денного ОЕСР.

Наукове узагальнення оглядів явищ минулих економічних збоїв та шляхів посткризового відновлення дає змогу запропонувати аналітичні підходи до глобальних процесів сьогодення. Збереження геополітичної невизначеності, напружені сценарії в контрактних відносинах обміну товарами і послугами, підвищення фінансової уразливості, ризику невиконання

---

<sup>1</sup> Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance / OECD. 2012. URL: <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>.

<sup>2</sup> Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. 2012. URL: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>.

<sup>3</sup> Recommendation of the Council on Digital Government Strategies / OECD. 2014. URL: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>.

<sup>4</sup> Recommendation of the Council on Budgetary Governance / OECD. 2017. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>.

<sup>5</sup> Recommendation of the Council on Open Government / OECD. 2017. URL: <http://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>.

боргових зобов'язань не тільки в країнах із економіками, що розвиваються, а й у розвинутих – на тлі просторово-часових ресурсних обмежень – стали причинами прогнозу уповільнення подальшого економічного розвитку з доволі нечіткими перспективами відновлення. Тому серед вірогідних сценаріїв найближчими роками не можна виключати глобальні шоки, явища дестабілізації, інформаційної асиметрії, спричинені позиковими, валютними, податково-бюджетними загрозами, суспільними збуреннями, природними катаклізмами та ін. Аргументами на підтвердження таких припущень є тенденції вимушеного збільшення урядами боргового навантаження, а також дефіцитів національних бюджетів. Проведення необхідних змін у фіскальному регулюванні відставало від еволюційних структурних перетворень і розширення взаємозв'язків різних сфер господарської діяльності. Підвищені темпи інфляції стали одним із ключових факторів впливу на прийняття рішень стосовно доцільності посилення податкового тягаря.

Починаючи з квітня 2019 р. спостерігається погіршення планових і фактичних параметрів динаміки багатьох складових світової СЕС. Як наслідок, посилюються песимістичні очікування щодо темпів зростання виробництва до кінця річного періоду (3 % приросту ВВП замість 3,3 %) та в майбутньому середньостроковому аспекті<sup>1</sup>. У першому півріччі 2019 р. одновідсотковий індекс приросту обсягів торгівлі в усьому світі став найнижчим протягом останнього десятиліття. Посилення тенденцій протекціонізму в політиці розвинутих країн породило багато торговельних суперечок, які потребують урегулювання. Крім пошуку консенсусу в проблемах протистояння США і Китаю, рішення необхідні також у зв'язку з процесами Врехіт, іншими питаннями підтримки національних СЕС за допомогою політики протекціонізму через встановлення як торгово-політичних, так і митних, фіскальних бар'єрів.

За прогнозними припущеннями МВФ<sup>2</sup>, у 2020 р. зростання прискориться, але, на думку фахівців, перспективи є досить невизначеними й пов'язані з підвищеними ризиками погіршення ситуації. Експерти говорять про ймовірність посилення напруженості в торговельній сфері, невизначеність щодо політики та геополітичні ризики в умовах обмеженого управлінського маневру. Зростання загроз дестабілізації спричинене насамперед тенденціями поширення боргової залежності національних еко-

<sup>1</sup> World Economic Outlook. 2019. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019>; Communiqué of the Fortieth Meeting of the IMFC. 2019. October. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/10/19/communique-of-the-fortieth-meeting-of-the-imfc>.

<sup>2</sup> Communiqué of the Fortieth Meeting of the IMFC. 2019. October. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/10/19/communique-of-the-fortieth-meeting-of-the-imfc>.



номік, іншими фінансовими чинниками вразливості. На наш погляд, украї важливими є акценти щодо ширшого використання бюджетних можливостей для підтримки попиту. Крім того, в умовах запровадження технологій консолідації ресурсів податково-бюджетна політика повинна бути ретельно вивіреною в контексті забезпечення стійкості, сприятливої для зростання, а також досягнення Цілей сталого розвитку. У свою чергу, грошово-кредитна політика в межах повноважень центробанків має орієнтуватися на збереження трендів інфляції відповідно до цільових показників, котрі повинні містити порогові значення стабільності з чіткою фіксацією очікувань зростання цін. Про політику центральних регуляторів банківського сектору варто чітко інформувати громадськість, а управлінські рішення супроводжувати зрозумілими роз'ясненнями з максимальним залученням фахової спільноти. Слід підкреслити, що стратегічні цілі у сфері фінансового управління розглядаються у тісному взаємозв'язку з глибоким аналізом тенденцій фінансіалізації.

Гнучкі обмінні курси, де вони можливі, здатні сприяти пом'якшенню шоків. Надмірна волатильність або безладні коливання вартості національної валют можуть спричинити негативні наслідки для економічної і фінансової рівноваги. Тому наголосимо, що важливо також утримуватися від конкурентної девальвації і використання цільових показників обмінних курсів із метою отримання вигід. Таким чином, надійні економічні детермінанти, обґрунтована політика і підтримка стійкості міжнародної валютної системи сприятимуть активному й стійкому економічному зростанню на базі виважених інвестиційних рішень.

*У минулому під впливом багатьох чинників зростала роль вищих органів влади.* Наприклад, учені відзначали взаємозв'язок зростання густоти населення Лондона у вікторіанську епоху з розширенням функцій держави<sup>1</sup>. Давно і повсюдно визнана роль держави у впровадженні, навіть примусовому, харчової санітарії, в обов'язковій вакцинації населення від інфекційних хвороб і т. ін. У контексті постійної адаптації до змін характерними стали трансформації різних сфер діяльності урядових органів, насамперед у "соціальних державах" (welfare states), з урахуванням особливостей розвинутих економічних інститутів<sup>2</sup>. Суттєвими в їхній активності стали тенденції як пристосування до ринкового середовища, так і одночасного впливу на нього, а також вибір соціально-економічних правил і прин-

<sup>1</sup> *Walvin J.* Victorian values. Athens, GA : Univ. of Georgia Press, 1988.

<sup>2</sup> *Ritter G. A.* Der Sozialstaat Entstehung und Entwicklung im Internationalen Vergleich. Munich : R. Oldenbourg Verlag, 1991; *Tanzi V., Schuknecht L.* Public spending in the 20<sup>th</sup> century: A global perspective. Cambridge, UK : Cambridge Univ. Press, 2000.



ципів державного устрою<sup>1</sup>. На нього, як відомо, неминуче впливають, з одного боку, класові, з другого – особисті інтереси політиків і “раціонально необізнаного” електорату<sup>2</sup>.

Концептуальні засади формування так званих податкових цін набули широкого розвитку в класичних наукових дослідженнях відомих італійських учених, коли спостерігався низький рівень обов’язкових платежів на користь держави, а також бюджетних витрат<sup>3</sup>. Згодом стало очевидним, що замість збільшення податків і державних витрат прийнятнішим є застосування інших інструментів економічного регулювання. Відповідно, для досягнення стратегічних цілей конкурентоспроможності та зміцнення національного суверенітету вага бюджетної складової у фінансовому управлінні помітно знизиться. Зокрема, фінансова та економічна криза 2008–2009 рр. показала, що, попри зростаюче значення прийнятих централізованих управлінських рішень, низка базових функцій багатьох держав здійснювалася з низькою результативністю. Частка державного перерозподілу ВВП у багатьох промислово розвинутих країнах порівняно з кінцем ХІХ ст. підвищилася більше ніж у чотири рази і перетнула позначку в 40 %. Намітилося зростання розриву між вигодами населення від державних витрат на безкоштовні послуги з високими податками і динамікою боргових зобов’язань, що часто супроводжувалося низькою ефективністю державних програм різних країн. Однак нерідко “безкоштовні послуги виявляються найдорожчими послугами”<sup>4</sup>. У рамках поведінкової економіки спостерігається розширення попиту на них до набагато вищого рівня, ніж за споживання платних аналогів. Отже, треба збільшувати джерела фінансових ресурсів, що неминуче супроводжується посиленням податкового тягаря і зростанням державного боргу.

Прихильники теорії суспільного вибору<sup>5</sup> схилилися до думки про те, що приватні програми можуть бути результативнішими, ніж їх урядові

---

<sup>1</sup> *Tanzi V.* Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State. New York : Cambridge University Press, 2011.

<sup>2</sup> *Down A.* An Economic theory of democracy. New York : Harper, 1957.

<sup>3</sup> *Myrdal G.* The political element in the development of economic theory. Cambridge, MA : Harvard University Press, 1954.

<sup>4</sup> *Ariely D.* Predictably irrational: The hidden forces that shape our decisions. New York : Harpers and Collins, 2008.

<sup>5</sup> *Eskridge W. N., Jr.* Politics without romance: a sketch of positive public choice theory and its normative implications. 1988. URL: [https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.ua/&httpsredir=1&article=4828&context=fss\\_papers](https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.ua/&httpsredir=1&article=4828&context=fss_papers); *Tideman T. N., Tullock G.* A New and Superior Process for Making Social Choices. *Journal of Political Economy*. 1976. Vol. 84 (6). P. 1145–1159. URL: <https://www.researchgate.net/>

аналогі. У наукових роботах часто акцентується увага, що витрати на реалізацію державних програм<sup>1</sup> корелюють зі зростанням проявів політичної та адміністративної корупції з боку осіб, котрі приймають рішення. Їхня мотивація, як правило, пов'язана або з тиском політичних груп, або з просуванням тих чи інших інтересів. У державному фінансовому управлінні<sup>2</sup> не менш важливо враховувати перспективи розвитку теорії поведінкової економіки в контексті прояву симптомів ірраціонального вибору. Наприклад, може йтися про модель способу дій скупого індивідуума з надлишковими заощадженнями або про негативні кейнсіанські оцінки проявів ощадливості, що негативно впливають на показники сукупного попиту і випуску. Класичні трактування свідомого недоспоживання на тлі перевиробництва пов'язані з імовірними шокowymi змінами в економіці й, відповідно, з необхідністю зростання державної соціальної підтримки. У сучасному світі визнаною цінністю стає не стільки брак запозичень, скільки високий кредитний рейтинг. Таким чином, поведінковий вибір частіше робиться на користь боргів за відсутності претензій, а не заощаджень.

Крім того, ірраціональність властива політикам, а також особам, котрі приймають рішення з приводу накопичення неадекватних державних боргових і пенсійних зобов'язань<sup>3</sup>, встановлення нереальних гарантій для систем охорони здоров'я<sup>4</sup>.

Можливості зміни державної фіскальної політики за високого рівня перерозподілу новоствореної вартості через централізовані податково-

---

publication/24107734\_A\_New\_and\_Superior\_Process\_for\_Making\_Social\_Choices; *Niskanen W. A.* Autocratic, Democratic, and Optimal Government: Fiscal Choices and Economic Outcomes. Cheltenham, UK: A Lock Institute Book : Edward Elgar, 2003; *Olson M.* The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups (Second Printing with a New Preface and Appendix). Harvard University Press, 1971.

<sup>1</sup> *Rose-Ackerman S.* Corruption and government: Causes, consequences and reform. 2<sup>nd</sup> Ed. Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2016; *Tanzi V.* Corruption around the world. IMF Staff Papers. 1998, Vol. 45, No. 4. P. 559–594. URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>.

<sup>2</sup> Behavioural public finance / ed. by E. J. McCaffery, J. Slemrod. New York : Russell Sage Foundation, 2006.

<sup>3</sup> *Rizza P., Tommasino P.* Will we treat future generations fairly? Italian fiscal policy through the prism of generational accounting. *Fiscal sustainability: Analytical developments and emerging policy issues* (Workshop on Public Finance) / Banca d'Italia. 2008. April 23. URL: [https://www.bancaditalia.it/publicazioni/altri-atti-convegni/2008-fiscal-sustainability/0\\_1\\_Title\\_and\\_Contents.pdf?language\\_id=1](https://www.bancaditalia.it/publicazioni/altri-atti-convegni/2008-fiscal-sustainability/0_1_Title_and_Contents.pdf?language_id=1).

<sup>4</sup> *Auerbach A. J., Kotlikoff L. J., Leibritz W.* Generational accounting around the world. *Discussion Paper* / IMES (Institute of Monetary and Economic Studies), Bank of Japan. 1998. No. 98-E-2.

бюджетні механізми мають суттєві обмеження. Розширення діяльності владних структур за рахунок високого податкового тягаря тягне за собою загрози пригнічення підприємницьких ініціатив і зниження можливостей економічного стимулювання розширеного відтворення в саморегульованому бізнес-просторі.

У ХХ ст. спостерігалися тенденції системного введення нових, а також інтенсивнішого застосування старих прямих і непрямих високоприбуткових обов'язкових платежів на користь держави. Оплата праці зростала, незважаючи на те, що динаміка зміни її частки в обсягах новоствореної доданої вартості коливалася. Відповідним чином збільшувалися надходження до бюджету, особливо у разі прогресивних податкових ставок.

Навіть за доволі високого організаційного потенціалу національної еліти щодо виконання стратегічних завдань зростання конкурентоспроможності економіки та реалізації продуктивних урядових програм у сфері управління змінами *значна частина бюджетних ресурсів, як правило, пов'язана із застарілою цільовою орієнтацією*. Наслідки path dependence широковідомі: запрограмовані раніше управлінські сценарії через об'єктивні обставини геополітичного, гео економічного, а також соціального характеру можуть виявитися нездійсненними. Наприклад, як показала криза 2008–2009 рр., стабілізаційні заходи вимагають непопулярних реформ і державних витрат у рамках жорстких лімітів. Відповідно, спостерігається приріст бюджетного дефіциту, державного боргу, умовних зобов'язань і т. ін. Як свідчать результати аналізу подібних ситуацій, проведеного на наднаціональному рівні ЄС<sup>1</sup>, можливості подолання ризиків витрат унаслідок обмежень економічної свободи індивідумів багато в чому залежать від ступеня солідарності нації. Зазначається, що рівень довіри в Скандинавських країнах до політичних і владних інститутів вищий, ніж в інших країнах Європи. Дослідники трактують феномен суспільної згоди з приводу досить високого податкового навантаження за допомогою аргументації про тверду впевненість громадян у транспарентності процесів використання більшої частини сплачених ними податків як джерел фінансування державних послуг у місцевих адміністративних округах<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Second European Quality of Life: First Findings / European foundation for the improvement of living and working conditions. Dublin, 2008. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/resume/2008/quality-of-life/second-european-quality-of-life-survey-first-findings-resume>; Greve C., Læg Reid P., Rykkja L. H. Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management (Public Sector Organizations). Palgrave Macmillan, 2016.

<sup>2</sup> Greve C., Læg Reid P., Rykkja L. H. Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management (Public Sector Organizations). Palgrave Macmillan, 2016.

Тенденції зниження довіри громадян до держави відзначені в Оглядовому дослідженні ОЕСР<sup>1</sup>, де серед ключових напрямів регуляторної політики згадана необхідність урахування особливостей поведінкової психології в економічних відносинах. Аналітики наголошували на тому, що рівень довіри громадян ОЕСР до національних урядів становив тільки 42 %, також знижувався ступінь конфіденції до політичних партій. Цей фактор є стимулом для подальшого впровадження практик і механізмів, спрямованих на залучення громадян до процесів розроблення, прийняття й моніторингу рішень, оцінювання результатів діяльності органів влади, на розвиток механізмів підзвітності уряду. Фактор довіри багато в чому пов'язаний зі зростанням загроз безпеці та стратегічних ризиків (у тому числі через діяльність міжнародних організованих злочинних груп, терористичних організацій), з якими стикаються, зокрема, і країни – члени ОЕСР.

Скасування державних програм, що призводить до зменшення державних витрат, може істотно знизити потребу у високих податках, причому чим далі, тим більше. Зниження податків спричинить відповідне значне зростання поточних і майбутніх наявних (тобто після оподаткування) доходів більшості громадян. Вищі доходи дають змогу багатьом із них використовувати додаткові кошти на придбання на внутрішньому і, можливо, на зовнішньому ринку окремих послуг із захисту від економічних ризиків, які вони раніше купували в державі і оплачували більшими податками.

Сучасні дискусії з приводу концепції “мінімальної держави”<sup>2</sup> ґрунтуються на утвердженні недоторканих прав кожної людини. Маються на увазі захист від будь-якого втручання в особисте життя і повага прав інших людей. При цьому всі види допомоги та соціальної підтримки повинні регламентуватися договірними відносинами<sup>3</sup>.

Безумовно, добробут окремо взятих осіб незалежно від обсягу власних активів погіршується, якщо їх оточують індивідууми, котрі не дотримуються санітарних правил, хворі або дуже бідні люди. Питання забезпечення прав на безпечне й комфортне середовище проживання у взаємозв'язку з публічними витратами розглядали Р. Коуз<sup>4</sup>, Р. Нозік<sup>5</sup> та інші вчені. Однак їхнє бачення, що вирішення зазначених проблем перебуває у площині суто контрактних відносин, які дають змогу нівелювати соціальні ризики, не

<sup>1</sup> Government at a Glance 2017 / OECD. Paris : OECD Publishing, 2017. URL: [https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en).

<sup>2</sup> Nozick R. Anarchy, State and Utopia. Oxford : Basic Books, 1974.

<sup>3</sup> Lacey A. R. Robert Nozick. Princeton, NJ : Princeton University Press, 2001.

<sup>4</sup> Coase R. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*. 1960, Vol. 3, No. 1. P. 1–44.

<sup>5</sup> Nozick R. Anarchy, State and Utopia. Oxford : Basic Books, 1974.

підтвердилося життям. Важко припустити, що коузіанські договори можуть вести до консенсусу, навіть якщо на користь незабезпечених осіб пропонуватимуться трансфери коштів, аби вони змінювали своє місце проживання. Безперечно, компромісні розв'язки подібних екстерналій навряд чи були б можливі навіть за втручання приватних товариств взаємної допомоги.

Окремі держави мінімізацію соціальних витрат, скорочення державних програм із бюджетним фінансуванням компенсують нормами патерналістського характеру. Йдеться про безумовні вимоги, наприклад, купувати базову медичну страховку або робити щеплення від захворювань. Однак громадянське суспільство не завжди підтримувало подібні підходи, оцінюючи ці рішення як антиконституційні. Відомо, що в США в 1930-ті роки проводилися бурхливі дебати з приводу обов'язкового соціального забезпечення, зокрема накопичення коштів на спеціальних пенсійних рахунках. Вказані підходи поширювалися також на відвідування шкіл, включно з приватними, до певного віку, а також на домашню освіту.

Такі методи управління практично не змінюють завдань втручання урядів у економіку, варіюються лише інструменти досягнення поставлених цілей. Замість високих податків зі значними економічними ризиками у зв'язку з їх недонадходженням, а також надання безкоштовних або пільгових послуг патерналістський підхід держави передбачає, що соціальні послуги населення отримує за свій рахунок на ринкових умовах. В окремих випадках вигодонабувачі з низькими доходами можуть оплачувати блага за кошти, виділені їм виконавчими владними структурами, благодійними фондами пожертвувань і т. ін. Такі підходи, на думку багатьох учених<sup>1</sup>, не виключають ірраціональної поведінки навіть у ситуаціях, коли індивідууми повністю вільні у своєму виборі.

Найбільш поширеними, врегульованими на законодавчому рівні є платні зобов'язання громадян щодо: забезпечення пожежної сигналізації в службових та житлових приміщеннях; страхування, техогляду транспортних засобів, застосування мотошоломів, ременів безпеки, відключення мобільних телефонів під час їзди в автомобілі; режиму тютюнопаління в громадських місцях; проживання в приміщеннях, які пройшли будівельний контроль; збору сміття в окремі контейнери тощо.

Традиційні підходи до проблеми провалів ринку шляхом державної підстраховки відносин приватної власності з часом трансформувалися в

---

<sup>1</sup> *Ariely D.* Predictably irrational: The hidden forces that shape our decisions. New York : Harpers and Collins, 2008; *Thaler R. H., Sunstein C. R.* Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness. New Haven, CT : Yale Univ. Press, 2008; *Della Vigna S.* Psychology and economics: Evidence from the field. *Journal of Economic Literature*. 2009. Vol. 47, No. 2. P. 315–372.

напрямі створення організаційної основи взаємодії економічних агентів у ринковому просторі. Альтернатива лібертаріанському патерналізму в державному управлінні передбачає застосування нових, іноді нестандартних, політичних інструментів із високою інформаційною складовою. Для того щоб мати можливість робити правильний вибір, населення повинне отримувати необхідний обсяг якісної інформації від уряду в доступній формі.

Замість надання безкоштовних або високопільгових соціальних послуг усім громадянам, незалежно від їхнього добробуту, з боку держави раціональніше виділяти на ці цілі нужденним адресні грошові кошти. Належний контроль за накопиченням та використанням виділених ресурсів може бути забезпечений за допомогою організації спеціалізованих фондів, а також обороту емітованих уповноваженими органами документів, що підтверджують права на отримання послуг або преференцій.

Далі розглянемо *сучасні тенденції вдосконалення управління змінами в Європейському Союзі*, де політика розвитку має кілька чітко визначених вимірів. Проаналізуємо регламенти формування пріоритетів розвитку країн – членів ЄС у наднаціональних стратегічних документах<sup>1</sup>. Таким чином, оновлюються форми та зміст концептуальних підходів до політики сталого розвитку. По-перше, стійкість (sustainability) передбачає зміцнення конкурентоспроможності з одночасним заохоченням ресурсозбереження й охорони навколишнього середовища. По-друге, розумне (smart) зростання – перетворення економіки в контексті значного поширення знань та інновацій. По-третє, інклюзивність (inclusivity), котра трактується з точки зору надання рівних можливостей, маючи на увазі: участь країн і громадян ЄС, “незалежно від їхнього суспільного становища, гендерної належності, статі, фізичних можливостей або релігії”, у розвитку своєї країни; доступ до ринків, ресурсів у нейтральному для бізнес-спільноти та індивідуумів інституційному середовищі; постійне відтворення робочих місць і забезпечення зайнятості в рамках територіальної цілісності та громадянського консенсусу<sup>2</sup>. У кількісному вираженні Європейська комісія прийняла ряд прогнозних до 2020 р. індикаторів, загальних для країн ЄС<sup>3</sup>: три чверті на-

<sup>1</sup> Europe 2020 A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. 2010. URL: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%2020007%20%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

<sup>2</sup> Justine G. Growth and Development. Inclusive Growth: What went wrong with Development? Kalamassery : St Paul's College, 2011. URL: [https://mpr.aub.uni-muenchen.de/33182/1/MPR\\_paper\\_33182.pdf](https://mpr.aub.uni-muenchen.de/33182/1/MPR_paper_33182.pdf).

<sup>3</sup> Населення ЄС на початок 2010 р. налічувало 503,2 млн осіб; на початок 2017 р. – 511,5 млн осіб (Eurostat. Population change Demographic balance and crude rates at national level [demo\_gind]. URL: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo\\_gind&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_gind&lang=en)).



селення у віці від 20 до 64 років повинні бути працевлаштовані, на 20 млн має скоротитися число людей за межею бідності; частка людей із незакінченою середньою освітою повинна становити менше 10 %, і не менше 40 % представників молодого покоління мають здобути вищу освіту; 3 % ВВП Євросоюзу потрібно інвестувати в дослідження і розробки (ДіР); встановлено параметри комплаєнсу “20/20/20”, а саме підвищення енергоефективності на 20 %, збільшення частки відновлюваних джерел енергії до 20 % у структурі кінцевого споживання, зниження викидів парникових газів на 20 % порівняно з 1990 р.

На розвиток зазначених вище положень, наприклад, у Німеччині прийнято Державну стратегію сталого розвитку, де інвестиції в науку і зміцнення людського капіталу визнано пріоритетами в державних бюджетних програмах. Заплановано зниження безробіття шляхом підвищення освіченості населення. Для цих сфер передбачено стимули й організаційну підтримку на макро-, мезо- і мікрорівнях. Крім того, окреслено ключові орієнтири в економічному та секторальному розрізах: розвиток галузей великих даних і охорони здоров'я; зростання енергоефективності; використання відновлюваних джерел енергії; скорочення викидів парникового газу.

У Європейському Союзі на наднаціональному рівні<sup>1</sup> велика увага приділяється ризик-менеджменту. Як приватні, так і державні механізми розподілу ризиків<sup>2</sup> повинні передбачати спрямованість на їх зменшення. Інакше кажучи, багато країн вважають за необхідне застосування надійніших підойм підтримки та гарантій. У сформованому банківському союзі ЄС опрацьовано спільні рішення про призначення керівництва, управлінських стандартів та ін. Водночас подальшого вдосконалення потребує загальноєвропейська концепція страхування вкладів. Варто пам'ятати, що підтримка стійкості єврозона є одним із ключових політичних та економічних пріоритетів ЄС.

Для того щоб посилити потенціал стійкості європейського фінансового простору, зокрема в частині розкриття та інтеграції ринків капіталу, необхідно максимально уникати інформаційної асиметрії, що допоможе запроваджува-

<sup>1</sup> Berger H., Dell'Ariccia G., Obstfeld M. Revisiting the Economic Case for Fiscal Union in the Euro Area. *Departmental Paper*. 2018. No.18/03. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2018/02/20/Revisiting-the-Economic-Case-for-Fiscal-Union-in-the-Euro-Area-45611>; Thomsen P. A Financial Union for the Euro Area : Speech delivered at the Conference of the Belgian Financial Forum (BFF) in cooperation with SUERF – The European Money and Finance Forum National Bank of Belgium. 2018. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/09/14/sp091418-a-financial-union-for-the-euro-area>.

<sup>2</sup> Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform. 2018. *CEPR Policy Insight*. No 91. URL: [https://cepr.org/active/publications/policy\\_insights/viewpi.php?pino=91](https://cepr.org/active/publications/policy_insights/viewpi.php?pino=91).

ти результативніші підходи щодо гармонізації оподаткування, підтримки належного рівня платоспроможності всіх суб'єктів господарювання. В умовах дестабілізаційних коливань у масштабах економіки єврозони вкрай важливою видається здатність координувати фіскальну та грошово-кредитну політики.

Таким чином, тепер і в довгостроковій перспективі шляхи європейської інтеграції, а також визначення подальшого розвитку та прискорення програм реформ єврозони пролягають не тільки в межах фінансово-економічного простору. В майбутньому прогрес багато в чому залежатиме як від політичної волі кожної нації, так і від тенденцій глобального рівня.

*Сучасні підходи до оцінки та забезпечення стійкості державних фінансів* ґрунтуються на базі інноваційних перетворень глобального та національних просторів ділової активності. У багатьох країнах запроваджуються стратегічне програмування діяльності органів виконавчої влади, середньострокове бюджетне прогнозування й планування. Структурні перетворення супроводжуються вдосконаленням фіскального регулювання, проведенням податкових реформ, котрі забезпечують прозорість і передбачуваність взаємовідносин влади й бізнесу. Створюються системи управління вільними коштами на єдиному казначейському рахунку, ризиками державного боргу, дефіцитом сектору ЗДУ, вторинним ринком державних облігацій тощо. У контексті систематизації видатків державного бюджету відповідно до міжнародних методологічних стандартів удосконалюються підходи до організації внутрішнього контролю й аудиту, планування та оцінки цільових програмних показників. Забезпечується доступність інформації про державні фінанси для суспільних потреб через системи "Прозорого бюджету". Зокрема, в Україні триває трансформація регуляторних норм та правил з урахуванням зобов'язань дотримання "структурних маяків", передбачених в угодах із МВФ.

Загалом розроблення конкретних заходів зміцнення стійкості державних фінансів у кожній країні потребує диференційованого підходу до національних особливостей економічного, фінансового й соціального розвитку. Такі питання постійно досліджувалися фахівцями МВФ, а також Європейської комісії, де розроблялися методологічні підходи до оцінювання реального стану справ у цій сфері<sup>1</sup>. Так, широковідомі системні підходи до завчас-

<sup>1</sup> Sustainability Assessments – Review of Application and Methodological Refinements / International Monetary Fund. 2003. URL: <https://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2003/061003.pdf>; Sustainability Report 2009 / European Communities. *European Economy*. 2009. No 9. URL: [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication15998\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication15998_en.pdf); Fiscal Sustainability Report 2012 / European Union. *European Economy*. 2012. No 8. URL: [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-8\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf).



ного попередження загострення явищ дестабілізації використовувалися МВФ. За допомогою кількісних та якісних параметрів постійно проводились аналітичні дослідження стану господарських систем відповідно до циклічних коливань загальної економічної активності. Особлива увага приділялася стимулюванню знижувальних ризиків у фінансових портфелях<sup>1</sup>.

Європейська методика оцінки вразливості бюджетів передбачає з'ясування інституційної спроможності фіскальних систем долати шоківі ситуації за допомогою залежно від розмірів боргового навантаження та дефіциту бюджету. Ймовірність запровадження варіантів можливого збалансування доходів і витрат розглядається через вибір підходів до зниження та співвідношення податкових ставок, котрі дають змогу проводити більш адаптивну політику в разі потреби в їх підвищенні за несприятливої ситуації. В аспекті видатків головним індикатором залишається частка незмінних витрат: якщо вона більша, то менш гнучкою може бути політика уряду щодо витрачання ресурсів<sup>2</sup>. Зростання дефіциту бюджету, в тому числі в розвинутих країнах, призвело до необхідності формування нових підходів із питань управління державними фінансами (з точки зору реалізації контрциклічної бюджетної політики, розвитку довго- й середньострокового бюджетного планування, поширення практики недержавних бюджетних інститутів), державними закупівлями, а також у контексті формування та ефективної реалізації регуляторної політики.

*Глобальні тенденції фінансіалізації і цифрової трансформації економіки супроводжуються докорінними змінами характеру виробничо-збутових ланцюгів. Підтримка невразливості інтересів націй у процесах інноватизації фінансових технологій пов'язана з необхідністю запобігання неузгодженості інституційних нововведень, активного впровадження вбудованих механізмів саморегуляції нових інформаційних, комп'ютерних і мережевих технологій. Як уже зазначалося, останніми роками істотно активізувалася діяльність ОЕСР<sup>3</sup> із аналізу найкращих практик і розроблення рекоменда-*

<sup>1</sup> The IMF-FSB Early Warning Exercise: Design and methodological toolkit / International Monetary Fund. 2010. September. 41 p. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/090110.pdf>; Barnhill T., Kopits G. Assessing Fiscal Sustainability Under Uncertainty. *IMF Working Paper*. 2003. WP/03/79. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0379.pdf>.

<sup>2</sup> Report on Public finances in EMU 2012 / European Union. *European Economy*. 2012. No 4. P. 34–43. URL: [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-4.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-4.pdf).

<sup>3</sup> Recommendation of the council on regulatory policy and governance / OECD. 2012. URL: <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>; Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. 2012. URL:

цій у сфері державного управління. У центрі уваги фахової спільноти перебувають питання, пов'язані з темпами змін технологічних укладів, становленням цифрової економіки, трансформаційною роллю, котру стали відігравати інновації як у суспільних відносинах у цілому, так і у сфері державного управління. Оновлені підходи до управління змінами дають змогу оптимізувати діючі адміністративні процедури і процеси, в окремих випадках повністю автоматизувати й максимально скоротити транзакційні витрати на надання гарантованих Конституцією послуг і здійснення державних функцій. Крім того, використовуються нові партнерські форми взаємодії держави з бізнесом, суспільством), іншими зовнішніми зацікавленими сторонами. Таким чином забезпечується адаптація держави під конкретні потреби на основі формування “мережевого управління”. Цифрові технології по-новому розкривають перспективи відкритості, прозорості, підзвітності державного управління. Водночас їх застосування не позбавлене суспільних ризиків, насамперед пов'язаних із захистом прав і свобод громадян. Все це вимагає розроблення спеціальних рекомендацій і принципів.

Процеси діджиталізації СЕС відбуваються в умовах зростання мобільності обігу всіх видів ресурсів, стрімкого поширення транснаціонального капіталу тощо. За допомогою доволі жорстких норм і правил, сформованих здебільшого на базі міжнародних стандартів, центральні банки, уряди регламентують операційний обіг грошей та капіталу, а також використання універсальних фінансових інструментів, деривативів (похідних), різних форм кредитних ресурсів. Саме раціональне співвідношення адміністративних заходів та саморегуляції з адекватним страхуванням операційної діяльності постає невід'ємною складовою взаємозумовлених у межах економічних відносин процесів.

В одній з основних тез доповіді ОЕСР (вересень 2018 р.)<sup>1</sup> увага акцентується на тому, що керування відкритими даними є елементом ширшої цифрової трансформації державного управління. Тобто конкретні напрями політики повинні бути взаємопов'язаними з іншими програмами: сталий розвиток, інновації, відкритий уряд, зайнятість, суспільне бюджетування, динаміка урбанізації і транспортної інфраструктури тощо.

---

<https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>; Recommendation of the Council on Digital Government Strategies / OECD. 2014. URL: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>; Recommendation of the Council on Open Government / OECD. 2017. URL: <http://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>.

<sup>1</sup> Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact : OECD Digital Government Studies / OECD. Paris : OECD Publishing, 2018. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264305847-en>.

У такому контексті вкрай важлива координація національних проєктів (програм) за напрямками: демографія, охорона здоров'я та освіта; продуктивність праці й підтримка зайнятості; екологія; цифрова економіка; культура; наука; мале та середнє підприємництво і підтримка індивідуальної бізнес-ініціативи; міжнародна кооперація й експорт; . житло і міське середовище. Розроблення, реалізація та координація національних стратегій, планування пріоритетних проєктів і державних програм мають здійснюватися згідно зі стандартами ОЕСР у сфері регуляторної політики.

Як відомо, балансування попиту і пропозиції фінансових послуг супроводжується низкою суперечностей між інтересами, можливостями монетарного сектору і кредитоспроможністю, потребами виробничих галузей народного господарства. Таким чином, ринкові механізми повинні сприяти налаштуванню певного ступеня рівноваги між потенціалом реального сектору економіки щодо поглинання грошово-кредитних сервісів та їх генеруванням і пропозицією. Водночас державні макроекономічні механізми менеджменту мають бути спрямовані на створення умов для прискореного розв'язання колізій, які виникли в результаті виявів антагоністичності між різними групами стейкхолдерів. Варто звернути увагу на перспективи запровадження в глобальному та національному масштабах оновлених фінансових технологій з певним посиленням елементів саморегулювання на прикладі можливостей використання в межах національних СЕС технологій блокчейну та криптовалюти. Розпорядчі регламенти ділової активності суб'єктів монетарної сфери у взаємозв'язках із підприємствами виробничих галузей економіки визначають параметри взаємодії, обмеження на певні види дозволених операцій, відмінності між окремими інститутами і т. ін. Сформовані відносини секторів СЕС зазвичай закріплені нормативними актами і змінюються еволюційним шляхом. Тому економічні традиції, як правило, є консервативними, первинними щодо неординарних законів, котрі регулюватимуть безпрецедентні можливості інформаційних і фінансових новацій, що дедалі помітніше пронизують суспільство. Наприклад, на підвищення ступеня достовірності, прозорості та підзвітності фінансового сектору може найбільш природним чином суттєво вплинути впровадження технології блокчейну у веденні Головних книг бухгалтерського обліку на основі принципу розподілення облікових операцій. На відміну від тих, хто перебуває в інерційному стані path dependence, фактично гальмуючи поширення діджиталізації, багато країн вже змінюють застарілі правила. Отже, організаційні засади управлінської діяльності національних органів слід розбудовувати таким чином, аби не перешкоджати розвитку компетенцій у сфері цифрової економіки, імплементації новітніх фінансових інструментів. Значно поширеною є думка, що у світлі популярних

нині віртуальних бізнес-моделей варто переглянути норми, розроблені для матеріальної економіки, зокрема стосовно процесів капіталовкладень. Вкрай важливим під час формування великих інвестиційних проектів, котрі одночасно реалізуються у складі мультинаціональних ланцюгів створення доданої вартості, є подальше становлення фінансової інфраструктури. Сучасні механізми грошово-кредитного забезпечення разом зі скоординованими на наднаціональному рівні технологіями державної ресурсної підтримки дають змогу уникнути ризиків асиметрії інформації під час прийняття економічних рішень<sup>1</sup>. Широковідомою є розроблена МВФ Балійська програма в галузі фінансових технологій, де розкрито наслідки впровадження фінтеху (*FinTech*)<sup>2</sup>. Тому вкрай актуальними постають дослідження стосовно підвищення стійкості до кіберризиків у фінансовому секторі.

У співпраці з ОЕСР і за участю Міжнародної групи з протидії відмиванню брудних грошей (ФАТФ) у групі країн G20 акценти поставлено на проблемах оподаткування цифрових компаній і регулювання обігу криптоактивів. Фахівці мають намір оцінити важливість розв'язання цих завдань із точки зору балансу національних інтересів, позицій цифрових компаній, законодавства власних юрисдикцій. Таким чином, процеси впровадження рекомендацій набувають властивостей створення нових інституціональних засад регулювання економічних відносин на глобальному та національному рівнях. Дискусія щодо криптоактивів, або *stablecoins*, велася учасниками фінансової G20<sup>3</sup> у розрізі ризиків, пов'язаних із розширенням використання цього активу. Йдеться про те, щоб у національних юрисдикціях створювали власні інноваційні управлінські механізми, обмінювалися інформацією про успіхи і невдачі. Для прийняття глобальних рішень щодо регулювання криптоактивів доцільно також орієнтуватися в питаннях регулятивного арбітражу, ймовірного пошуку цифровими компаніями кращих юрисдикцій і т. ін.

Підвищення ступеня передбачуваності у світовій економіці дасть змогу істотно зменшити негативні ризики явищ невизначеності для економічних агентів усіх рівнів. У таких умовах на противагу явищам дестабілізації важливо сконцентруватися на розробленні й реалізації необхідних контрзаходів. Насамперед ідеться про послідовне запровадження структурних ре-

<sup>1</sup> Єфименко Т. І. Інноватизація фінансових технологій в умовах посилення економічної безпеки. *Наукові праці НДФІ*. 2017. Вип. 4. С. 29–33.

<sup>2</sup> The Bali Fintech Agenda / IMF. 2018. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/10/11/pp101118-bali-fintech-agenda>.

<sup>3</sup> G20 Press Release on Global Stablecoins. 2019. October 21. URL: [https://www.boj.or.jp/en/announcements/release\\_2019/rel191021e.htm/](https://www.boj.or.jp/en/announcements/release_2019/rel191021e.htm/).

форм, у тому числі шляхом посилення синергії взаємодії бюджетно-податкової та монетарної політики<sup>1</sup>. Розширення можливостей залучення ресурсів для всіх секторів економіки, зокрема щодо проблем фінансування дефіциту бюджету, слід розглядати також через створення в державі привабливого інвестиційного клімату. З цією метою варто зміцнювати партнерські відносини, взаємну відповідальність влади і бізнесу в процесах комплаєнсу, пов'язаних як з формальними, так і з неформальними сферами ділової активності, включно з приватизацією, діяльністю інститутів розвитку, взаємодією з наднаціональними регуляторними органами.

## 1.2. ТРАНСФОРМАЦІЯ ФІСКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УМОВАХ НЕСТАБІЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

*Збалансованість фіскальної системи є однією з головних умов стійкого відтворювального процесу. Однак і в її межах імовірні ситуації, коли підвищення рівня загальної невизначеності супроводжується взаємним поглинанням різноспрямованих векторів сил. У підсумку властивості цілісного устрою тієї чи іншої організаційної конфігурації не змінюються. Водночас за наявності різних відхилень у рівноважних просторах сумарна взаємодія сил завжди прагнучим повернути систему до початкового стану. Взагалі стійкість, стабільність належать до фундаментальних категорій, з огляду на парадигму цілісного світу. Тому, застосовуючи ці поняття до фіскального простору, в регулятивній діяльності необхідно дотримуватися узгоджених правил, а також обмежень, незалежно від ступеня їх унормованості, які відповідають одне одному й збігаються із загальноприйнятими стандартами поведінки, традиціями і культурою. Має йтися про концептуальні засади свідомого управління операційною діяльністю у глобальному та національному масштабах, а також обмеження її специфічних форм, включно з імовірними фіскальними диспропорціями в транснаціональних виробничо-збутових ланцюгах створення доданої вартості, котрі пов'язані, зокрема, з об'єктивною обмеженістю можливостей порівняння обігу в рамках національних економік і ТНК. Управлінські правила слід орієнтувати на запровадження відомих у межах найкращої міжнародної практики інструментів впливу на різні сектори ринку в певні періоди. Саме на це мають також спрямовуватися вимірвальні аспекти виробництва, розподілу, споживання у сферах державного мега-, макро- й мікрорегулювання.*

---

<sup>1</sup> Єфименко Т. І. Фіскальна та монетарна безпека національної економіки ; ДННУ "Акад. фін. управління". Київ, 2016. 447 с.

Основою структурування складових і регуляторів фіскального простору є інституційний ієрархічний підхід, що формує критеріальну базу, а також методологічні принципи менеджменту в цій сфері. Вертикальна підпорядкованість взаємопов'язаних організацій утворює спадну субординацію ступенів бюджетно-податкової системи. У рамках доходів та витрат консолідованого бюджету здійснюється взаємозалежний оборот фінансових ресурсів на центральному та регіональному рівнях. Перерозподіл новоствореної вартості повинен відбуватися за допомогою скоординованих між собою складових механізмів управління економічними агентами – адміністративних, функціональних, організаційних, стимулюючих, мотиваційних, індикативних, що орієнтують на досягнення цільових результатів. Їх чітка й адекватна грошовим потокам у часі й просторі ідентифікація дасть змогу керувати перспективними та поточними контрактними змінами з урахуванням об'єктивних і суб'єктивних проблем, котрі виникають як в ієрархічних ланцюжках, так і в загальному інституційному вимірі. Регуляторна архітектоніка повинна включати узаконені (унормовані) інструменти розв'язання конфліктів, протидії роз'єднаності між групами носіїв політико-економічних інтересів державного й місцевого масштабу, що представляють різні гілки влади, бізнес-середовище, громадянське суспільство тощо.

Посилення світових диспропорцій спонукає уряди багатьох провідних країн постійно модернізувати фінансовий менеджмент і монетарне регулювання, спрямовувати зусилля на підвищення прозорості та ефективності діяльності фінансового сектору, контроль за міжнародними потоками капіталу, запобігання банкрутству великих фінансових установ, уникнення істотного погіршення платіжного балансу. Проте заходи із задоволення потреб в оздоровленні національних грошово-кредитних систем і водночас у державній підтримці економіки завжди характеризувалися великою кількістю суперечностей. Так, після глобальних фінансово-економічних потрясінь у багатьох країнах встановлювалися певні нормативні обмеження для бюджетно-податкового регулювання. Через запровадження так званих фіскальних правил поширились норми бюджетного балансу з обмеженням у середньостроковому періоді обсягів державних запозичень та бюджетного дефіциту. У розвинутих країнах набула популярності практика законодавчого встановлення на національному й міжнародному рівнях довгострокових кількісних параметрів податкового тягаря, лімітування боргових обмежень та державних видатків.

*Останніми роками завдяки внутрішнім і зовнішнім факторам у більшості країн посилюється вплив ризиків зростання турбулентності й хаотичності світового розвитку на стан публічних фінансів. Як зазначалося*



у підрозділі 1.1, сформувався стійка тенденція до їх розбалансування, зведення рахунків сектору ЗДУ з істотним дефіцитом та накопиченням боргових зобов'язань. Європейські країни мають відносно низький рівень чистої вартості державного сектору<sup>1</sup>. Удосконалення фіскальної звітності з метою встановлення відповідальності урядів за ведення обліку вартості активів, створених державними інвестиціями, дає можливість поширити горизонт трактування ризиків традиційних боргів та дефіцитів. Політики повинні розуміти ступінь фінансового впливу державного сектору через держпідприємства, публічно-приватні партнерства, пенсії та гарантії. За даними аналітиків<sup>2</sup>, чиста вартість державного сектору в країнах еврозони з 2000 р. в середньому погіршилася – приблизно з додатних 20 % ВВП у 2000 р. до від'ємних 20 % ВВП у 2016 р. Незважаючи на те, що комплексні оцінки державних активів у Європейському Союзі містять суттєві недоліки баз даних у багатьох країнах<sup>3</sup>, спостерігаються помітні відмінності між динамікою чистої вартості державного сектору та темпами зростання валового боргу.

В умовах транзитивної економіки розвиток перерозподільних процесів часто супроводжується загостренням кризових явищ. Тому при формуванні й реалізації фіскальної політики потрібно враховувати ризики несприятливих для прогресивного суспільного розвитку відтворювальних трендів. Підходи до збалансування дохідних і видаткових складових бюджетів усіх рівнів необхідно координувати з політикою розширення фінансової активності держави. Справа в тому, що збільшення його частки в управлінні СЕС не завжди може забезпечити економічне зростання або підтримку належного податкового потенціалу, зокрема для подальшого обслуговування та погашення державного боргу.

Головна ознака нинішнього періоду дестабілізації – феномен тотальної асиметрії: між накопиченням і споживанням, між доходами й витратами держав, між країнами Південної та Північної Європи і т. ін. Щодо явищ, а також наслідків глобальної кризи, пов'язаних зі зміною надтривалих цивілізаційних і довгострокових кондратьєвських циклів, то потрібно організувати протидію з боку міжнародних інституцій, регіональних об'єднань і

<sup>1</sup> Totally (net) Worth It: the next generation of UK fiscal rules / R. Hughes, J. Leslie, C. Pacitti, J. Smith. 2019. URL: <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2019/10/Totally-net-worth-it.pdf>.

<sup>2</sup> *Detter D., Fölster S.* The Public Wealth of Nations How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth. Palgrave MacMillan publishing, 2015.

<sup>3</sup> *Gaspar, V., Gonguet E., Stone M.* Perspectives on the Management of Public Wealth. 2001; *Auerbach A. J.* Budget Rules and Fiscal Policy: Ten Lessons from Theory and Evidence. 2014. URL: <https://doi.org/10.1111/geer.12023>.

урядів. Багато з уже здійснених стабілізаційних кроків спочатку були приречені на провал, оскільки не ставили головною метою повернення рівноваги і тому не вели ні до економічного зростання, ні до зниження боргів. Поглиблення суперечностей ринкової економіки пов'язане з необхідністю постійного оновлення фіскальних регулятивних важелів як на державно-му, так і на міжнародному рівнях.

Вчені-економісти, досліджуючи теорію і практику розподілу обмежених ресурсів для численних потреб, обґрунтовують, що сучасний менеджмент як форма суспільного життя буде дієвим тільки за наявності стратегій керованих змін, ефективної взаємодії особистості та корпоративної спільноти. Також підкреслюється зростання ролі науки управління в обґрунтуванні антикризових дій<sup>1</sup>. Для сфери виконання державних послуг характерні реалізація розподільчих функцій через заходи протидії загрозам національній безпеці, надання гарантованих державою суспільних благ, соціальне страхування, а також контроль за навколишнім середовищем, макроекономічне, антимонопольне регулювання тощо. У ХХІ ст. у результаті перебудови інституціонального середовища, дії зовнішніх і внутрішніх чинників розвитку з'явилися принципово нові особливості регулювання стабільності. Зокрема, у теорії інституціоналізму обґрунтовано наявність фактора незворотності часу, його матеріалізації й капіталізації<sup>2</sup>.

Проблематику інституційного, зокрема фінансового, фіскального, регулювання вивчали відомі західні науковці (наприклад, Дж. Берг, М. Дабровські, П. Друкер, М. Інтрілігейтор, С. Каплан, Р. Лівайн, С. Маджид, Д. Норт, Н. Стерн, П. Фішер, Дж. Хансон)<sup>3</sup>. Питання державної боргової політики

<sup>1</sup> *Drucker P. F. Management Challenges for the 21st Century. New York, 2001. 224 p.*

<sup>2</sup> *Becker G. S. The Economic Approach to Human Behavior. Chicago ; London : The University of Chicago Press, 1976. 320 p.*

<sup>3</sup> *Berg J., Taylor L. External Liberalization, Economic Performance and Social Policy. Working Paper Series: Globalization, Labor market and Social Policy. 2000. Vol. 12; Dabrowski M. Disinflation in Transition Economies. Budapest ; New York : CEU Press, 2000. 408 p.; Drucker P. The New Productivity Challenge. Harvard Business Review. 1991. No. 6. P. 9–79; Intriligator M. D. Globalization of the World Economy: Potential Benefits and Costs and a Net Assessment. Journal of Policy Modeling. 2004. Vol. 26. P. 485–498; Kaplan S. N., Zingales L. Investment-Cash Flow Sensitivities are not Valid Measures of Financing Constraints. Quarterly Journal of Economics. 2000. Vol. 115. P. 707–712; Levine R., Renelt D. A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions. American Economic Review. 1992. Vol. 82, No. 4. P. 942–963; Majid S., Pindyck R. Time to Build. Option Value and Investment Decisions. Journal of Financial Economics. 1987. No. 18. P. 7–27; North D. C. Location Theory and Regional Economic Growth. Journal of Political Economy. 1955. No. 63. P. 243–258.*



також є предметом низки серйозних досліджень<sup>1</sup>. Наприклад, у кризових ситуаціях на практиці застосовуються схеми реструктуризації, які дають змогу знайти консенсус між кредиторами і боржниками (списання, викуп боргу (buy-back), конверсія, сек'юритизація). Вітчизняні академічні наукові школи з цієї проблематики запроваджено такими вченими, як В. М. Гець, А. І. Даниленко, Б. Є. Кваснюк та ін.<sup>2</sup>

Розширення позикового фінансування витрат (покриття дефіцитів) бюджетів може сприяти стабілізації економіки одночасно зі створенням сприятливого податкового середовища бізнес-діяльності. Не менш важливо формувати стійку фіскальну основу зростання національного господарства: внаслідок розширення бази оподаткування забезпечувати позитивну динаміку державних і обов'язкових платежів, а також вести постійний моніторинг їхніх часток відносно обсягів ВВП. Отже, предметом координації урядового регулювання стає, з одного боку, забезпечення подальшого обслуговування та погашення наявних запозичень, з другого – еволюційна рекомбінація новоствореної доданої вартості в напрямі зниження надмірної фіскальної експансії. Безперечно, скорочення обсягів перерозподілу ВВП має перспективу, якщо економічне зростання буде досить стабільним, а зобов'язання за борговими платежами – не критичним. Динамічний сталий розвиток СЕС в умовах прискорення ринкових трансформацій повинен супроводжуватися зміцненням власного податкового потенціалу, а також реформуванням фіскального простору в напрямках його гармонізації з міжнародними стандартами транспарентності, підзвітності, протидії загрозам асиметрії інформації. Властиві сучасним товарно-грошовим відносинам об'єктивні процеси інтенсифікації, мультиплікації та взаємозалежності різних форм ділової активності, на нашу думку, передбачають необхідність ширшого теоретичного обґрунтування посилення регулюючої складової державних бюджетно-податкових механізмів. Слід мати на увазі,

---

<sup>1</sup> Див.: *Bergsman J. Debt-Equity Swaps and Foreign Direct Investment in Latin America / The World Bank. Washington, D.C., 1988; Bouvier V, Esclassan M.-Ch., Lassale J.-P. Finances publiques. Paris, 1996; Burda M., Wyplosz Ch. Macroeconomics. 2<sup>nd</sup> Ed. OUP, 1997; Cassard M., Folkerts-Landau D. Sovereign Debt: Managing the Risks. Finance and Development. 1997. December; Chouvel F. Finances publiques. Paris, 1999; Market-Based Debt Reduction for Developing Countries. Principles and Prospects / S. Claessens, I. Diwan, K. A. Froot, P. R. Krugman. 1991. URL: <https://doi.org/10.1596/0-8213-1732-6>.*

<sup>2</sup> Див.: *Гець В. М. Феномен нестабільності – виклик економічному розвитку. Київ : Академперіодика, 2020. 456 с.; Конкурентоспроможність національної економіки / за ред. Б. Є. Кваснюка. Київ : Фенікс, 2005. 496 с.; Державна політика стабілізації фінансів підприємств : монографія / А. І. Даниленко, В. В. Зимовець, О. М. Кошик та ін. ; за ред. А. І. Даниленка ; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозів. Київ, 2011. 452 с.*

що регуляторна активність великою мірою залежить від ступеня заго-стрення проблем хибного вибору й морального ризику через необмежені можливості зростання доходів поза зв'язком із реальним сектором еконо-міки, спотворення баз даних та значний обсяг спекулятивних операцій.

Антикризові заходи в кожній країні мають урахувувати відмінності фіскальної, грошово-кредитної, соціальної політик, а також стабілізаційні ресурси реального й фінансового секторів. Під час оцінювання безпечнос-ті рівня боргу держави зважають на ступінь залежності національної гос-подарської системи від експортно-імпортного обігу, стан валютної рівно-ваги у балансах зовнішніх поточних операцій і руху капіталу, ситуацію на світових товарних та фінансових ринках тощо. На позикових зобов'язаннях урядів істотно позначаються позиції ліквідності корпоративних структур. В умовах циклічних коливань піднесення та рецесій СЕС можуть виникати об'єктивні ситуації, коли протягом конкретного періоду позитивна динамі-ка сальдо доходів та видатків суттєво обмежена. Тому уряди мають постій-но відстежувати ризики так званої міжчасової платоспроможності й уне-можливлювати вплив непередбачуваних чинників глобального та націо-нального масштабу.

Борги минулих років, утворені попередніми урядами, стримують намі-ри апарату владних органів стосовно структурних перетворень. Аналізую-чи вплив державних запозичень на фіскальний простір, слід урахувувати рівень і структуру вже накопиченого державного боргу, обсяги процент-них та боргових виплат, їхній часовий період і джерела фінансування, ва-люту й прогнозований валютний курс, відношення накопиченого держав-ного боргу до ВВП та, що особливо важливо, до доходів бюджету, в тому числі податкових надходжень, джерела фінансування боргових і процент-них виплат, їхній рівень (відношення) до чистих видатків бюджету (без урахування дефіциту) та обсягів дефіциту бюджету.

Розширюючи фіскальний простір у поточному чи наступному бюджет-ному періоді, державні запозичення залежно від перелічених вище умов можуть істотно скоротити, звести до нуля або до від'ємного значення про-сторів параметри в середньостроковому періоді. Ймовірність такої ситу-ації посилюється в разі нових запозичень, що призводять до перевищення "боргової межі", збільшують негативний показник первинного балансу бю-джету, залучаються та використовуються без законодавчо затверджених бюджетних правил, не пов'язані з бюджетними програмами та проектами розвитку, оцінками їхньої ефективності<sup>1</sup>. На борг сектору державного

---

<sup>1</sup> Єфименко Т. І. Формування фіскального простору економічних реформ. *Фінанси України*. 2011. № 4. С. 3–23.

управління суттєво впливає збільшення витрат через старіння населення (на охорону здоров'я і пенсії), що посилює навантаження на бюджети.

У глобальному вимірі перспективи антикризового регулювання супроводжуються поєднанням політики DMR (Domestic Resource Mobilization – мобілізація національних ресурсів)<sup>1</sup>, а також податково-бюджетної консолідації. Кризові прояви у фінансовому просторі єврозони поточного століття вимагали вдосконалення діяльності наднаціональних інституцій, а також системних гармонізованих заходів протидії невизначеності та порушенням ринкової рівноваги.

*З урахуванням євроінтеграційного вектора України вкрай важливо, щоб національні структурні реформи були адаптовані до політики управління змінами в Європейському Союзі з упровадженням нових механізмів регулювання економіки, дієвих в умовах кризи.* До найкритичніших факторів, що характеризують ступінь уразливості окремих СЕС, можна віднести поглиблення геополітичних розбіжностей, економічну поляризацію, зростаючу нерівність, несприятливі тенденції у стані навколишнього середовища. Суперечності у глобальному регулюванні, надмірна фінансіалізація світового господарства посилюють численні ресурсні обмеження й супроводжуються оборотами позикових коштів, котрі швидко зростають. Індикатори показників державного боргу та дефіциту бюджету у більшості розвинутих економік збільшуються з кожним діловим циклом. Незважаючи на регуляторні заходи захисту боргової безпеки держави та запровадження стандартів стримування бюджетних видатків, протягом останнього півстоліття спостерігався небачений для мирного часу приріст цих показників.

Багато держав постійно демонструють політичну волю стосовно принципів змін норм та правил реалізації цілей, а також інтересів нації в макроекономічному вимірі. Наприклад, у Новій Зеландії наприкінці 80-х років минулого століття було ухвалено законодавчі інноваційні підходи до фіскального та монетарного регулювання. Структурні реформи в цій<sup>2</sup> та інших країнах спрямовувалися на підтримку ринкової рівноваги. Незалежна монетарна політика ставила як мету насамперед цінову стабілізацію в національному економічному просторі, де працездатні особи мають можливості вибору робочих місць або ведення власного бізнесу. Грошово-кредитна політика у середньостроковій перспективі повинна не тільки обмежувати коливання цін, а й сприяти збалансованості фактичних обсягів виробництва з

<sup>1</sup> Domestic Resource Mobilization / USAID. URL: <https://www.usaid.gov/what-we-do/economic-growth-and-trade/domestic-resource-mobilization>.

<sup>2</sup> Ball I. Balance sheets and fiscal policy: the New Zealand example. 2018. URL: <https://www.publicfinancefocus.org/opinion/2018/10/balance-sheets-and-fiscal-policy-new-zealand-example>.

потенційними значеннями. Одним з основних монетарних інструментів є регламентування процентних ставок. У свою чергу, фіскальна політика має впливати на стійкий економічний розвиток головним чином за рахунок автоматичних стабілізаторів та підтримки надійності джерел державних фінансів. Водночас протягом періодів тривалої рецесії прийнятнішим стає експансійне дискреційне бюджетно-податкове регулювання.

Нова макроекономічна реальність низьких номінальних процентних ставок, складність наслідків динаміки чисельності та міграції населення, а також системних трансформаційних змін потребує посилення державного досвіду в галузі державних фінансів у співпраці з фаховим середовищем. Зокрема, роль повністю незалежних фіскальних рад може бути адекватною цим викликам. На них, серед інших завдань, можна покласти відповідальність за підготовку макроекономічних прогнозів, що обґрунтовують бюджет, а також витрат на заходи податково-бюджетної політики. Європейська фіскальна рада також може бути цілком автономною, виконуючи функції координатора системи незалежних національних фіскальних рад. У результатах її діяльності стане можливим знаходити відповіді на зростаючі складнощі, що виникають через обмеження політики процентних ставок та перетворень, пов'язаних із переходом до зеленої і цифрової економіки. На підставі опитування, проведеного МВФ у 2016 р.<sup>1</sup>, фіскальні ради в єврозоні відрізняються між собою за ступенем незалежності. Наприклад, Національна рада державних фінансів Люксембургу займається питаннями довгострокової стійкості. Подібно до компетенції Незалежної дорадчої ради, Рада стабільності Німеччини має обов'язки щодо оцінки прогнозів і надання рекомендацій. Загалом діяльність більшості фіскальних рад не пов'язана з прогнозуванням та плануванням бюджетних заходів<sup>2</sup>.

Рішучі управлінські зміни в єврозоні відбувалися за часів відомого звіту Делора<sup>3</sup>, де зазначалося, що поряд із підтриманням ринкової дисципліни необхідно дотримуватись інституційних правил. Бурхливі дискусії то-

<sup>1</sup> Managing Public Wealth. Fiscal Monitor / IMF. 2018. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/10/04/fiscal-monitor-october-2018>.

<sup>2</sup> The Functions and impact of fiscal councils / IMF. 2013. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>.

<sup>3</sup> У Звіті комітету керівників центробанків та інших представницьких структур на чолі з президентом Єврокомісії Ж. Делором (1989 р.) було запропоновано просторово-часові перспективи створення Європейського монетарного і економічного союзу: поширення правил повної конвертації та режиму фіксованих курсів національних грошових одиниць країн Європи; прийняття єдиної валюти; забезпечення вільного руху капіталу (The Delors Committee (1988-1989). URL: [https://www.ecb.europa.eu/ecb/access\\_to\\_documents/archives/delors/html/index.en.html](https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/delors/html/index.en.html)).

чилися навколо вибору підходів центробанків до меж інформаційного простору для підготовки рішень щодо монетарної політики. Більшість фахівців дотримувалися думки, що стабілізаційні заходи в цій сфері необхідно супроводжувати прогнозуванням і моніторингом упровадження регуляторних фіскальних норм, а також збалансованих макроекономічних показників<sup>1</sup>. Передбачалося, що спільне використання фінансового простору та єдиної валюти зумовить необхідність прийняття обмежень щодо проведення податково-бюджетної політики.

На початку 2000-х років широко обговорювалися напрями діяльності Європейського центрального банку (ЄЦБ)<sup>2</sup>. Застосування процентних ставок із метою збереження стабільності цін розглядалося науковою спільнотою в контексті модернізованих кейнсіанських та оновлених неокласичних моделей синтезу<sup>3</sup>. Йшлося про те, що обмеженість облікових ставок або перебування їх рівня нижче ефективної нижньої межі спричиняє ліміти спроможності грошово-кредитних регуляторних важелів гарантувати певну стійкість відтворення бізнес-активності та порогові значення коливання цінкових індикаторів. Отже, у таких випадках посилення ролі фіскальної політики задля підтримки життєздатності всіх складових ділового циклу має відбуватися через використання вдосконалених автоматичних стабілізаторів.

Таким чином, формування архітекtonіки єврозони обов'язково мало передбачати такі ключові складові. По-перше, завершення формування банківського союзу. За наявності ієрархії на чолі з керівною структурою йшлося про створення єдиного європейського механізму ухвалення управлінських рішень, у тому числі стосовно страхування вкладів. По-друге, для створення стійкої фінансової системи варто повністю розкрити потенціал

---

<sup>1</sup> Klöckers H.-J., Willeke C. *Monetary Analysis: Tools and Applications*. 2001. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbmonetaryanalysisen.pdf>; Lamfalussy A. *Macro-coordination of fiscal policies in an economic and monetary union in Europe. Report on economic and monetary union in the European Community*. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1989. P. 91–125; *The coordination of national fiscal policies in the context of monetary union / Directorate General for Research*. URL: [https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/pdf/e6en\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/pdf/e6en_en.pdf).

<sup>2</sup> *The Monetary Policy of the ECB*. 2001. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/monetarypolicy2001en.pdf>; *The Monetary Policy of the ECB*. 2004. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/monetarypolicy2004en.pdf>.

<sup>3</sup> Clarida R., Gali J., Gertler M. *The Science of Monetary Policy: A New Keynesian Perspective*. *Journal of Economic Literature*. 1999. Vol. XXXVII. P. 1661–1707; Goodfriend M., King R. *The Case for Price Stability*. *NBER Working Paper*. 2001. No. 8423; Woodford M. *Central Bank Communication and Policy Effectiveness*. *NBER Working Paper*. 2005. No. 11898.

інтеграції ринків капіталу, підвищити прозорість інформації, перейти до ефективніших режимів неплатоспроможності, спрощених і гармонізованих правил утримання податків тощо. По-третє, необхідне запровадження фундаментального централізованого інституту фіскальної спроможності<sup>1</sup>. З метою підтримки ринкової рівноваги в масштабах єврозони слід використовувати синергійний ефект від гармонізації міцного потенціалу прозорих, зрозумілих, незмінних по суті й адаптивних, стандартизованих податково-бюджетних та грошово-кредитних регуляторних підойм. За наявності таких чітко сформульованих правил побудови та організації стійкого фіскального простору вектором оперативної управлінської діяльності в ЄС було визначено консолідацію профілактичних і коригувальних механізмів забезпечення правил зростання витрат, спрямованих на цільову підтримку базисного співвідношення державного боргу й ВВП.

Сучасні аналітичні дослідження підтверджують правильність вибору стратегічної орієнтації урядів на регулювання зобов'язань щодо обсягу позикових коштів як головного предиктора криз<sup>2</sup>. Більше того, наведено переконливі аргументи, що в разі збільшення цього індикатора поза критичним рівнем тенденція ймовірності дестабілізаційних явищ прогресуватиме незалежно від темпів динаміки процентних ставок. Обґрунтовано, що зниження номінальних процентних ставок не завжди зумовлює розширення фіскального простору, а швидкість їх приросту перед суверенними дефолтами на практиці ідентична ординарним сценаріям<sup>3</sup>. Вкрай важливим постає постійний моніторинг кореляційних зв'язків потенційних темпів економічного зростання з трендами процентних ставок та видатків. Якщо їх динаміка гармонізована, а загальний дефіцит відповідає обсягам процентних виплат, очікувати помітні коливання державного боргу на макрорівні малоімовірно. Водночас в аналітичних дослідженнях<sup>4</sup> акцентовано увагу на тому, що прискорення або уповільнення виробництва доданої вартості в національній економіці є ключовим чинником у визначенні відносних до ВВП змін боргу. Його стійкості та загальній економічній стабілізації сприятиме чітке оперативне керування із застосуванням транспарентних, стан-

<sup>1</sup> Reforming Fiscal Governance in the European Union / M. Andrlle, J. Bluedorn, L. Eyraud et al. *IMF Staff Discussion Note*. 2015. No. 15/09.

<sup>2</sup> Debt is Not Free / M. Moreno-Badia, P. Medas, P. Gupta, Y. Xiang. *IMF Working Paper*. 2020. No. 20/1/.

<sup>3</sup> Mauro P., Zhou J.  $r - g < 0$ : Can We Sleep More Soundly? *20<sup>th</sup> Annual Research Conference, November 7-8, 2019*. URL: <https://www.imf.org/~/media/Files/Conferences/2019/20th-annual-research-conference/Session4-Mauro-Zhou.ashx>.

<sup>4</sup> Mauro M., Zilinsky J. Reducing Government Debt Ratios in an Era of Low Growth. *Peterson Institute for International Economics Policy Brief 16-10*. 2016.



дартизованих підходів до вибору методів вимірювання, контролю та комунікації, що допоможе уникнути проявів інформаційної асиметрії.

У цьому контексті цікавими є порівняння багатьма дослідниками змін тенденцій продуктивних показників у періоди Великої депресії 1929–1933 рр. та глобальної фінансової кризи в першій декаді поточного століття<sup>1</sup>, а також узагальнення ними підходів до оцінки впливу економічних і політичних рішень на характер поворотних моментів від спаду до піднесення. Зроблено висновок, що важелі державного управління варто орієнтувати на найшвидше відновлення параметрів економіки до передкризового рівня та протидію явищам стагнації, депресії, коли спостерігаються такі структурні диспропорції, як від'ємне зовнішньоторговельне сальдо, зростання боргового навантаження, перевищення заощаджень над інвестиціями тощо.

Зіставна у перші роки єврозони динаміка економічних індексів країн ЄС внаслідок зростаючих внутрішніх розбіжностей згодом перетворилася на вкрай нерівномірну. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина (ФРН) спостерігалася стрімке, на рівні індикаторів США, збільшення реального ВВП на одну особу. У кількісному вимірі цей показник перевищував аналогічне середнє значення по відповідній групі європейських держав. Проведення структурних, у тому числі у сфері трудових відносин, реформ у ФРН, котра багато років залишається емітентом надійних активів у Європейському монетарному та економічному союзі, дало змогу успішно подолати в цій країні наслідки світової фінансової кризи<sup>2</sup>. Боргове навантаження в Німеччині має стійкі тенденції до зменшення, процентні ставки перебувають на рекордно низькому рівні.

Розроблення стратегії грошово-кредитної політики ЄЦБ<sup>3</sup> передбачало гармонізацію фіскальних і монетарних чинників протидії загрозам кризових явищ. Ряд дослідників запропонували оцінки загальних тенденцій бюджетного дефіциту за умови, що країни валютного союзу за допомогою внутрішніх інститутів здійснюють заходи протидії його зростанню. Стратегічними пріоритетами стали завдання зміцнення фіскальної дисципліни, а також політика превенції надзвичайних ситуацій, пов'язаних із суверенним дефолтом. Наголошувалося, що необхідність пошуку джерел компенсації від'ємного сальдо між доходами і витратами держави веде до перерозподілу багатства і добробуту майбутніх поколінь. Стало очевидним, що

<sup>1</sup> Eichengreen B., O'Rourke K. What do the new data tell us? 2010. URL: <http://cemi.ehess.fr/docannexe/file/2380/2.eichengreen.pdf>.

<sup>2</sup> Krebs T., Scheffel M. Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany. *IMF Working Paper*. 2013. No. 13/42.

<sup>3</sup> Monetary Policy in the Euro Area: Strategy and Decision-Making at the European Central Bank / O. Issing, V. Gaspar, I. Angeloni, O. Tristani. Cambridge : Cambridge University Press, 2001.



вкрай важливим є компроміс щодо здатності урядів впливати на сукупні витрати у поточній ситуації в недалекому майбутньому, з одного боку, і нейтралізувати несприятливі ефекти витіснення, а також негативні наслідки для сталого зростання у зв'язку з вищими процентними ставками в довгостроковій перспективі – з другого. Монетарна уніфікація усунення валютних ризиків у рамках ЄС дає змогу уникати загроз нееквівалентності на ринках державних облігацій. Практика підтверджує, що ступінь інтеграції ринку облігацій у зоні євро значно вищий, ніж на світових фінансових ринках. Тобто введення єдиної валюти істотно вплинуло на зміцнення фінансового потенціалу урядів єврозони. Взаємозамінність державних облігацій у Європейському валютному союзі вища, ніж у цілому по світовій економіці, завдяки чому уряди можуть використовувати розширений загальний пул заощаджень<sup>1</sup>. Дія низки механізмів, спрямованих на ресурсне забезпечення СЕС Євросоюзу в умовах кризи, забезпечувалася діяльністю Європейського фонду фінансової стабільності (ЄФФС; European Financial Stability Facility, EFSF)<sup>2</sup> і функціонуванням Європейського стабілізаційного механізму (ЕСМ; European Stability Mechanism, ESM)<sup>3</sup>. Мета ЄФФС і ЕСМ полягала в наданні фінансової допомоги країнам – членам ЄС, котрі відчували або перебували під загрозою серйозних фінансових проблем. Ресурсна підтримка була передбачена тільки в тому разі, якщо існували чіткі обґрунтування необхідності забезпечення фінансової стабільності в країнах єврозони. Для цих цілей було визначено застосування ряду інструментів з наданням кредитів у рамках програм фінансової стабілізації, подібних до тих, що були реалізовані на Кіпрі й у Греції. Також це могли бути прямі інтервенції ЄЦБ та інші стимулювання ділової активності. Функції ЄФФС поширювалися на отримання платежів за кредитами від країн-бенефіціарів, а також проведення розрахунків за процентними й основними виплатами власникам облігацій, емітованих цією установою.

Наприкінці першої декади поточного століття<sup>4</sup> відомі вчені проаналізували наслідки фінансово-монетарної та політичної інтеграції Євросоюзу.

<sup>1</sup> Detken C., Gaspar V., Winkler B. On Prosperity and Posterity: the Need for Fiscal Discipline in a Monetary Union. *ECB Working Paper*. 2004. No. 420.

<sup>2</sup> European Financial Stability Facility. URL: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/european-financial-stability-facility-efsf\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/european-financial-stability-facility-efsf_en); European Financial Stability Facility CEO Takes Office. 2010. URL: <https://www.esm.europa.eu/press-releases/european-financial-stability-facility-ceo-takes-office#:~:text=Klaus%20Regling%20took%20office%20on,find%20itself%20in%20financial%20difficulties>.

<sup>3</sup> European Stability Mechanism. URL: <https://www.esm.europa.eu/>.

<sup>4</sup> The Euro: The First Decade (European Commission) / ed. by M. Buti, S. Deroose, V. Gaspar, J. Nogueira Martins. Cambridge University Press, 2010. 1048 p.

Незважаючи на несприятливі прогнози, їхня точка зору ґрунтувалася на загальній думці про позитивні результати використання єдиної євровалюти в країнах, що забезпечували майже 1/6 частину глобального випуску продукції, з населенням більше ніж 320 млн осіб.

*Розвиток подальших подій в ЄС засвідчив, що поряд зі зміцненням наднаціональної грошово-кредитної політики вкрай важливими є узгоджені заходи комплаєнс-контролю фіскальної дисципліни.* За високого рівня дефіциту державних фінансів не можна виключати загрози дефолтів, а також виникнення ланцюгових реакцій із можливими результатами підвищення реальних процентних ставок. Безумовно, субординація фінансових відносин економічних агентів безпосередньо пов'язана зі стійкістю інституційної структури до ступеня турбулентності ринків облігацій, невизначеності та нестабільності. Поширення ризиків досить імовірно, якщо органи влади внаслідок так званої поведінки безбілетника не орієнтуватимуть бюджетно-податкові правила на вирішення проблем як довгострокової збалансованості ринкового господарства, так і розподілу ресурсів між поколіннями.

Багато відомих дослідників зазначали, що процес еволюції європейських фіскальних правил, спрямований на запобігання потенційним ризикам дестабілізації економіки, мав суперечливі риси<sup>1</sup>, пов'язані з їх складністю і недостатнім ступенем прозорості. Насамперед ішлося про положення Маастрихтського договору<sup>2</sup>. Крім того, з 1 січня 1999 р. з метою зміцнення міжнародного співробітництва в рамках законотворчості ЄС набув чинності пакет методичних документів із загальною назвою "Пакт стабільності та зростання" (ПСР; The Stability and Growth Pact, SGP). У 2005 і 2011 рр. у результаті доопрацювання до ПСР було внесено норми обов'язкового й рекомендаційного характеру. Його імплементація здійснювалася в контексті відповідного європейського договору про автоматичне набрання чинності санкціями проти країн, котрі перевищували порогові значення річного дефіциту бюджету (не більше 3 % ВВП) і національного боргу (не більше 60 % ВВП). Крім того, було акцептовано зобов'язання стосовно заборони грошового фінансування допомоги суверенним державам.

<sup>1</sup> Impact of Italy's Draft Budget on Growth and Fiscal Solvency / O. Blanchard, Á. Leandro, S. Merler, J. Zettelmeyer. *Peterson Institute for International Economics Policy Brief*. 2018. № 18-24.

<sup>2</sup> У лютому 1992 р. представниками 12 країн (Бельгія, Данія, Франція, Німеччина, Греція, Ірландія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Іспанія та Великобританія) ухвалено Маастрихтський договір. Було засновано Європейський Союз, задекларовано основи запровадження євро, унормовано критеріальну базу для країн – кандидатів на вступ до валютного союзу.

Проте, як зазначалося, правила, спрямовані на впровадження конвергентних підходів у регулювання фінансових потоків, на практиці виявились такими, що не завжди сприяли досягненню цілей. Це стало очевидним у період із 1999 по 2007 р., коли слабкість ринкової дисципліни відіграла роль одного з пускових механізмів накопичення доволі раптових і руйнівних проявів передкризових явищ, пов'язаних із критичними значеннями суверенних боргів у еврозоні.

Надалі передбачалося посилення моніторингу та координації всіх складових фіскального простору для забезпечення обмежень дефіциту й обсягів запозичень, встановлених Маастрихтським договором. Уточнювався понятійно-термінологічний апарат, розроблялися та використовувалися профілактичний і коригувальний механізми фінансового управління, зокрема складання структурного балансу державного бюджету. Водночас здійснені до 2013 р. реформи, що припускали регуляторне зміцнення принципів гнучкості та автоматизму в застосуванні нормативної бази, не стали тригером покращання комплаєнсу фіскальних правил. Їх подальше унормування, а також рекомендації щодо практичного запровадження нововведень у цій сфері відображено в багатьох стратегічних регуляторних документах, ухвалених на наднаціональному європейському рівні.

Подоланню впливу турбулентних явищ у світовій економіці кінця минулого століття була присвячена Лісабонська стратегія (Lisbon Strategy)<sup>1</sup> Європейського Союзу. На період 2000–2010 рр. було поставлено завдання регіонального сталого розвитку, а також підвищення глобальної конкурентоспроможності. На продовження поставлених завдань у наступному десятилітті було прийнято новий стратегічний план “Європа 2020”<sup>2</sup>. Реалізація цілей довгострокової конкурентоспроможності стійкої динамічної знанневої СЕС та зростання добробуту в еврозоні вимагають глибоких перетворень у напрямі цифрової економіки, виконання плану “Зеленої угоди” ЄС (2019 р.), що передбачає досягнення вуглецевого нейтралітету до 2050 р., а також у сфері публічних відносин. Це потребує великого обсягу інвестування в межах партнерства представників усіх форм власності, соціальної згуртованості. Розумна й гнучка політика держав у співпраці з усіма наднаціональними гілками влади ЄС, стейкхолдерами, агентами громадянського суспільства організована в річному циклі активності Національного та

<sup>1</sup> Lisbon Strategy: Between revolution and illusion. 2008. URL: [https://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\\_en/kin123469enc\\_web.pdf](https://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/kin123469enc_web.pdf).

<sup>2</sup> European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe. 2010. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%3A2010%3A0636%3AFIN%3Aen%3APDF>.

Європейського семестрів. У рамках діяльності останньої з двох організаційних структур<sup>1</sup> Європейська комісія координує середньострокові урядові плани структурних і фінансових реформ. Відповідні програми стабілізації країн зони євро або конвергенції для країн із власною валютою мали бути імплементовані в гармонізовані національні процеси бюджетного і грошово-кредитного регулювання.

Європейська комісія разом із міністрами фінансів країн – членів ЄС здійснює моніторинг досягнення середньострокових бюджетних цілей (СБЦ; Medium-Term Budgetary Objectives, MTOs)<sup>2</sup>. Витрати і їх баланс із доходами повинні відповідати контрольному показнику (expenditure benchmark). Його контрольний рівень встановлюється згідно із закріпленим у спеціальному документі<sup>3</sup> правилом координації темпів зростання економіки і державних витрат на середньостроковий період.

Дослідження стосовно виконання зазначених СБЦ<sup>4</sup> засвідчили, що їх не було порушено лише в одній третині країн, де відбувалися спостереження, та в 1/5 проаналізованих показників. Рівень комплаєнсу встановленим пороговим параметрам погіршився під час кризи. За розрахунками аналітиків, у 2009 р. правило СБЦ порушили 90 % країн, обмеження боргу – 50, обмеження дефіциту – 85, а необхідні фінансові зусилля – 75 % країн. Разом із тим частка країн із коефіцієнтом боргу понад 60 % зросла з 35 % у 1999 р. до 75 % у 2015 р.

Висновки, зроблені представниками експертного та наукового середовища<sup>5</sup>, містять низку важливих застережень та доповнень. Аналіз дотримання

<sup>1</sup> The European Semester. URL: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction_en).

<sup>2</sup> Medium-Term Budgetary Objectives (MTOs). URL: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm/medium-term-budgetary-objectives-mtos\\_en#:~:text=The%20preventive%20arm%20of%20the,each%20country%20a%20budgetary%20target](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm/medium-term-budgetary-objectives-mtos_en#:~:text=The%20preventive%20arm%20of%20the,each%20country%20a%20budgetary%20target).

<sup>3</sup> Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes. URL: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/coc/code\\_of\\_conduct\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf).

<sup>4</sup> Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability / L. Eyraud, X. Debrun, A. Hodge et al. *IMF Staff Discussion Note*. 2018. No. 18/04; Eyraud L., Wu T. Playing by the Rules: Reforming Fiscal Governance in Europe. *IMF Working Paper*. 2014. No. 15/67.

<sup>5</sup> Eyraud L., Gaspar V., Poghossyan T. Fiscal Politics in the Euro Area. Fiscal Politics / ed. by V. Gaspar, S. Gupta, C. Mulas-Granados. Washington, DC : IMF, 2017. P. 439–476.

правила тривідсоткового дефіциту протягом середньострокового горизонту прогнозування свідчить про те, що головним фактором поганого дотримання правил постфактум визнано неналежне виконання планів. Той факт, що ЄС практично не застосував жодних штрафів чи санкцій, також став ознакою незадовільного виконання правил. Країни, котрі не додержувалися вимог, постійно планували зменшити свій дефіцит нижче встановленого правилами тривідсоткового порога. Водночас у кожному з прогнозованих років фактично спостерігалися відхилення від встановлених показників. За оцінками фахівців, протягом трьох років з моменту встановлення завдань середнє перевищення визначеного порога перевищувало до 2 % ВВП.

Для того щоб вирішити проблеми гармонізації структурних реформ фіскальної та інвестиційної складових економічної політики без внесення змін до ПСР<sup>1</sup>, у січні 2015 р. Європейська Рада в рамках трьох нових документів прийняла рекомендації щодо “гнучкості” застосування норм Пакту в контексті підтримки скоординованих структурних реформ та інвестицій.

Основні заходи, покликані забезпечити “гнучкість” рішень, було поділено на превентивні та коригувальні. Превентивні спрямовані на досягнення кожною державою СБЦ<sup>2</sup>, а також забезпечення твердих бюджетних позицій у країнах ЄС. Вони розраховуються як функція потенційного зростання, сукупного державного боргу і навантаження на бюджет, у тому числі пов’язаного зі старінням населення (cost of ageing). Відхиляючи преференції щодо витрат на користь людей похилого віку, суспільства стикаються з викликами непередбачуваних змін у політичній рівновазі. Вартість майбутніх зобов’язань щодо руху грошових потоків збільшується, фінансування пенсійних зобов’язань стає дорожчим. На цьому в доповіді стосовно ризиків ступеня продуктивності податково-бюджетної політики наголосив А. Аuerбах<sup>3</sup> на черговій конференції ЄЦБ: будь-яка політично врівно-

<sup>1</sup> Zrihen O. Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact. 2015. URL: <https://www.pescor.eu/making-best-use-flexibility-within-existing-rules-stability-and-growth-pact>; Commission issues guidance to encourage structural reforms and investment – Frequently Asked Questions. 2015. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_15\\_3221](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_3221); Frequently Asked Questions / Shepell. URL: [http://www.mun.ca/hr/services/wellness/FAQ\\_Shepell\\_workhealthlife.pdf](http://www.mun.ca/hr/services/wellness/FAQ_Shepell_workhealthlife.pdf).

<sup>2</sup> Medium-Term Budgetary Objectives (MTOs). URL: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm/medium-term-budgetary-objectives-mentos\\_en#:~:text=The%20preventive%20arm%20of%20the,each%20country%20a%20budgetary%20target](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm/medium-term-budgetary-objectives-mentos_en#:~:text=The%20preventive%20arm%20of%20the,each%20country%20a%20budgetary%20target).

<sup>3</sup> Auerbach A. The future of fiscal policy. *Fourth ECB biennial conference on fiscal policy and EMU governance*. 2019.

важена фіскальна система повинна враховувати майбутнє навантаження через зобов'язання з пенсійного забезпечення та охорони здоров'я.

Зміст і логіка вжиття подібних заходів полягають у досягненні й збереженні таких бюджетних параметрів, які могли б забезпечувати автоматичну стабілізацію ситуації і протидіяти можливим економічним шокам. Також необхідно забезпечувати скорочення до прийняттого рівня боргового навантаження та брати до уваги специфіку демографічної ситуації в кожній країні. Коригувальні інструменти спрямовані на мінімізацію величини державного боргу і дефіциту бюджету. Якщо значення цих показників у тій чи іншій країні перевищують встановлений рівень, ця країна стає об'єктом впливу з боку Європейського Союзу і до неї застосовується Процедура з надмірного дефіциту (Excessive Deficit Procedure, EDP)<sup>1</sup>, котра передбачає виявлення і мінімізацію від'ємного бюджетного сальдо, додатковий моніторинг і посилення вимог до країни в аспекті дотримання кількісних і якісних обмежень<sup>2</sup>.

Аналітичні дослідження підтвердили, що в процесі створення й функціонування єврозони фіскальні правила суттєво вплинули на формування стратегічних орієнтирів<sup>3</sup>. Зокрема, цільовий тривідсотковий поріг правила дефіциту великою мірою сприяв проведенню раціональної фінансової політики. Однією з важливих цілей фіскальних правил є накопичення ресурсного та інституційного потенціалу в періодах рівноваги, аби мати можливість забезпечити підтримку сукупного попиту за негативних обставин із допомогою автоматичних стабілізаторів чи навіть застосування елементів дискреційної експансійної політики. Іншими словами, фіскальні правила повинні бути розроблені на користь антициклічної фіскальної політики<sup>4</sup>. Однак, попри різні поправки, націлені на посилення антициклічних особливостей правил, практика свідчить, що результати частіше були проциклічними.

<sup>1</sup> Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. Official Journal of the European Union. 2011. November 23. L 306. P. 39. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0033:0040:EN:PDF>; Excessive Deficit Procedure. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Excessive\\_deficit\\_procedure\\_\(EDP\)#:~:text=The%20Excessive%20deficit%20procedure%2C%20abbreviated,Stability%20and%20growth%20pact%20legislation.](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Excessive_deficit_procedure_(EDP)#:~:text=The%20Excessive%20deficit%20procedure%2C%20abbreviated,Stability%20and%20growth%20pact%20legislation.)

<sup>2</sup> Нині під цю процедуру потрапляють 11 держав – членів ЄС (у 2011 р. – 24).

<sup>3</sup> Caselli F, Wingender P. Bunching at 3 Percent: The Maastricht Fiscal Criterion and Government Deficits. 2018. *IMF Working Paper*. No. 18/182.

<sup>4</sup> Cabral A. Economic Stabilization Some reflections on counter cyclical fiscal policy in EMU. 2017.



## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

Сучасні виклики невизначеності й кризогенності відображають глибокі системні суперечності, що накопичилися в політичній, економічній, ідеологічній та інших сферах суспільного життя, подібно стану справ, який періодично спостерігався в 30-х, 70-х і 90-х роках минулого століття. Для світової громадськості стало очевидним, що задля виявлення факторів уразливості економіки, крім так званих змінних потоків (доходів, витрат, запозичень, зовнішньоторговельного обороту), не менш важливо аналізувати тенденції формування диспропорцій у структурі державних, приватних, а також зовнішніх активів і пасивів країни. Реалізація стратегічних Цілей сталого розвитку, перманентне чергування технологічних укладів, значне поширення глобальних ланцюгів доданої вартості мережевого бізнесу, загальна цифровізація, багаторазове примноження поведінкової складової в господарських відносинах вимагають від урядів нових підходів до управління змінами. В умовах посилення світових диспропорцій структурну модернізацію СЕС потрібно проводити, адекватно реагуючи, у тому числі, й на непередбачувані обставини у світовому масштабі. Відмітні симптоми поточних ознак дестабілізації у світовому та регіональному масштабах дають змогу припустити високу ймовірність появи в найближчому майбутньому рецидивів рецесії. Відповідно, у посткризовому світопорядку можна очікувати на появу інших, відмінних від наявних співвідношень потенціалів виробництва і надання послуг. Параметри багатьох національних господарств та економічних агентів, їх конкурентні й рейтингові позиції, швидше за все, будуть істотно диференційовані порівняно з максимальними рівнями першого десятиліття XXI ст. Тому теоретичні дослідження формування інституційних систем як чинника інновацій передбачають обґрунтування комплексних трансформацій функцій центральної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Динамічні перетворення у країнах єврозони зумовили широку імплементацію нових практичних підходів до інтернаціональної й транскордонної координації державної політики. У межах конституційних вимог соціальної держави щодо дотримання права громадян на достатній життєвий рівень реалізація повноважень урядових органів здійснюється за допомогою засобів із залучених зовнішніх і власних джерел. Протягом багатьох років спостерігається послідовна спрямованість зусиль Європейського Союзу на постійне вдосконалення фінансового регулювання, підвищення прозорості та ефективності проведення реформ із застосуванням фіскальних правил.

Для досягнення поставлених цілей багато складових менеджменту, пов'язаних із постановкою завдань і технологіями їх реалізації, орієнтовані



на вдосконалення й уніфікацію управлінських важелів за допомогою фінансових інструментів, властивих грошово-кредитній і бюджетно-податковій сферам. Інфляція, бюджетний дефіцит, борг урядового сектору, стабільність обмінного курсу національної валюти є індикаторами макроекономічної збалансованості, ступеня координації фіскальної та монетарної політики. Відповідно до прогнозів про зростання запозичень сектору ЗДУ в країнах із розвинутою економікою перспективи антикризового регулювання в ЄС супроводжуються політикою ресурсної консолідації та продуктивності, а також підтримки ліквідності в банківському секторі. Через зміну демографічної ситуації очікується значне збільшення витрат, пов'язаних зі старінням населення (на охорону здоров'я і пенсії), що може призвести до посилення навантаження на бізнес, розширення мотиваційної основи опортуністичної поведінки платників податків. Оцінка широкого спектра сценаріїв розвитку, дотримання єдиних правил формування середньострокових показників доходів і витрат, заходи з консолідації публічних фінансів у взаємозв'язку з борговими зобов'язаннями утворюють базу сучасних фіскальних відносин. Їх покладено в основу низки інститутів суспільних трансформацій, котрі сприяють повноцінному забезпеченню виконання владних повноважень усіх рівнів, мобілізації, ефективному розподілу та використанню грошових коштів, що спрямовуються на вирішення соціальних і економічних проблем усіх рівнів.

Відмінності в обсягах перерозподілу новоствореної вартості на рівні держави відзначаються залежно від її ролі в моделі взаємодії влади і бізнесу, ступеня розвитку економіки й ефективності бюджетних витрат, етнографічних, культурних, релігійних та інших особливостей окремих націй. Витрати, як правило, більші в розвинутих країнах у зв'язку з вищим рівнем соціальних гарантій, зокрема на оплату праці. Водночас витрати капітального характеру вищі в юрисдикціях із економікою, що розвивається, але зі значними індивідуальними розбіжностями. Високі витрати самі по собі не вказують на неефективність у їх використанні, проте багато країн могли б досягти необхідної якості державних послуг у сфері освіти та охорони здоров'я за значно меншими розцінками. За будь-яких обставин міжнародні організації в рамках стратегій консолідації рекомендують помірність у бюджетному фінансуванні. Йдеться про витрати на охорону здоров'я, на заробітну плату, на військові цілі, а також пов'язані зі збільшенням середнього віку населення. Передбачається, що завдяки поліпшенню адресності можна скоротити витрати на соціальну допомогу, не порушуючи принципів справедливості. Безумовно, окремо слід розглядати ефективність витрат на різні субсидії з метою стимулювання економіки.

Встановлені межі сучасних фіскальних правил спрямовують органи влади на утримання відносно безпечного рівня ризикогенності спотворення макроекономічних пропорцій під впливом бюджетного дефіциту, стримують зростання обсягів та дохідності державних запозичень, гальмують поширення політичних ризиків. Подальша модернізація стандартних норм моніторингу та контролю комплаєнсу порогових індикаторів від'ємного сальдо зведених бюджетів здійснюватиметься в напрямі врахування циклічних змін динаміки сталого розвитку. В межах оновлення фіскальних правил слід чекати на посилення їх гнучкості та спрощення з урахуванням стану економічного розвитку країн, а також застосування більш уніфікованих реальних показників, зокрема динаміки публічних видатків та сукупної заборгованості. Багато загроз дестабілізації не відображаються у бюджетних показниках, але стають очевидними під час розгляду балансу активів і пасивів сектору ЗДУ. Результати причинно-наслідкових зв'язків змін їхньої чистої вартості повинні перебувати в основі вдосконалення урядової фінансової політики.

# 2

## РОЗРОБЛЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ ФІСКАЛЬНИХ ПРАВИЛ ТА ЇХ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ І НОРМАТИВНОЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В СИСТЕМУ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

### 2.1. ФІСКАЛЬНІ ПРАВИЛА ТА КОРИГУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Протягом останніх років спостерігалось посилення нестабільності у більшості країн світу, що зумовило необхідність змін у структурі ринкових механізмів, оновлення стратегій провідних корпорацій, а також запровадження результативніших заходів державного коригування з метою забезпечення стабільного поступального розвитку та попередження кризових явищ в економічній і фінансовій сферах. Проте державне управління виявилось не готовим до адекватних відповідей на загострення фіскальних ризиків. Наслідком стали негативні явища: зниження темпів економічного зростання, рецесія (2008–2009 рр.), а також досить затяжний період відновлення.

З метою стабілізації було значно розширено заходи дискреційної політики, що вимагали різкого збільшення ресурсу шляхом розміщення запозичень та призвели до накопичення державної заборгованості. За оцінками фахівців МВФ, у 2016 р. рівень публічного боргу в розвинутих країнах досягнув 105 % ВВП, у державах із ринками, які формуються, – 50, а у країнах із низькими рівнями доходів – 40 %. Така динаміка ґрунтувалася на істотних первинних дефіцитах, котрі у країнах із ринками, що формуються, а також у державах, які розвиваються, досягли рекордних рівнів. У державах – членах ЄС-28 у період економічної кризи показники державного боргу відносно ВВП різко

збільшилися (у 2009 р. – на 15,9 в. п. до рівня 2007 р.)<sup>1</sup>. З 2015 р. динаміка показників державної заборгованості у ЄС мала тенденцію до зниження, проте її рівень залишався високим і в 2018 р. перевищував показники докризового періоду)<sup>2</sup>.

За визначенням експертів МВФ, досягнення та утримання високих показників публічного боргу негативно впливає на спроможність уряду до протидії глобальним фінансовим викликам, адекватного реагування на раптові погіршення умов фінансування державного бюджету, призводить до загострення ризиків рефінансування запозичень (унаслідок ускладнення доступу до фінансових ринків), а також обмежує потенціал підтримки економічного розвитку<sup>3</sup>.

Підвищення показників бюджетного дефіциту та державної заборгованості потребувало внесення змін до фіскальної політики. На початкових етапах подолання рецесії рекомендації МВФ та Єврокомісії зводилися переважно до необхідності використання заходів жорсткої економії шляхом обмеження бюджетних видатків та збільшення доходів із метою стримування боргової експансії<sup>4</sup>. Проте така політика виявилася орієнтованою здебільшого на обмеження диспропорцій у сфері державних фінансів, без урахування впливів бюджетного коригування на розвиток економіки та фінансової системи.

Рівень державної заборгованості у світі значно зріс порівняно з докризовим періодом та (за прогнозами) накопичуватиметься в середньостроковому періоді. Високі її показники зберігаються у країнах з розвинутою економікою, де простежується знижувальна тенденція, проте темпи її є незначними і нестійкими. У еврозоні державний борг стрімко зростав у 2009–2010 рр., до 2014 р. продовжувалося його збільшення (за нижчих темпів), а зменшення почалося з 2015 р. Водночас рівень державного боргу залишається істотним (за прогнозами у 2024 р. він перевищуватиме докризові по-

---

<sup>1</sup> IMF Fiscal Monitor: Capitalizing on Good Times. 2018. April. P. X. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>; Government Finance Statistics and EDP Statistics. Data. Main Tables / European Commission, Eurostat. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/main-tables>

<sup>2</sup> General government gross debt / Eurostat. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sdg\\_17\\_40&plugin=1](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sdg_17_40&plugin=1).

<sup>3</sup> IMF Fiscal Monitor: Capitalizing on Good Times. 2018. April. P. X. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>; МВФ. Бюджетный вестник : Аналитическое резюме. 2018. Апрель. URL: <https://www.imf.org/ru/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>.

<sup>4</sup> Див.: Кудряшов В. П. Рекомендації МВФ з питань фіскальної політики та їх урахування в Україні. *Економіка України*. 2016. № 10. С. 3–19.

казники (2007 р.) на 10,7 в. п.<sup>1</sup> Для країн із ринками, що формуються, та держав із середніми доходами показники заборгованості також зростали (у Європі вони становлять близько 30 %), хоча й були значно нижчими порівняно з розвинутими країнами (табл. 2.1).

Теоретичні дослідження, спрямовані на розроблення підходів до вирішення проблем розвитку фіскальної системи, істотно відставали від потреб практики державного управління. Посилилася критика установок на продовження фіскальної консолідації, що здійснювалася без урахування тенденцій економічного й соціального розвитку, а також особливостей окремих країн. Для обмеження фіскальних ризиків слід було розробити та впровадити нові підходи до проведення фіскальної політики.

До інноваційних механізмів, що використовуються з метою покращання бюджетної політики, належить запровадження фіскальних правил, доцільність яких підтримується МВФ. Протягом останніх років їх застосування у багатьох країнах розширювалось, а у ЄС збільшилося порівняно з 1990-ми роками в 10 разів. Зокрема, у Польщі використання фіскальних правил пояснюється спрямованістю органів державного управління на покращання фіскальної політики та забезпечення її координації з ЄС<sup>2</sup>.

Використовуються різні визначення змісту фіскальних правил. Науковці здебільшого зводять його до встановлення певних обмежень на проведення фіскальної політики шляхом застосування числових індикаторів для основних показників бюджетних агрегатів<sup>3</sup>. Інші дослідники відносять до фіскальних правил сукупність інституційних механізмів, що спрямовані на попередження відхилень у проведенні фіскальної політики. Такі обмеження мають бути постійними та досягаються шляхом встановлення найважливіших показників публічних бюджетів<sup>4</sup>. Експерти МВФ зазначають,

<sup>1</sup> Див.: General government gross debt. Percentage of gross domestic product (GDP) *Government finance statistics and EDP statistics. Main tables.* / European Commission, Eurostat. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/main-tables>.

<sup>2</sup> Fiscal rules and other rule-based mechanisms in practice: introduction to case studies of four Member States. URL: <http://www.case-research.eu/en/fiscal-rules-and-other-rule-based-mechanisms-in-practice-introduction-to-case-studies-of-f>.

<sup>3</sup> Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances / IMF. 2009. URL: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>

<sup>4</sup> Corbacho A., Ter-Minassian T. Public Financial Management Requirements for Effective Implementation of Fiscal Rules. *The International Handbook of Public Financial Management*. P. 38–62. URL: [https://link.springer.com/chapter/10.1057%2F9781137315304\\_3](https://link.springer.com/chapter/10.1057%2F9781137315304_3); Fiscal Rules and Fiscal Outcomes in EMU Theory and Evidence / The Centre for Euro-Asian Studies. 2008. URL: [https://www.dnb.nl/en/binaries/WiertsThesisFiscalRulesOctober2008Final\\_tcm47-210422.pdf](https://www.dnb.nl/en/binaries/WiertsThesisFiscalRulesOctober2008Final_tcm47-210422.pdf); Fiscal Rules – Help or hindrance? URL: <https://voxeu.org/debates/commentaries/fiscal-rules-help-or-hindrance>.

Таблиця 2.1  
**Показники загального боргу сектору загального державного управління, % ВВП**

Показники	Факт								Прогнози				
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Світ у цілому	79,7	78,4	78,7	79,8	82,9	81,7	82,0	82,9	83,0	83,2	83,4	83,4	83,5
Розвинуті країни	106,6	105,1	104,6	104,2	106,7	104,6	103,6	104,0	103,7	103,7	103,6	103,6	103,6
у тому числі Єврозна	89,7	91,6	91,8	89,9	89,1	86,8	85,0	83,6	81,8	80,2	78,6	77,2	75,7
Країни з ринками, що формуються, та держави з середнім рівнем доходів	37,5	38,7	40,8	43,9	46,8	48,5	50,8	53,4	55,1	56,8	58,4	59,8	61,2
у тому числі Європа	25,7	26,6	28,7	31,0	31,9	30,2	29,4	29,6	29,4	29,6	30,0	30,5	30,8

Складено за: IMF Fiscal Monitor. 2019. April. P. 11. URL: <https://www.google.com.ua/search?client=opera&q=IMF.+Fiscal+Monitor+2019.&sourceid=opera&ie=UTF-8&oe=UTF-8>.

що використання фіскальних правил передбачає установлення цифрових індикаторів, спрямованих на обмеження змін бюджетних агрегатів<sup>1</sup>.

Необхідність запровадження таких обмежень пояснюється потребами спрямування управління державними фінансами на обслуговування загальнодержавних інтересів, а також урахування ринкових імперативів, а не на реалізацію політичних проектів, нав'язаних окремими партіями та наближеними до влади бізнес-групами. З урахуванням такого підходу фіскальні правила мають на меті зміцнення контролю парламенту, неурядових спеціалізованих інституцій, громадських організацій за управлінням бюджетними ресурсами з боку уряду. Водночас їх запровадження має посилити фіскальну відповідальність уряду, спонукаючи його до підвищення ефективності бюджетних операцій, розширення їх транспарентності та впровадження інновацій в управління державними фінансами.

Особлива увага приділяється питанням стримування урядів від намірів перевитрачання доходів державного бюджету в періоди економічного зростання та заощадження їх для використання в умовах рецесії. Тим самим, органи державного управління спрямовуються на проведення не проциклічної, а контрциклічної фіскальної політики, а також орієнтації не на коротко-, а середньо- та довгострокові періоди. Крім того, передбачається досягнення раціональнішого розподілу фіскальних повноважень між ланками бюджетної системи, а також удосконалення нормативного регламентування здійснення фіскальних операцій<sup>2</sup>.

Використання фіскальних правил націлене на утримання бюджетної політики в рамках, які не допускають відхилень, що можуть стати наслідками поглиблення диспропорцій у бюджетній сфері, а також загострення проблем в економічному й соціальному розвитку. Водночас ці правила не лише накладають кількісні обмеження на показники виконання державного бюджету – важливе, крім іншого, установлення раціональніших процедур у ході проведення фіскальної політики.

---

<sup>1</sup> Public financial management and its emerging architecture / ed. by M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare. Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2013. P. 108. URL: <http://dx.doi.org/10.5089/9781475531091.071>; Fiscal Assessment Report / Irish Fiscal Advisory Council. 2012. September. URL: [https://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2012/09/FAR\\_Sept2012.pdf](https://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2012/09/FAR_Sept2012.pdf).

<sup>2</sup> Див.: Fiscal Rules Dataset. 1985 – 2015 / IMF. URL: <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>; *Pettinger T.* EU Fiscal rules – economic issues and problems. 2013. March 7. URL: <https://www.economicshelp.org/blog/7050/economics/eu-fiscal-rules/>; *Ayuso i Casals J.* National Expenditure Rules – Why, How and When. *European Economic Papers*. 2012. No.473. URL: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp473\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp473_en.pdf).



Відомий німецький науковець Ш. Бланкарт, розглядаючи способи стримування державних видатків, вирізняє кількісні та процедурні обмеження. Їх необхідність виникає, оскільки “зверненнями та апеляціями до політиків з вимогою щодо необхідності скорочення державних видатків мети досягти неможливо”. Маючи необмежені повноваження з питань бюджетної політики, можновладці не зацікавлені у скороченні видатків. Радикальних змін можна досягти лише за умов суттєвого обмеження їхньої компетенції. До процедурних обмежень належать допущення збільшення видатків за наявності джерел їх покриття, введення принципів цільового використання окремих видів державних доходів, застосування порядку планомірного погашення державної заборгованості, здійснення секвестру бюджетних асигнувань<sup>1</sup>.

За визначенням науковців ЄС, процедурні правила спрямовуються на підвищення фіскальної відповідальності уряду, вдосконалення управління бюджетними операціями, покращання комунікацій із громадськістю, а також підвищення прозорості бюджетних операцій<sup>2</sup>.

У сфері фіскальної політики фахівці МВФ рекомендують урядам розширювати дію автоматичних стабілізаторів та водночас запроваджувати заходи, націлені на обмеження показників бюджетного дефіциту й державного боргу протягом середньострокового періоду. До актуальних завдань віднесено поліпшення середньострокових перспектив зростання шляхом підвищення результативності публічних видатків, збільшення державних інвестицій, посилення стимулів до праці, підвищення якості послуг у сферах освіти та охорони здоров'я. У окремих державах доцільними вважаються розширення бази оподаткування та модернізація податкових систем. Для країн із ринками, що формуються, та держав, які розвиваються, пріоритетними визнаються завдання збільшення доходів для фінансування видатків на людський і фізичний капітал, а також на соціальне забезпечення. Для всіх країн актуальною залишається необхідність сприяння економічному зростанню та запобігання надмірній нерівності<sup>3</sup>.

Доволі важливого значення набувають питання наднаціонального регулювання бюджетної політики в рамках інтеграційних об'єднань. Зокрема, в ЄС було взято курс на проведення фіскальної консолідації з метою

<sup>1</sup> Бланкарт. Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки. Київ : Либідь, 2000. С. 200–201.

<sup>2</sup> Kawarska A. Fiscal Rules in Poland (Reguly fiskalne w Polsce). *Research Reports, University of Warsaw, Faculty of Management*, 2016. Vol. 2, Iss. 22. P. 213–233. URL: <https://ideas.repec.org/a/sgm/resrep/v2i22y2016p213-223.html>.

<sup>3</sup> Бюджетный вестник : Аналитическое резюме. 2018. Апрель. URL: <https://www.imf.org/ru/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>.

обмеження відповідних дисбалансів. Проте така політика призвела до зростання негативних впливів на розвиток економіки і зайнятість внаслідок стримування сукупного попиту, що, у свою чергу, загострило фінансові ризики. Вимоги наднаціональних фінансових правил до урядів держав-членів, котрі устанавлюються без урахування особливостей економічного циклу, а також специфіки розвитку кожної країни, виявилися стримуючим фактором у подоланні наслідків кризи.

Після кризи 2008–2009 рр. рівень банківського кредитування в ЄС зменшився, спостерігалось зниження цін на житло, збільшилися обсяги приватної заборгованості, як наслідок, зменшилася інвестиційна активність у приватному секторі. За таких умов намагання урядів скоротити бюджетні видатки спричинило подвійний тиск на сукупний попит у бік його зниження. Таким чином, фінансові правила (зокрема щодо зменшення бюджетного дефіциту) виявилися негнучкими і призвели, врешті-решт, до негативних змін у сфері економіки. Відповідно, знизилась надходження до державного бюджету, і показники державного боргу зросли, а не скоротилися<sup>1</sup>.

Застосування фінансових правил у ЄС, а також підвищення рівня контролю за операціями уряду в цілому оцінюються позитивно, оскільки з їх використанням досягнуто чіткіше устанавлення принципів проведення фінансової політики й визначено основні її цільові індикатори. Водночас окремі держави вимушені були призупинити дію фінансових правил та відхилитися від обмежень її індикаторів через зниження темпів економічного зростання, що не давало можливості виконати вимоги, передбачені правилами. Уряди вимушені були запровадити антициклічні заходи коригування, які призвели до виходу за межі встановлених індикаторів розвитку фінансової сфери. Було також внесено зміни до механізмів фінансового коригування у бік розширення гнучкості фінансових правил<sup>2</sup>.

Окрім науковці ЄС дійшли висновку, що на практиці фінансові правила виявилися нерезультативними, їх використання не забезпечило стабілізації економіки та стійкості державного боргу. Зокрема, відповідальність вони поклали на політику жорсткої економії (рекомендовану Єврокомісією та прийняту багатьма урядами). За їхнім визначенням, застосування фінансових правил потребує вдосконалення. Посилилася критика вико-

<sup>1</sup> *Pettinger T.* EU Fiscal rules – economic issues and problems. 2013. March 7. URL: <https://www.economicshelp.org/blog/7050/economics/eu-fiscal-rules/>.

<sup>2</sup> *Public financial management and its emerging architecture / ed. by M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare.* Washington, D. C. : International Monetary Fund, 2013. 468 p. URL: <http://dx.doi.org/10.5089/9781475531091.071>; *Fiscal rules and other rule-based mechanisms in practice: introduction to case studies of four Member States / I. Begg, A. L. Cole, C. Guerello et al.* 2017. URL: [http://www.case-research.eu/uploads/zalacznik/2017-04-13/D6\\_5\\_case\\_studies.pdf](http://www.case-research.eu/uploads/zalacznik/2017-04-13/D6_5_case_studies.pdf).

ристання показників структурного балансу в системі фіскальних правил. Підкреслюється, що його доволі складно розрахувати через недоліки прогнозування, тому пропонується запровадити фіскальні правила, які меншою мірою ґрунтуються на прогнозах. Недоречним також вважається (як у теоретичному, так і в практичному аспектах) намагання ввести санкції з боку Єврокомісії до порушників згаданих правил<sup>1</sup>.

Фіскальні правила, запроваджені у ЄС, не характеризуються гнучкістю. Зокрема, обмеження щодо утримання державних запозичень на рівні не вище 3 % ВВП може перешкоджати розвитку економіки. Зниження державних запозичень перетворилося на фактор подвійного негативного впливу на динаміку показників сукупного попиту. Водночас звертається увага на відсутність доказів того, що рівень державного боргу в 60 % ВВП стає руйнівним для економіки<sup>2</sup>.

Окремі дослідники поділяють думку, що результативність використання фіскальних правил залишається низькою. Вважається, ніби бюджетні правила не забезпечують подолання розбалансування фіскальної сфери, а також стримування державної заборгованості. Однак визнається, що фіскальні правила відіграють певну роль у вирішенні окремих проблем. Найбільш результативними вони виявилися відносно дефіциту бюджету, тоді як у контексті видатків, доходів та державного боргу їхній вплив був менш помітним. Крім того, контроль за діяльністю уряду, а також за виконанням вимог наднаціональних правил був значущим<sup>3</sup>.

Після економічної кризи (2008–2009 рр.) до фіскальних правил у ЄС внесено істотні зміни<sup>4</sup>: реформовано Пакт стабільності та зростання (запроваджено жорсткіші стелі та процедури прийняття рішень у фіскальній сфері), укладено Фіскальний договір (що зобов'язує держави-члени запровадити кількісні індикатори фіскальних правил та підвищити ефективність їх використання). Зокрема, висунуто вимоги встановлення в національному законодавстві правил, за якими структурні дефіцити не повинні перевищувати 0,5 % ВВП (1 % для країн із рівнем боргу менше 60 % ВВП та низь-

<sup>1</sup> *Claeys G., Darvas Z.* How to reform EU fiscal rules. *European Macroeconomics & Governance*. 2016. April 12. URL: <http://bruegel.org/2016/04/how-to-reform-eu-fiscal-rules/>.

<sup>2</sup> *Pettinger T.* EU Fiscal rules – economic issues and problems. 2013. March 7. URL: <https://www.economicshelp.org/blog/7050/economics/eu-fiscal-rules/>.

<sup>3</sup> *Heinemann F., Moessinger M. D., Yeter M.* Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis. *European Journal of Political Economy*. 2018. Vol. 51. P. 69–92. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.03.008>.

<sup>4</sup> *Public financial management and its emerging architecture / ed. by M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare.* Washington, D. C. : International Monetary Fund, 2013. P. 116. URL: <http://dx.doi.org/10.5089/9781475531091.071>.

кими ризиками стійкості). У разі їх невиконання передбачено, що Єврокомісія може запровадити санкції та штрафи. Перевірку поширення структурних бюджетних правил на національний рівень повинен установлювати Європейський суд. Містяться вимоги стосовно необхідності зменшення показників державного боргу до 60 % ВВП шляхом затвердження щорічних показників темпів його скорочення.

Посилилася необхідність підвищення прозорості під час проведення фіскальної політики. Зокрема, уряди мають чітко визначити та оприлюднити цільові показники економічного зростання, бюджетної експансії, дефіциту публічного бюджету. Фіскальна політика повинна спрямовуватися на підтримку зайнятості, утримання прийнятних показників інфляції, процентних ставок, збільшення рівня оплати праці, соціальної допомоги, зменшення нерівності доходів. Стає зрозумілим, що без належного рівня транспарентності бюджетних операцій запровадження фіскальних правил не зумовить суттєвих змін у фіскальній політиці. Навпаки, це може посилити її негативний вплив на економічний, фінансовий і соціальний розвиток країни.

Актуалізуються питання створення незалежних інституцій, котрі здійснюють моніторинг і контроль дотримання стійкого стану державних фінансів. За визначенням фахівців Єврокомісії, фіскальні правила стають результативними лише за наявності відповідних інститутів для здійснення контролю та забезпечення їх виконання<sup>1</sup>.

Таким чином, запровадження фіскальних правил націлене на розв'язання низки завдань. До них належить установлення обмежень (індикаторів) на найважливіші показники бюджетних операцій із метою досягнення фіскальної консолідації, а також установлення раціональніших процедур у сфері виконання публічних бюджетів для підвищення результативності бюджетної політики. З урахуванням таких підходів фіскальні правила доцільно визначити як сукупність механізмів, що використовуються з метою спрямування фіскальної політики на реалізацію пріоритетів поступального та стійкого розвитку країни за умов недопущення накопичення державної заборгованості.

Аналіз підходів до визначення фіскальних правил у наукових публікаціях дає підстави зробити висновки, що їх використання має на меті розв'язання таких завдань:

- зменшення невизначеності у проведенні фіскальної політики та установлення чітких пріоритетів для уряду в управлінні бюджетними операціями;

---

<sup>1</sup> Numerical fiscal rules in EU member countries / European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en).

- продовження фіскальної консолідації з метою зниження державної заборгованості та зменшення бюджетного дефіциту;
- посилення бюджетної дисципліни та ефективності витрачання бюджетних ресурсів за рахунок: а) зміцнення контролю за бюджетними операціями уряду з боку парламенту та громадянського суспільства (для запобігання використанню ресурсів у інтересах домінуючих бізнес-груп, а також окремих політичних сил), б) запровадження результативніших способів бюджетного планування (середньострокові плани з урахуванням впливів економічних циклів), підвищення рівня бюджетного прогнозування; в) удосконалення розподілу бюджетних повноважень між субсекторами державного управління (фіскальна децентралізація);
- коригування бюджетної політики в контексті посилення її спрямування на підтримку економічного зростання, зайнятості та забезпечення фінансової стабільності (фінансування підтримки сукупного попиту у випадках його зменшення, недопущення негативних впливів на темпи інфляції, рівень процентних ставок, курс національної валюти);
- внесення змін до нормативної бази з питань чіткішого регламентування формування та виконання публічних бюджетів.

Запровадження фіскальних правил доцільне і для України, де протягом останніх років зростає загальна сума державної заборгованості. З 2014 до 2019 р. вона збільшилася на 87,76 % (табл. 2.2). Водночас рівень боргу відносно ВВП мав тенденцію до зниження (у 2016 р. – 80,90 %, у 2018 р. – 60,93 %).

Найбільш значними прирости державного та гарантованого боргу (до суми попереднього року) виявилися у 2015 р. (42,82 %). Водночас темпи накопичення боргового навантаження мали знижувальний характер, а для 2019 р. (станом на 31 серпня) вони виявилися від'ємними (–4,96 %). У 2015 р.

Таблиця 2.2

### Динаміка показників державного та гарантованого державою боргу України, млрд грн

Показник	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (31.08)
Загальна сума заборгованості	1 100,83	1 572,18	1 929,81	2 141,82	2 168,45	2 066,92
Державний борг	947,03	1 134,27	1 650,83	1 833,71	1 860,29	1 811,70
Гарантований борг	153,80	237,91	278,98	308,11	308,16	255,22

Складено за: Державний борг. Статистика державного боргу. Державний та гарантований державою борг / Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovanij-derzhavju-borg>.

стрімко зменшився приріст державного та гарантованого боргу (на 45,45 в. п.), що було досягнуто виключно за рахунок зниження державної заборгованості (на 77,43 в. п.) за накопичення гарантованого державою боргу (на 7,02 в. п.).

З урахуванням євроінтеграційного курсу, необхідності обмеження фіскальних ризиків (що істотно загострилися протягом останніх років), зміцнення позитивних впливів (та обмеження негативних наслідків) фіскальної політики на економічний, фінансовий та соціальний розвиток, зростання потреби у формуванні адекватнішої інституціональної системи управління державними фінансами, зменшення прямого монопольного впливу окремих політичних сил на розвиток публічного сектору, застосування фіскальних правил набуває дедалі важливішого значення для України. Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. передбачено підвищення рівня бюджетної дисципліни через запровадження фіскальних правил<sup>1</sup>.

Досвід застосування фіскальних правил (та їх модернізація) у багатьох зарубіжних країнах дає можливість визначити позитивні аспекти та проблеми в їх використанні, які доцільно врахувати в розробленні пакета цих правил для України. Важливо, зокрема, створити належну нормативну базу для імплементації прийнятих правил, що передбачає їх визначення, перелік інститутів, які забезпечують їхню імплементацію, запровадження механізмів, спрямованих на застосування правил, а також порядку проведення бюджетних операцій із метою їх реалізації (бюджетних процедур). Уже на стадії розроблення пакета фіскальних правил для України доцільно врахувати рекомендації та вимоги наднаціональних фіскальних правил ЄС.

В Україні застосування фіскальних правил допоможе вирішити низку проблем: запровадити механізми управління державними фінансами зі спрямуванням на обмеження диспропорцій у фіскальній сфері та посилити позитивний вплив фіскальної політики на економічне зростання, сформувавши систему моніторингу та контролю проведення бюджетних операцій із боку парламенту та незалежних фінансових інституцій (що сприятиме підвищенню їх транспарентності та посиленню фіскальної відповідальності уряду), зміцнити бюджетну дисципліну, створити належну інституційну систему для проведення виваженішої фіскальної політики, застосовувати апробовані в ЄС механізми у здійсненні середньо- та довгострокового бюджетного планування.

<sup>1</sup> Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#Text>.



Розроблення пакета фіскальних правил для використання в Україні потребує врахування низки факторів:

- євроінтеграційний курс України націлює на дотримання рекомендацій щодо проведення фіскальної політики для держав – членів ЄС, а також кандидатів на вступ до Євросоюзу;
- особлива роль в управлінні державними фінансами України належить використанню наднаціональних фіскальних правил (на рівні ЄС діє три таких правила, що стосуються сектору загального державного управління (далі – сектор ЗДУ): правило балансування бюджету, боргове правило, правило видатків);
- запровадження необхідних механізмів для забезпечення дотримання установлених фіскальних правил, а також застосування формальних процедур здійснення моніторингу, аналізу та контролю досягнення прийнятих цілей фіскальної політики на визначений період;
- у ході практичної реалізації пакету фіскальних правил доцільно враховувати загальні керівні принципи проведення фіскальної політики, рекомендовані Європейською радою (Єврокомісією) для органів державного управління держав-членів.

Водночас імплементація фіскальних правил у нашій країні передбачає врахування особливостей її економічного, фінансового та соціального розвитку, що визначилися протягом останніх років.

Досягнення надмірного рівня дефіциту сектору ЗДУ в Україні (2013–2014 рр.) було спричинене різкими зниженнями курсу національної валюти, високого індексу інфляції, уповільненням кредитування бізнесу та домогосподарств (внаслідок проведення жорсткої грошово-кредитної політики), загостренням ризиків діяльності держбанків, ускладненням фінансування Пенсійного фонду України, погіршенням фінансової діяльності місцевих громад. Доволі актуальними є питання щодо недоцільності здійснення прийнятих обмежень у фіскальній сфері через допущення різких коливань курсу національної валюти, карколомне зростання (або зниження) індексу інфляції, погіршення умов кредитування підприємницької діяльності та домогосподарств (унаслідок ефектів витіснення), посилення тиску (податкового, організаційного, посередницького) на малий і середній бізнес, залучення ресурсів до центрального бюджету за високої дохідності.

Необхідно підвищити якість планування, моніторингу та виконання публічних бюджетів. Актуальними залишаються питання обмеження політичних впливів на бюджетний процес, що спричиняють збільшення бюджетних видатків та їх покриття короткостроковими запозиченнями. Недостатнім є рівень транспарентності бюджетних операцій (оприлюднення інформації щодо прийнятих управлінських рішень із метою її моніторингу й аналізу не-



урядовими інституціями), потребує зміцнення контроль за проведенням урядом фіскальної політики з боку парламенту, місцевого самоврядування, незалежних спеціалізованих фінансових інститутів. Недосконалими залишаються механізми, котрі передбачають урахування рекомендацій неурядових структур з питань коригування бюджетних планів та виконання публічних бюджетів. Не завершено процес формування інформаційної бази (що використовується для моніторингу, аналізу та контролю за проведенням фіскальних операцій) із метою впровадження фіскальних правил із урахуванням рекомендацій МВФ і стандартів ЄС. Продовження реформування інформаційної бази має спрямовуватися на створення належних умов для встановлення контрольних числових бюджетних обмежень, визначення порогових та медіанних показників бюджетних операцій, а також індикаторів, застосовуваних у рамках здійснення бюджетних процедур.

В Україні потрібно також внести досить суттєві зміни у сфері розкриття бюджетної інформації, а також доступу до її отримання всіх зацікавлених осіб. Нині спостерігаються низький рівень прозорості фіскальних операцій, відсутність адекватного інституційного забезпечення участі неурядових інституцій (залучених до формування бюджетних планів, здійснення моніторингу їх виконання, проведення аналізу результативності фінансової діяльності органів державного управління), а також застосування механізмів урахування наданих ними рекомендацій та пропозицій уряду. Спеціалізовані інституції, а також заінтересовані громадяни мають отримати достатні можливості для надання пропозицій і рекомендацій уряду (у сфері фіскальної політики та дотримання фіскальних правил), які повинні враховуватися в аналізі виконання коаліційних програм із питань фіскальної політики.

Фіскальні правила в Україні повинні мати чітко визначену структуру, спрямовану на:

- встановлення раціональних цифрових обмежень на проведення фіскальної політики з боку уряду (прийнятих парламентською коаліцією) з допущенням гнучкості їх застосування (з урахуванням економічного циклу, стану економічного та фінансового розвитку, інвестиційної діяльності органів державного управління);
- формування необхідної інституційної структури для реалізації передбачених механізмів дотримання фіскальних обмежень (важливою її складовою є залучення незалежних інституцій до здійснення контролю за використанням фіскальних правил);
- запровадження механізмів дотримання фіскальних обмежень шляхом надання необхідних повноважень органам державного управління, парламентським комітетам, спеціалізованим недержавним інститутам та регламентування їх взаємодії, формування реальних меха-

- нізмів впливу на уряд із боку парламенту, спеціалізованих державних та недержавних інституцій з питань проведення бюджетної політики;
- установа процедури проведення моніторингу, аналізу, контролю за формуванням і виконанням публічних бюджетів на предмет дотримання вимог, які випливають із фіскальних правил, а також щодо виконання прийнятих фіскальних обмежень;
  - реалізацію механізмів запобігання фінансуванню диспропорцій центрального бюджету шляхом маніпулювання динамікою курсу національної валюти, темпами інфляції, перекиданню навантаження на субсектори державного управління, підтримку фіскальної політики з боку грошово-кредитної політики, сприяння проведенню структурних реформ;
  - застосування інформаційної бази, рекомендованої МВФ та прийнятої в ЄС, необхідної для використання фіскальних правил.

З урахуванням євроінтеграційного курсу пропонується запровадити чотири фіскальні правила: балансування операцій сектору ЗДУ; боргове правило; правило публічних видатків; публічних доходів. Водночас їх запровадження має здійснюватися поетапно та поширюватися на всі субсектори державного управління поступово (з урахуванням формування необхідної інфраструктури, що забезпечує їх виконання, розроблення та прийняття відповідної нормативної бази, визначення належних процедур здійснення на рівні виконавців).

## 2.2. УДОСКОНАЛЕННЯ ФІСКАЛЬНИХ ПРАВИЛ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

У Європейському Союзі фіскальні правила спрямовані на забезпечення стійкості державних фінансів. У спеціалізованому виданні Європейської комісії зазначено: “Основною метою фіскальних правил ЄС є забезпечення стійких державних фінансів, а саме уникнення надмірного державного дефіциту і боргу”<sup>1</sup>. До головних завдань використання фіскальних правил належать відновлення стійкості державних фінансів, недопущення надмірних показників бюджетного дефіциту і боргу сектору ЗДУ, підтримка економічного зростання й забезпечення фінансової стабільності<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Report on Public Finances in EMU / European Commission. 2019. January. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip095\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip095_en.pdf).

<sup>2</sup> Балакін Р. А., Кудряшов В. П. Фіскальні правила та їх застосування в бюджетній політиці. *Актуальні проблеми фінансового управління: глобальні тенденції і національна практика* / за ред. Т.І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фін. управління”. Київ, 2018. С. 72–93.

Удосконалення фіскальних правил має стати складовою впровадження середньострокового бюджетного планування (СБП) в Україні. Системні зміни у формуванні бюджету повинні забезпечити стратегічний підхід до визначення пріоритетних заходів та відповідний розподіл обмежених ресурсів. Посилення бюджетної дисципліни має здійснюватися шляхом встановлення та відображення наслідків реалізації поточної фіскальної політики протягом наступних років і забезпечення дотримання граничних обсягів видатків, а також підвищення рівня передбачуваності бюджетних ресурсів. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки передбачає з цієї метою запровадження фіскальних правил<sup>1</sup>.

Відновлення стійкості державних фінансів України та наближення національного бюджетного законодавства до стандартів ЄС вимагають насамперед розроблення й запровадження доволі складної системи обмеження структурного балансу сектору ЗДУ та державного боргу. Невід'ємними її складовими мають стати: поширення встановлених обмежень на операції сектору загального уряду (а не лише його центрального рівня); розрахунок циклічно скоригованих показників його доходів, видатків і дефіциту; введення автоматичного механізму коригування бюджетної політики при наближенні до граничних показників; здійснення регулярного моніторингу й контролю дотримання фіскальних правил спеціально уповноваженим органом, незалежним від виконавчої влади.

Також важливими змінами у бюджетному процесі в Україні, які повинні забезпечити підвищення ефективності бюджетних механізмів та їх наближення до принципів функціонування публічних фінансів у ЄС, є розроблення нормативної бази для повноцінного впровадження СБП. При цьому варто враховувати, що поліпшити якість управління державними фінансами можна лише за умови встановлення чітких лімітів бюджетних видатків і дефіциту бюджету, надання цим лімітам обов'язкового характеру, високого ступеня інтеграції річних бюджетів у середньострокові рамки бюджету, а також регулярного оцінювання фіскальних наслідків поточних політичних рішень у середньостроковому періоді. Для СБП середньостроковий період включає плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди.

На державному рівні вводиться середньострокова Бюджетна декларація, оновлюється бюджетний календар, розширюються фіскальні правила. Визначений Бюджетною декларацією показник дефіциту державного бюджету на кожен рік середньострокового періоду не може перевищувати 3 %

<sup>1</sup> Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#Text>.

прогнозного номінального обсягу ВВП України на відповідний рік. Граничний обсяг дефіциту держбюджету, затверджений законом про Державний бюджет України, не може перевищувати затверджений Бюджетною декларацією показник на відповідний бюджетний період<sup>1</sup>.

В Україні поряд із законодавчо встановленими обмеженнями дефіциту державного бюджету чинними є такі фіскальні правила:

- граничний обсяг надання державних гарантій не може перевищувати 3 % планових доходів загального фонду;
- загальний обсяг державного та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не повинен перевищувати 60 % річного номінального обсягу ВВП. У разі очікуваного перевищення цієї граничної величини уряд невідкладно звертається до Верховної Ради України за дозволом на тимчасове перевищення такої граничної величини та подає для схвалення план заходів із приведення загального обсягу державного та гарантованого державою боргу до встановлених вимог;
- загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу (без урахування гарантійних зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій) станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 200 % (для м. Києва – 400 %) середньорічного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень та капітальних трансфертів (субвенцій) із інших бюджетів), визначеного за показниками на наступні за плановим два бюджетні періоди у прогнозі відповідного місцевого бюджету<sup>2</sup>.

З метою забезпечення дотримання граничних обсягів державного (місцевого) боргу та державних (місцевих) гарантій Міністерство фінансів України веде Реєстр державного боргу і гарантованого державою боргу, Реєстр державних гарантій, а також Реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій. Реєстр державного боргу і гарантованого державою боргу є інформаційною системою боргових та гарантійних зобов'язань держави, що містить умови кредитних договорів і випуску державних цінних паперів та надання державних гарантій, відомості про стан обслуговування й погашення державного боргу.

<sup>1</sup> Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : закон України від 06.12.2018 № 2646-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19#Text>.

<sup>2</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. Ст. 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.

Світовий досвід використання фіскальних правил підтверджує їхню ефективність як важливого інструменту управління державними фінансами. Практика 140 країн демонструє, що застосування фіскальних правил корелює з кращим станом державних фінансів. Протягом 1985–2015 рр. середньорічний фіскальний дефіцит країн, котрі використовували фіскальні правила, становив 1,7 % ВВП, тоді як у країн, що не застосовували цих правил, – 2,1 % ВВП<sup>1</sup>. Належним чином обґрунтовані правила мають широке інституційне покриття, тісно пов'язані з цілями фіскальної стійкості, їх легко контролювати, а також підтримувати антициклічну фіскальну політику.

Обґрунтування фіскальних правил має важливе значення для забезпечення того, аби вони створювали периметр фіскального вибору. Наприклад, межа норми структурного дефіциту в Норвегії була відібрана для досягнення як довгострокової фіскальної стійкості, так і рівності між поколіннями при використанні ресурсних надходжень. Одним із істотних аспектів є те, що фіскальні стелі слід встановлювати обережно, зберігаючи необхідні резерви для пристосування до економічних та фінансових шоків.

Підвищуючи фіскальну ефективність, добре розроблені правила допомагають створювати та зберігати фіскальний простір, даючи змогу його розумно використовувати. Такі правила заохочують до створення буферних запасів під час економічного зростання та дають можливість фіскальній політиці підтримувати економіку в разі криз. Це означає, що автоматичні стабілізатори працюють симетрично впродовж циклу. Правила мають містити положення про тимчасове відхилення від параметрів фіскального правила, яке дозволяє здійснювати дискреційну фіскальну підтримку за необхідності. Підтримуючи зобов'язання щодо фіскальної стійкості, правила також можуть створити простір у бюджеті для фінансування реформ, котрі сприяють зміцненню економіки.

Для того щоб бути ефективними, фіскальні правила повинні мати три основні властивості: простота, гнучкість та наявність механізмів примусового виконання. Протягом останнього десятиріччя запровадження правил “другого покоління” розширило можливості щодо гнучкості (наприклад, новими нормами про тимчасове недотримання правил) та посилило важелі примусового виконання (шляхом ширших санкцій та механізмів корекції, запровадження незалежних фіскальних рад). Проте ці нововведення ускладнили функціонування систем правил.

---

<sup>1</sup> Second-Generation Fiscal Rules: Balancing, Simplicity, Flexibility, and Enforceability / L. Eyraud, X. Debrun, A. Hodge et al. *Staff Discussion Notes*. 2018. No. 18/04. P. 15. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>.

У правилах першої генерації, запроваджених до початку світової фінансової кризи (2008–2009 рр.), простежувалося намагання об'єднати простоту та гнучкість, не вводячи належних механізмів їх виконання. Надто прості правила є надто жорсткими. Регулювання фаз економічного циклу в умовах структурних змін вимагає підвищення гнучкості, але остання робить правила складнішими для виконання.

Протягом останнього десятиліття з'явилися правила другого покоління з акцентом на посиленні їх примусового виконання з одночасним підвищенням гнучкості. З часів світової фінансової кризи механізми впровадження та моніторингу було вдосконалено майже скрізь. Як результат, фіскальні рамки стають складнішими, часто перешкоджаючи їх спроможності ефективно формувати фіскальну політику та результативно управляти бюджетними агрегатами.

Загалом фіскальні правила нового покоління є складнішими у використанні та породжують нові проблеми для національних урядів (наприклад, оцінки розриву реального й потенційного ВВП). Прив'язані до фаз економічного циклу правила зосереджують увагу на стабілізаційних цілях бюджетної політики та водночас покликані забезпечити стійкість державних фінансів у період реалізації програм фіскальної консолідації та в довгостроковій перспективі.

Фіскальні правила щодо збалансування бюджету загального уряду в державах ЄС мають чіткі виконавчі операційні процедури, безпосередньо пов'язані із забезпеченням боргової стійкості та відносно легко контролювані урядом. Однак збалансованість бюджету може бути порушена внаслідок чинників, які перебувають поза межами контролю уряду (наприклад, значного економічного спаду). Коригування з урахуванням фази економічного циклу є надто утрудненим для країн, котрі проводять структурні реформи. При застосуванні правил структурного балансу варто заздалегідь визначити можливі разові й тимчасові чинники, аби уникнути їх дискреційного використання<sup>1</sup>.

Комплексне реформування системи управління державними фінансами має сприяти внутрішній узгодженості між фіскальними правилами. Фіскальні рамки країни повинні охоплювати середньострокову бюджетну мету разом із незначною кількістю операційних правил, які спрямовують річну фіскальну політику. Гнучкість можна забезпечити простішими способами, наприклад, шляхом використання чітких положень про тимчасове відхилення від дотримання правил та більшої уваги до правил витрат, які

<sup>1</sup> Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset / prep. by A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber. *IMF Working Paper*. 2012. No. 187. P. 8.



дають змогу працювати автоматичним стабілізаторам. Узгодженість між правилами зумовлюватиме підвищення репутаційних втрат для тих, хто їх не додержується, та створюватиме відчутніші переваги для тих, хто їх виконує, не покладаючись при цьому переважно на фінансові санкції.

За визначенням фахівців МВФ, подальші реформи фіскальних правил мають базуватися на реорганізації фіскальних рамок, які повинні передбачати фіскальний якір, зазвичай правило боргу, та дуже малу кількість операційних правил. Реформи мають забезпечувати внутрішню послідовність серед невеликої кількості правил із чіткою ієрархією між ними. При підвищенні гнучкості системи фіскальних правил слід урахувувати потенційні ризики від її впровадження. Існує можливість раціоналізувати дизайн функцій, що робить правило гнучким. Це передбачає більшу залежність від стель бюджетних витрат та чітко визначених норм стосовно гнучкості. Вказані реформи мають супроводжуватися посиленням фіскальної прозорості та незалежного моніторингу виконання фіскальних правил<sup>1</sup>.

Досвід країн показує, що ефективні фіскальні правила здебільшого мають широке інституційне покриття, тісно пов'язане з цілями стійкості державних фінансів, їх легко зрозуміти та контролювати, а також підтримувати антициклічну фіскальну політику. Важливою складовою інституційного механізму імплементації фіскальних правил є незалежні фіскальні інституції, зокрема фіскальні ради (Fiscal Council).

Незалежні фіскальні інституції виконують дві основні функції:

- моніторинг дотримання фіскальних правил, включаючи ті норми, котрі забезпечують імплементацію середньострокової цілі в національний бюджетний процес. Незалежні органи надають публічну оцінку впровадження фіскальних правил, у тому числі щодо активації та функціонування національного механізму коригування й положень про тимчасове призупинення їх дії;
- підготовка макроекономічних прогнозів або оцінка наданих органами державної влади макроекономічних і бюджетних прогнозів, покладених в основу національних СБП і річних проєктів бюджетів.

Зазначені функції здійснюються інституціями, які є структурно незалежними або в законодавчому порядку наділені правами функціональної автономії стосовно бюджетних органів країни, мають адекватні ресурси, належний доступ до інформації для виконання своїх повноважень, можливість своєчасного публічного оприлюднення результатів аналітичної діяль-

<sup>1</sup> Second-Generation Fiscal Rules: Balancing, Simplicity, Flexibility, and Enforceability / L. Eyraud, X. Debrun, A. Hodge et al. *Staff Discussion Notes*. 2018. No. 18/04. P. 19–24. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>.



ності тощо. Діяльність персоналу цих інституцій відбувається на основі наявного досвіду та належної компетенції.

Незалежні фіскальні інституції виконують функцію підвищення стійкості державних фінансів шляхом зменшення надмірної схильності до дефіцитного фінансування бюджету. Вплив на фіскальну політику не прямий (коли рішення стосовно неї не приймаються безпосередньо фіскальними інституціями), а опосередкований, оскільки такі інституції мають тільки дорадчо-наглядний характер. Механізм дії такого впливу зводиться до того, що незалежні й об'єктивні оцінки та рекомендації стосовно фіскальної політики через свою публічність створюють для політиків стимули для їх дотримання і запобігають захисту ними власних інтересів або інтересів окремих груп у суспільстві (для збереження позитивного іміджу, продовження політичної кар'єри і т. ін.). Такий вплив може бути дуже потужним, коли фіскальна інституція користується значним авторитетом та високою репутацією в суспільстві. При цьому авторитет досягається з часом за допомогою здійснення аналізу й надання рекомендацій, що мають у першу чергу неупереджений характер безвідносно до того, яка політична сила при владі, та котрі засвідчили свою правильність у минулому. Цей вплив базується на:

- обґрунтованих макроекономічних і бюджетних прогнозах, оцінці та рекомендаціях (дають змогу запобігти надмірній оптимістичності уряду, недооцінки ним майбутнього боргового навантаження й можливих негативних процесів у економіці);
- забезпеченні прозорості фіскальної політики (підвищення поінформованості суспільства щодо неї та її наслідків, підзвітності політиків перед громадськістю та інститутами громадянського суспільства);
- незалежності від будь-яких політичних сил.

У державах – членах ЄС створено моніторингові фіскальні інституції трьох видів. Самостійні інституції (Standalone) діють у Болгарії, Великобританії, на Кіпрі, у Данії, Греції, Іспанії, Ірландії, Люксембурзі, Латвії, на Мальті, у Португалії, Словенії, Словаччині. Прикріплені інституції (Attached) мають фінансові й організаційні зв'язки з приймаючою установою: Фіскальні ради Австрії й Естонії прикріплено до центрального банку країн, Вищу раду публічних фінансів Франції – до Офісу національного аудиту, бюджетний офіс Італії – до парламенту, фіскальну раду Румунії – до Національної академії наук. Вбудовані інституції (Embedded), які є частиною приймаючої державної установи, функціонують у Бельгії, Литві, Фінляндії та ін.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. Brussels, 2017. P. 21. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/c20171201\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/c20171201_en.pdf).

Склад незалежної фінансової інституції може формуватися за квотами від різних політичних інститутів: президента, уряду, парламенту, центрального банку. Строк їх функціонування має бути тривалішим порівняно з терміном перебування на посаді політиків та формуватися переважно з науковців, чия кар'єра не залежить від держави. Крім того, до фінансової інституції можуть входити колишні політики, котрі більше не беруть участі в політичному процесі, аналітики фінансового сектору економіки.

Чисельність персоналу фінансових інституцій варіюється залежно від обсягу їхніх завдань: від 5–8 осіб, якщо здійснюються тільки аналіз і оцінювання бюджетних показників, до 30–50 осіб, якщо проводиться аналіз усіх макроекономічних процесів у країні та світі, які можуть вплинути на фінансову стійкість держави. Наприклад, Німецька рада економічних експертів, заснована в 1963 р., складається з 5 експертів і 30 осіб допоміжного персоналу, виконує дорадчі функції стосовно низки економічних питань, у тому числі й фінансової політики. Економічна рада Данії, створена в 1962 р., складається з 4 експертів та 35 осіб допоміжного персоналу, готує економічні звіти й прогнози щодо ряду питань, включно з фінансовою політикою. Офіс бюджетної відповідальності Великобританії, створений у 2010 р., налічує 45 осіб, у тому числі 3 членів постійного виконавчого комітету, 9 радників з економічних і фінансових питань, 31 особу допоміжного персоналу. Здійснюються аналіз і прогноз макроекономічних показників, доходів і видатків бюджету, оцінювання впливу фінансових заходів, що передбачаються у проекті державного бюджету, встановлення рівня стійкості публічних фінансів у середньо- й довгостроковому періодах, оцінювання виконання урядом фінансових цілей<sup>1</sup>.

Макроекономічні прогнози, які розробляють незалежні інституції, мають ґрунтуватися на надійній статистичній базі, котра охоплює показники розвитку всіх підсекторів сектору ЗДУ. Припущення, котрі використовуються під час підготовки прогнозів, обов'язково повинні оприлюднюватися. Етапи й часовий розклад підготовки прогнозів мають відповідати вимогам національного бюджетного процесу, його стадіям із дотриманням процедур взаємодії з міністерством фінансів.

Операційна діяльність незалежної фінансової інституції в Україні має бути синхронізованою зі стадіями бюджетного процесу: 1) складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них; 2) складання проектів бюджетів; 3) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 4) виконання бюджету, зокрема внесення змін до закону (рішення

<sup>1</sup> Annual Report 2018 / European Fiscal Board. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018\\_efb\\_annual\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018_efb_annual_report_en.pdf).

про місцевий бюджет); 5) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету й прийняття рішення стосовно нього. На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінювання ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства.

Основними принципами діяльності фіскальних інституцій є незалежність, неупередженість і політична нейтральність, що досягаються завдяки наданню їм офіційного статусу на законодавчому рівні, чіткому закріпленню завдань, функцій та прав, відкриттю доступу до інформації щодо бюджетного процесу на всіх його стадіях, особливим процедурам фінансування й призначення персоналу. Хоча ці інституції виконують наглядово-дорадчі функції, через об'єктивний та публічний аналіз і прогнозування вони підвищують рівень прозорості фіскальної політики, створюючи стимули для уникнення економічно необґрунтованих рішень під час розроблення й реалізації програм фіскальної консолідації.

Фінансуватися незалежна фіскальна інституція має за рахунок державних коштів. Разом із тим, оскільки бюджет зазвичай приймається щороку, існує ризик припинення фінансування політичними силами, які його ухваляють. У зв'язку з цим висловлюються думки щодо доцільності визначення на законодавчому рівні принципів фінансування, підходів до встановлення їх обсягу в бюджеті на кожен рік (наприклад, у вигляді певної відсоткової величини від доходів державного бюджету або номінального обсягу з вимогою про його щорічну індексацію залежно від підвищення споживчих цін). У разі обрання статусу прикріпленої інституції може бути обраний інший підхід: затвердження законодавчої норми про фінансування фіскальної інституції за рахунок коштів приймаючої установи або фондів центрального банку.

За Законом України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування" від 06.12.2018 № 2646-VIII, показник дефіциту державного бюджету не може перевищувати 3 % прогнозного номінального обсягу ВВП на відповідний рік. Зауважимо: за розрахунками фахівців МВФ дефіцит бюджету загального уряду розміром 3 % призведе до збільшення державного боргу до 60 % у довгостроковій перспективі, якщо щорічне зростання номінального ВВП становитиме близько 5 %. З довгостроковим номінальним зростанням, близьким до 3 %, дефіцит бюджету, який відповідає довгостроковій заборгованості 60 % ВВП, має дорівнювати менше 2 % ВВП<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Second-Generation Fiscal Rules: Balancing, Simplicity, Flexibility, and Enforceability / L. Eyraud, X. Debrun, A. Hodge et al. Staff Discussion Notes. 2018. No. 18/04. P. 18. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>.

Для країн – членів ЄС із державним боргом понад 60 % ВВП офіційно встановлено параметри задовільного темпу зниження боргу. Під таким темпом мається на увазі, що різниця фактичного відношення боргу до ВВП і контрольного значення за останніх три роки в середньому за рік зменшувалася на 1/20 або більше відхилення фактичного рівня боргу від контрольного показника (60 % ВВП)<sup>1</sup>.

Окремого розгляду потребує врахування впливу умовних зобов'язань, що означає можливість не виконання їх безпосередніми позичальниками, а перекладення на бюджет держави. Умовні зобов'язання – це потенційні зобов'язання бюджету, які підтверджуються лише після настання чи ненастання певних подій у майбутньому. Серед основних видів ризику цих зобов'язань можна виокремити ризики, пов'язані з: гарантованим державою боргом; зобов'язаннями держави, котрі виникають за результатами проведення операцій із субкредитування; запозиченнями місцевих органів влади, для забезпечення яких не надавалася державна гарантія, та їх зобов'язаннями за виданими ними гарантіями і поручительствами для забезпечення запозичень інших суб'єктів; запозиченнями інституційних одиниць державного сектору; зобов'язаннями приватного фінансового й корпоративного секторів економіки. До матеріалів, що подаються до проекту закону про державний бюджет, слід додати звіт про фіскальні ризики, включно з умовними зобов'язаннями і квазіфіскальними операціями, та їхній потенційний вплив на доходи й видатки держбюджету.

Фіскальні ризики – це чинники (включно з умовними зобов'язаннями та квазіфіскальними операціями), що можуть призводити до зменшення надходжень бюджету та/або потребувати додаткових витрат, а відповідно, спричинити збільшення дефіциту бюджету та державного (місцевого) боргу порівняно з плановими бюджетними показниками. Оцінка фіскальних ризиків здійснюється на підставі фінансових звітів центральних і місцевих органів виконавчої влади, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, фінансових установ, суб'єктів господарювання державного сектору економіки тощо. Інформація про фіскальні ризики має оприлюднюватися на офіційному сайті Міністерства фінансів.

Спираючись на досвід держав – членів ЄС, доцільно запровадити граничні обсяги видатків бюджету (сукупних та в розрізі головних розпорядників бюджетних коштів), у тому числі базовий обсяг державних капітальних інвестицій, для посилення відповідності цих видатків пріоритетам

<sup>1</sup> The EU's economic governance explained / European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/eus-economic-governance-explained\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/eus-economic-governance-explained_en).

розвитку держави. Це важливо для зміцнення бюджетної дисципліни, таргетування дефіциту, розуміння цілей політики та можливостей їх досягнення. Тобто має посилитися зв'язок між пріоритетами держави та ресурсними можливостями бюджету.

Граничні обсяги видатків бюджету можуть уточнюватися в разі: відхилення основних макропоказників економічного і соціального розвитку України від прогнозованого рівня; прийняття актів законодавства, які впливають на показники державного бюджету в середньостроковому періоді; зміни очікуваних або фактичних надходжень спеціального фонду бюджету. З метою створення резерву бюджетного планування можна розглянути питання можливості запровадження бюджетної маржі (відсоток загального обсягу видатків). Для систематизації загальнодержавних видатків відомча класифікація видатків та кредитування держбюджету має містити перелік головних розпорядників його коштів.

Для підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів може проводитися огляд витрат (Expenditure Review), що передбачає здійснення аналізу ефективності реалізації державної політики у відповідній сфері діяльності в межах визначених бюджетних програм, а також оцінки ефективності, результативності та економічної доцільності витрат держбюджету. Організаційно-методологічні засади проведення огляду витрат державного бюджету визначаються Міністерством фінансів.

Стратегія реформування державних видатків має передбачати:

- забезпечення стійкості державних фінансів з урахуванням чинника старіння населення та видатків на оплату праці в державному секторі;
- економію від підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів із мінімумом втрат для суспільної рівності;
- ефективні інститути контролю за видатками та оцінювання їх результативності.

Такі функції можуть виконувати незалежні фіскальні інституції.

Для побудови алгоритму перегляду державних видатків можна використати канадську модель переходу до ефективного цільового бюджетування через перегляд функцій держави. Це дасть можливість:

- узгодити мету та цілі бюджетних програм із середньостроковими цілями уряду, таким чином, ресурси витрачатимуться на досягнення конкретного запланованого результату;
- підвищити ефективність роботи державних службовців через усунення непотрібних або дублюючих функцій, збільшити фінансування пріоритетних для уряду напрямів через розумний перегляд бюджету (на противагу простому пропорційному скороченню всіх інших видатків поспіль);

– досягти середньострокових цілей зі зниження перерозподілу ВВП через бюджет, стримування бюджетного дефіциту, зменшення рівня державного та гарантованого боргу до ВВП.

Метою перегляду державних видатків у Канаді було скорочення бюджетного дефіциту та боргового навантаження, оскільки зросли ризики щодо доступу держави до ринків боргового капіталу. Алгоритм, покладений в основу канадської моделі, передбачає кілька етапів: оцінювання суспільної корисності (чи відбувається реалізація державної програми або діяльність державного органу управління в інтересах суспільства); оцінювання ролі держави (чи є необхідним наявний розмір державного сектору); тест на децентралізацію (чи певна функція притаманна лише центральним органам державної влади або її можна передати місцевим органам влади); тест на партнерство (чи можливе здійснення цієї функції у партнерстві з приватним сектором); тест на ефективність (як можна підвищити ефективність діяльності державного сектору); тест на доступність (чи є набір державних програм або державних послуг доступним в умовах поточних фіскальних обмежень). За результатами аналізу певні функції держави можуть бути скасовані або передані на місцевий рівень управління. Інформація про бюджетні видатки має бути загальнодоступною, своєчасною, зрозумілою для громадськості.

Міністерства в Канаді мають визначати в межах свого бюджетного плану 5 % найбільш пріоритетних і 5 % найменш пріоритетних видатків, таким чином створюючи можливість для швидкого коригування найменш пріоритетних видатків за необхідності.

У Нідерландах кожне міністерство зобов'язане на початку роботи нового уряду затверджувати так звану стелю видатків на основі політики окреслених заходів у середньостроковому періоді. Стеля функціонує як узгоджене обмеження річного бюджету (як фіскальне правило), є фіксованою на парламентський період у чотири – п'ять років, не може змінюватися щороку, крім виняткових обставин. Вона покладає відповідальність за бюджетну дисципліну не тільки на міністра фінансів, а й на міністрів, котрі витрачають бюджетні кошти.

Відповідно до ухвалених 6 грудня 2018 р. змін до Бюджетного кодексу України, головний розпорядник бюджетних коштів організовує та здійснює моніторинг виконання бюджетних програм, здійснює оцінку їх ефективності<sup>1</sup>. На нашу думку, ефективність виконання бюджетних програм за бюджетними призначеннями, встановленими законом про Державний бюджет України, має оцінювати орган державного фінансового контролю.

<sup>1</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. П. 5 ч. 5 ст. 22. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.



Головний розпорядник бюджетних коштів може здійснювати лише моніторинг виконання бюджетних програм, але жодним чином не оцінювати ефективність такого виконання, тобто ефективність певного виду власної господарської діяльності.

Одним із основних завдань Державної аудиторської служби є здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання й збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів<sup>1</sup>. Ця служба виконує контроль за: цільовим, ефективним використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів; досягненням економії бюджетних коштів і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів; цільовим використанням та своєчасним поверненням кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії.

### **2.3. МОДЕЛЮВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЧИСЛОВИХ ФІСКАЛЬНИХ ПРАВИЛ В УКРАЇНІ**

Моделювання застосування фіскальних правил у практиці управління державними фінансами покликане забезпечити інформаційно-аналітичну основу для моніторингу дотримання цих правил, економічного обґрунтування можливих відхилень, а також для оцінки економічних ефектів запроваджених правил на фіскальну стійкість і макроекономічну збалансованість у середньо- та короткостроковій перспективі.

Фіскальні правила – це економіко-правові механізми регулювання окремих фіскальних показників для контролю боргової та фіскальної стійкості. МВФ визначає числові фіскальні правила як законодавчі або нормативні обмеження довгострокового характеру на фіскальну політику у формі кількісних лімітів на основні фіскальні агрегати<sup>2</sup>. Фіскальні правила активно впроваджувалися в практику державних фінансів розвинутих країн із початку 1990-х років, а в інших державах – з початку 2000-х років.

Механізми запровадження фіскальних правил та їх ефектів досліджувалися такими зарубіжними й вітчизняними науковцями, як Ш. Бланкарт,

---

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43. Пп. 3 п. 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text>.

<sup>2</sup> Kumar M., Baldacci E., Schaechter A. Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. *IMF Staff Paper*. 2009. 72 p. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.



В. П. Кудряшов, С. С. Гасанов, Т. П. Богдан та ін.<sup>1</sup> Однак проблеми їх імплементації в умовах України, пов'язані із забезпеченням належної системи моніторингу та оцінювання ефектів щодо фіскальної стійкості й макроекономічної збалансованості, залишаються недостатньо вивченими.

Інформаційно-статистичною базою дослідження були звіти Державної казначейської служби України<sup>2</sup>, фондів соціального страхування<sup>3</sup>, інформація Євростату та Європейської комісії<sup>4</sup>, МВФ<sup>5</sup> і Державної статистичної служби України<sup>6</sup>, а також макроекономічні прогнози Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України<sup>7</sup>.

Основними видами фіскальних правил, які застосовуються в міжнародній практиці, є<sup>8</sup>:

- правила фіскального балансу;
- боргові правила (для прямого чи гарантованого державного боргу);

<sup>1</sup> Kumar M., Baldacci E., Schaechter A. Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. *IMF Staff Paper*. 2009. 72 p. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>; Кудряшов В. П. Управління бюджетними операціями з урахуванням фіскальних правил. *Фінанси України*. 2018. № 12. С. 31–51; Гасанов С. С. Фіскальні правила і фіскальна відповідальність: контекст економічної безпеки. *Фінанси України*. 2018. № 3. С. 7–23; Богдан Т. П. Фіскальні правила як важлива складова прогресивних фіскальних інститутів. *Фінанси України*. 2016. № 4. С. 7–26; Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset / A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber. *IMF Working Paper*. 2012. 49 p. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>.

<sup>2</sup> Звітність / Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>.

<sup>3</sup> Огляд основних підсумків роботи / Пенсійний фонд України. URL: <https://www.pfu.gov.ua/category/informatsiya/byudzhet/analytika/oglyad-osnovnyh-pidsumkiv-roboty/>.

<sup>4</sup> Database / Eurostat. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>; Annual draft budgetary plans (DBPs) of euro area countries / European Commission. 2018. URL: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination_en); Cyclical Adjustment of Budget Balances / European Commission. 2019. Spring. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/cabb\\_spring\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/cabb_spring_2019.pdf).

<sup>5</sup> World Economic Outlook / International Monetary Fund. 2019. April. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/weoselgr.aspx>.

<sup>6</sup> Національні рахунки / Державна служба статистики України. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu\\_u/nac\\_r.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_u/nac_r.htm).

<sup>7</sup> Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2020–2022 роки : постановя Кабінету Міністрів України від 15.09.2019 № 555. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2019-p>.

<sup>8</sup> Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset / A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber. *IMF Working Paper*. 2012. P. 7. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>.

- правила для видатків (для загальних, первинних чи поточних видатків);
- правила для доходів (верхні або нижні граничні межі доходів).

Новим трендом у запровадженні фіскальних правил останніх років є їх конструювання з урахуванням показників циклічності розвитку економіки, що дає можливість проводити контрциклічну фіскальну політику, – у так званих фіскальних правилах другого покоління замість фактичних числових граничних значень застосовуються їх “циклічно-скориговані” або “структурні” аналоги (для дефіциту, доходів та видатків). Структурні фіскальні правила використовуються в країнах ЄС з 1997 р.<sup>1</sup>

В Україні з чотирьох видів числових фіскальних правил застосовуються два аналоги – ліміти для боргу (центрального уряду та місцевого рівня) та обмеження для фіскального балансу (дефіциту бюджету)<sup>2</sup>.

Схвалення у 2017 р. Стратегії реформування системи управління державними фінансами України на 2017–2020 роки відкрило шлях до імплементації фіскальних правил у бюджетну систему в рамках виконання завдання щодо дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни в середньостроковій перспективі<sup>3</sup>.

Однак для повноцінного функціонування фіскальних правил слід забезпечити належний рівень їх моніторингу, контролю за виконанням та оцінки ефекту, що потребує впровадження міжнародних стандартів для вимірювання фіскальних агрегатів, контрольованих правилами, та економіко-математичних моделей із метою дослідження поведінки фіскальних показників в умовах перспективного середньострокового бюджетного періоду.

Наприклад, у країнах ЄС функцію моніторингу дотримання фіскальних правил покладено на окремий підрозділ Європейської комісії – Головне управління з економічних та фінансових питань (Economic and Financial Affairs, ECFIN), яке, серед іншого, займається такими питаннями<sup>4</sup>:

- оцінюванням програм стійкості та конвергенції країн – членів ЄС;

<sup>1</sup> Vade Mecum on the Stability and Growth Pact / European Commission. 2019. P. 7. URL: [https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition_en).

<sup>2</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (у ред. від 11.01.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

<sup>3</sup> Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017. № 142-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249797370>.

<sup>4</sup> General government data / European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/government-finance-and-other-macro-economic-data-eu-countries\\_en#general-government-data](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/government-finance-and-other-macro-economic-data-eu-countries_en#general-government-data).

- моніторингом надмірності державного дефіциту держав-членів;
- оцінюванням впливу державних фінансів на економічне зростання та зайнятість.

Такий моніторинг фіскальної політики є одним із елементів забезпечення макростабілізаційної функції державних фінансів і здійснюється шляхом ідентифікації макроекономічних та фіскальних дисбалансів і подальшого їх нівелювання. З цією метою кожна країна-член регулярно подає до Європейської комісії стандартизовану статистичну інформацію щодо сектору ЗДУ, яка містить дані про доходи, видатки, дефіцит і державний борг. Ця інформація містить як первинні дані, зведені за національними статистичними правилами, так і відомості, гармонізовані відповідно до стандартів ESA 2010. Зокрема, у ролі контрольного індикатора дефіциту використовується показник “чисте кредитування/запозичення сектора ЗДУ” (далі – ЧКЗ), а державного боргу – “зобов’язання сектору ЗДУ за категоріями: валюта і депозити, боргові цінні папери, кредити”<sup>1</sup>. Достовірність наданої статистичної інформації перевіряється Євростатом.

ESFIN готує по всіх країнах – членах ЄС зведену інформацію, яка містить такі види агрегованих даних<sup>2</sup>:

- 1) фактичні (нескориговані) дані сектору ЗДУ;
- 2) відомості про обсяг потенційного ВВП та розрив між потенційним і фактичним ВВП (розрив ВВП);
- 3) циклічну компоненту доходів та видатків сектору ЗДУ;
- 4) показники доходів, видатків і дефіциту сектора ЗДУ з коригуванням на дію економічного циклу.

Одним із головних елементів у моніторингу структурних балансових фіскальних правил є розрив ВВП, що використовується в ряді ключових фундаментальних економічних тотожностей (таких як рівняння Філіпса, закон Оукена), застосовується центральними банками під час прийняття рішень про ключову процентну ставку (правило Тейлора).

У сфері фіскальної політики розривом ВВП послуговуються для оцінки циклічно-скоригованого, структурного балансу та фіскального імпульсу

<sup>1</sup> Protocol (No. 12) on the excessive deficit procedure. *Official Journal of the European Union*. 2012. С 326/279. URL: [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c\\_32620121026en\\_protocol\\_12.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026en_protocol_12.pdf); European system of accounts. ESA 2010 / European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334>.

<sup>2</sup> General government data / European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/government-finance-and-other-macro-economic-data-eu-countries\\_en#general-government-data](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/government-finance-and-other-macro-economic-data-eu-countries_en#general-government-data).

з метою коригування поточної фіскальної політики, запобігання її проциклічному ефекту та оцінки впливу державних фінансів на структурні економічні процеси в країні. Зазвичай при розробленні заходів із фінансового програмування за середньостроковий цільовий орієнтир береться зниження абсолютної величини розриву ВВП та забезпечення циклічної нейтральності фіскального балансу. Однак у період економічних криз, коли сукупний попит істотно скорочується, раціональним рішенням фіскальної політики є конструювання її параметрів, виходячи зі структурного дефіциту сектору державних фінансів та застосування фіскальних механізмів для зміцнення макроекономічної стабільності й підтримки сукупного попиту. Саме такі рекомендації національним фіскальним органам оприлюднив МВФ у жовтні 2019 р., зважаючи на очікуване гальмування світової економіки<sup>1</sup>.

У світовій практиці потенційний ВВП і розрив ВВП визначаються за допомогою різних методів, котрі можна об'єднати в такі групи: 1) одновимірні фільтри; 2) функціональні методи; 3) багатовимірні фільтри.

До першої групи належать статистичні методи, які ґрунтуються на розрахунку плинної середньої фактичного ряду. Найпопулярнішими з них є фільтри Ходріка – Прескотта та Крістіано – Фіцджеральда. Очевидними недоліками таких методів є: ігнорування фундаментальних економічних тотожностей, вимога наявності тривалого часового періоду (для ідентифікації циклу), проблема кінцевої точки. Методи, що входять до другої групи, базуються на використанні факторної залежності між економічними показниками, одним із яких є потенційний ВВП або розрив ВВП. До них можна віднести, наприклад, метод виробничої функції чи метод на основі закону Оукена<sup>2</sup>. Функціональні методи якісно відрізняються від статистичних методів одновимірної фільтрації, проте мають обмежені можливості врахування економічних факторів розриву ВВП. Методи третьої групи, на відміну від попередніх, дають змогу застосовувати одночасно кілька фундаментальних економічних тотожностей, складовими котрих є розрив ВВП, такі як крива Філіпса, закон Оукена, рівняння індексу монетарних умов (*monetary condition index*) тощо. Прикладом багатовимірних фільтрів є фільтр Кальмана<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> World Economic Outlook / IMF. 2019. October. p. 188 URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019>.

<sup>2</sup> Okun A. M. Potential GNP: Its Measurement and Significance. *Proceedings of the Business and Economic Statistics Section*. American Statistical Association. Washington, 1962. P. 98–104.

<sup>3</sup> Forecasting and Monetary Policy Analysis in Low-Income Countries / M. Andrieu, A. Berg, R. A. Morales et al. *IMF Working Paper*. 2013. WP/13/61. 63 p.

У Євросоюзі для оцінки розриву ВВП ECFIN застосовує два підходи: базовий метод із використанням виробничої функції та додатковий метод на основі одновимірного фільтра Ходріка – Прескотта<sup>1</sup>.

Для умов України фахівцями ДНУ “Академія фінансового управління” запропоновано оцінку розриву ВВП на основі системи рівнянь, що включає багатомірний фільтр Кальмана та додаткові пояснюючі рівняння, – правило Оукена для безробіття та рівняння Філіпса для інфляції<sup>2</sup>.

Результати розрахунків, наведені на рис. 2.1, свідчать про те, що до 2014 р. тенденція розриву ВВП в Україні та країнах ЄС майже збігалася. Після перегріву світової економіки у 2006–2008 рр. стрімко зріс негативний розрив ВВП із подальшим поступовим відновленням у 2011–2013 рр. Після 2013 р. в Україні та країнах ЄС спостерігаються різноспрямовані тенденції. У державах Євросоюзу зберігалася тенденція до відновлення загальноекономічного балансу, і з 2017 р. в цілому по ЄС-28 зафіксовано позитивний розрив ВВП (негативний розрив понад 1 % ВВП наявний лише в

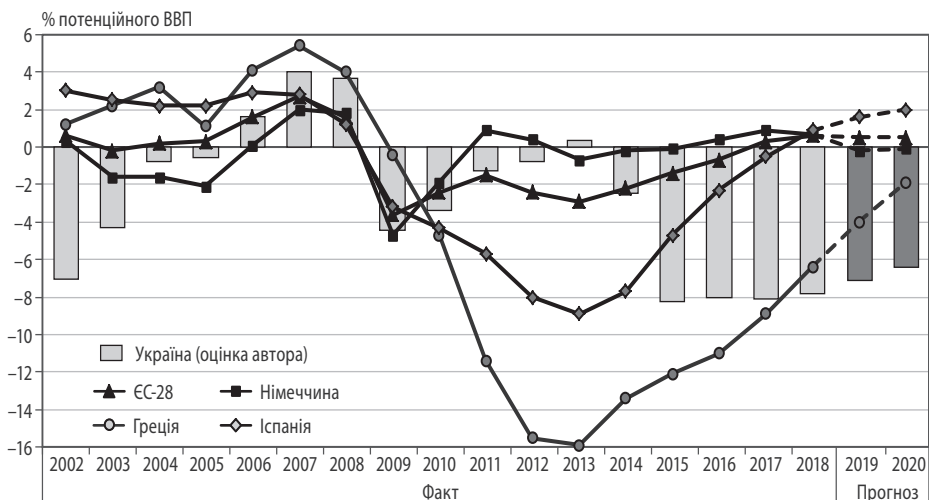


Рис. 2.1. Розрив ВВП України та країн ЄС

Складено за розрахунками авторів та даними Євростату.

<sup>1</sup> Vade Mecum on the Stability and Growth Pact / European Commission. 2019. P. 8, 17. URL: [https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition_en).

<sup>2</sup> Богдан І. В., Коноваленко А. В., Яра Т. Ю. Економіко-математичні моделі для діагностики фіскальної політики. *Фінанси України*. 2018. № 3. С. 49–50.

Греції). В Україні, з огляду на гібридну агресію з боку Російської Федерації, втрату територій та виробничого потенціалу, а також пригнічення економіки жорсткими заходами монетарної і фіскальної політики (в рамках боротьби з інфляцією та дефіцитом бюджету), порушилися ключові структурні зв'язки економіки, що проявилось, зокрема, у підвищенні та збереженні високого рівня безробіття (понад 9 %), посиленні трудової міграції та стагнації промислового виробництва (у 2019 р. лише 70 % від свого максимуму у 2007 р.). За оцінками авторів, негативний розрив ВВП України перебував на рівні близько 8 % протягом 2015–2018 рр. і тільки з 2019 р. став поступово скорочуватися (рис. 2.2).

Негативний розрив ВВП Греції та Іспанії після досягнення рівня  $-8\%$ , за оцінками авторів, відновлювався дев'ять і шість років відповідно (у Греції станом на 2019 р. не відновився).

В ЄС розробленням та вдосконаленням методології розрахунку розриву ВВП, дослідженням ефектів еластичності між фіскальною політикою, доходами бюджету і ВВП, створенням методології розрахунку структурно-

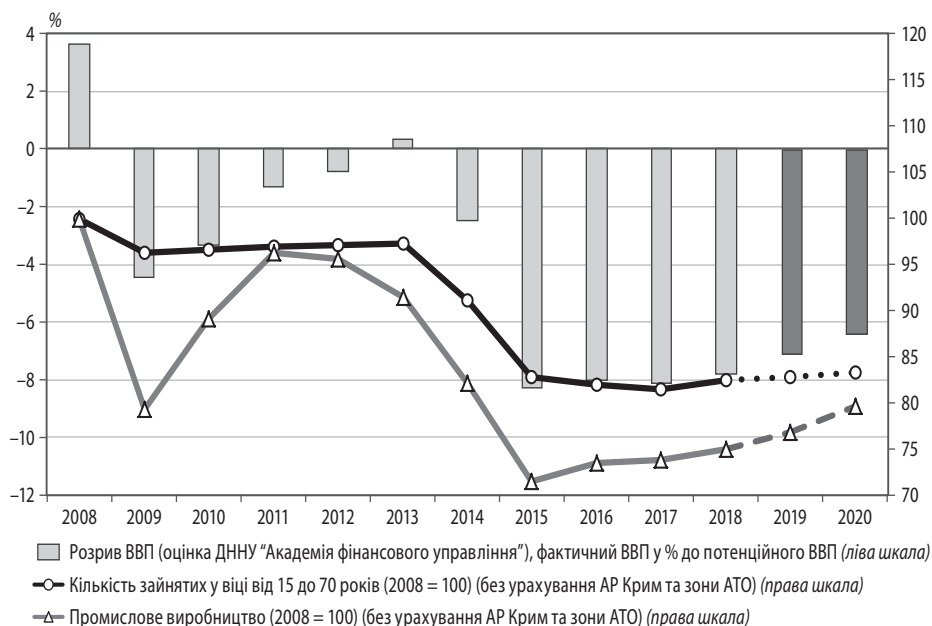


Рис. 2.2. Розрив ВВП, промисловість та зайнятість в Україні

Складено за розрахунками авторів, даними Державної служби статистики України і Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

го балансу займається окрема робоча група в складі Комітету з економічної політики Ради ЄС – “Output Gaps Working Group”<sup>1</sup>.

Об’єктивність оцінок розриву ВВП допомагає правильно обґрунтувати заходи монетарної чи фіскальної політики (жорсткість/пом’якшення) задля забезпечення їх контрциклічної спрямованості. Отже, маючи оцінки щодо розриву ВВП, тепер можна оцінити й змоделювати показники структурних балансів правил – циклічно-скоригованого ЧКЗ (ЦСЧКЗ) та структурного ЧКЗ (СЧКЗ). СЧКЗ визначається шляхом відрахування з фактичного ЧКЗ двох компонентів – циклічного компонента бюджету та компонента разових або тимчасових факторів. Фактичне ЧКЗ, очищене лише на циклічний компонент, має назву ЦСЧКЗ.

Різниця між СЧКЗ та ЦСЧКЗ серед 28 країн ЄС у 2017 р. варіювалась від 0,8 % у Греції до +2,0 % ВВП у Португалії і в середньому становила +0,1 % ВВП.

Сутність методичного підходу до розрахунку ЦСЧКЗ полягає в коригуванні доходів та видатків сектору ЗДУ з урахуванням: 1) розриву між фактичним і потенційним ВВП; 2) еластичності динаміки окремих видів доходів чи видатків сектору ЗДУ відносно динаміки ВВП.

Обсяг циклічного коригування фіскального балансу показує, наскільки мав би збільшитися (зменшитися) дефіцит, якби фактичний ВВП дорівнював потенційному. Видатки зазвичай мають неістотний циклічний компонент і у світовій практиці часто взагалі не коригуються.

Для циклічного коригування доходів спочатку визначається їх ретроспективна еластичність щодо ВВП ( $\gamma_r$ ), тобто відносні темпи зростання (зниження) доходів при збільшенні (зменшенні) ВВП.

Для умов України на підставі річних даних з 1997 по 2018 р. було побудовано регресійну залежність між індексами зростання реального ВВП ( $Y_r$ ) та зростання реальних доходів сектору ЗДУ ( $R_r$ ):

$$R_r = 1,1248 \cdot Y_r - 0,1366. \quad (2.1)$$

У табл. 2.3 наведено показники для розрахунку циклічного коригування доходів.

З вибірки було виключено 2014–2016 рр., оскільки в зазначених роках вплив на еластичність мали фактори неекономічного характеру, пов’язані як із гібридним конфліктом із РФ, так і з реалізацією ряду структурних ре-

<sup>1</sup> Vade Mecum on the Stability and Growth Pact / European Commission. 2019. 108 p. URL: [https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition_en); Output Gaps Working Group / Economic policy committee. URL: [https://europa.eu/epc/output-gaps-working-group\\_en](https://europa.eu/epc/output-gaps-working-group_en).



Таблиця 2.3

## Показники для розрахунку циклічного коригування доходів

Показник	Значення	Ймовірність похибки
Коефіцієнт детермінації ( $R^2$ )	0,627662	—
$t$ -статистика для $Y_r$	9,156315	0,0001
$t$ -статистика для вільного члена	-1,084674	0,2941

Складено авторами.

форм уряду України (таких як кардинальне зниження ставки єдиного соціального внеску). З'ясовано, що коефіцієнт еластичності між доходами сектору ЗДУ та ВВП у 1997–2018 рр. становив 1,1248.

Далі, з використанням індикатора розриву ВВП, оціненого за моделями, що наводилися вище, здійснюється оцінка циклічно скоригованих доходів ( $AdjR$ ) та видатків ( $AdjG$ ) за формулами:

$$AdjR = R \left( \frac{1}{\hat{Y}_t} \right)^{\gamma_r}, \quad (2);$$

$$AdjG = (G - G_{debt}) \left( \frac{1}{\hat{Y}_t} \right)^{\gamma_g}, \quad (3);$$

де  $\hat{Y}_t$  – розрив між фактичним та потенційним ВВП, % до потенційного ВВП;  $\gamma_r$  – еластичність доходів сектору ЗДУ до ВВП;  $\gamma_g$  – еластичність видатків до ВВП;  $G$  – загальні видатки;  $G_{debt}$  – видатки на обслуговування державного боргу.

Тобто залежно від характеру кривої поточного економічного циклу (рецесія чи поживавлення економіки) первісні показники доходів сектору ЗДУ коригуються в той чи інший бік, відображаючи їх умовний обсяг за відсутності дії на них економічного циклу (за умов, коли фактичний ВВП дорівнював би потенційному ВВП).

На відміну від еластичності доходів до ВВП (яка має додатне значення), еластичність видатків до ВВП є близькою або є меншою нуля. Еластичність видатків до ВВП змінюється за групою видатків, що пов'язані з виплатами населенню в разі настання певних обставин в економіці, – наприклад, зростання безробіття в період кризи (від'ємного розриву ВВП) призводить до збільшення відповідних виплат соціального страхування з державного бюджету. В таких умовах еластичність видатків до ВВП буде від'ємною. Тобто зміна економічних умов призводить до задіяння так званих автоматичних

вбудованих стабілізаторів. Однак загалом зміни в динаміці ВВП слабо позначаються на динаміці видатків.

На практиці досить важко відокремити видатки, що спричиняють дію зазначених вбудованих стабілізаторів, від планових видатків. Тому у світовій практиці під час розрахунку циклічно скоригованих балансів доволі часто припускається, що еластичність державних видатків до ВВП є нульовою ( $\gamma_g = 0$ )<sup>1</sup>. Для моделювання ЦСЧКЗ України застосовувався аналогічний підхід.

Далі ЦСЧКЗ визначається як різниця між скоригованими доходами й витратами з доданням витрат на обслуговування боргу, які не коригуються:

$$\text{ЦСЧКЗ} = \text{Adj}R - \text{Adj}G + G_{\text{debt}}. \quad (4)$$

Підсумовуючи досвід країн ЄС та зважаючи на рекомендації МВФ<sup>2</sup>, можна сформулювати передумови для створення належної системи моніторингу числових фіскальних правил в Україні:

- достовірна статистична звітність державних фінансів відповідно до міжнародних стандартів;
- об'єктивна оцінка поточного стану економіки країни, включаючи оцінку потенційного ВВП та розвитку ВВП;
- точність макроекономічних прогнозів;
- надійність бюджетних прогнозів і планів та ретельність їх виконання;
- регулярність і своєчасність бюджетних звітів;
- розвинута система аудиту.

В Україні існують проблеми з імплементацією кожного із зазначених елементів: національна система статистичної звітності з державних фінансів не повною мірою відповідає міжнародним стандартам GFSM 2014; наявні недоліки в системі бюджетного прогнозування та планування; недосконаліми є комплексні економіко-математичні моделі для відстеження зв'язку між фіскальними правилами та фіскальною стійкістю; трапляються недоліки в охопленні звітності, класифікаційних підходах до ідентифікації окремих видів доходів та видатків; суперечливими є методичні підходи до розрахунку дефіциту та державного боргу; не завжди ретельно виконуються затверджені плани бюджету.

<sup>1</sup> *Ivanyina M.* Calculation of Structural Balance: Aggregated Approach. *Online Module in Joint Vienna Institute.* 2017. February 14.

<sup>2</sup> *Kumar M., Baldacci E., Schaechter A.* Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. *IMF Staff Paper.* 2009. 72 p. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>; Protocol (No 12) on the excessive deficit procedure. Official Journal of the European Union. 2012. С 326/279. URL: [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c\\_32620121026en\\_protocol\\_12.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026en_protocol_12.pdf).

Якщо проблеми похибок прогнозу доходів більшою мірою належать до питань методології моделювання державних фінансів та еластичності їхніх доходів відносно ВВП, то труднощі з виконанням планів видатків істотною мірою визначаються системою бюджетного планування, невмінням планувати середньострокові бюджетні програми, прогалинами в забезпеченні ритмічного режиму проходження процедур отримання асигнувань згідно з бюджетним законодавством, а також секвестром бюджетних видатків. Навіть остаточні плани бюджетних асигнувань в Україні дуже рідко виконуються на 100 %.

На підставі даних Державної казначейської служби України відповідно до стандартів GFSM 2014 фахівці ДННУ “Академія фінансового управління” оцінили ретроспективну динаміку доходів, видатків, дефіциту та боргу сектору ЗДУ України, що дало можливість порівняти результуючі показники з числовими параметрами фіскальних правил ЄС (рис. 2.3).

Моделювання поведінки державних фінансів в умовах дії фіскальних правил проводилося з використанням економіко-математичної моделі економіки України “Ekvilibro”, розробленої колективом авторів ДННУ “Академія фінансового управління”<sup>1</sup> (далі – Модель), яка побудована з використанням рекомендацій МВФ щодо фінансового програмування. Зазначена модель становить систему макроекономічних та фіскальних балансів і включає комплекс балансових тотожностей фіскального сектору та його факторні взаємозв’язки з реальним, зовнішньоекономічним і грошово-кредитним секторами. Модель забезпечує гармонізацію результатів із використанням принципів загальної економічної рівноваги. Ця модель дає змогу оцінювати фіскальний дефіцит у ретроспективній динаміці та прогнозувати його значення в середньостроковій перспективі, базуючись на числових параметрах того чи іншого макроекономічного сценарію.

**Особливості моделювання балансового фіскального правила.** З використанням балансових зв’язків Моделі було оцінено ретроспективний стан виконання Україною балансового фіскального правила ЄС щодо утримання дефіциту ЧКЗ на рівні не більше 3 %. За 17 років ЧКЗ перевищувало визначену межу фіскального правила шість разів (у 2004, 2009, 2010, 2012–2014 рр.), а державний борг – п’ять разів (у 2014–2018 рр.). У 2009–2010 та 2014 рр. перевищення межі у 3 % було зумовлено об’єктивними чинниками – глобальною фінансово-економічною кризою та гібридним конфліктом в Україні. Однак це не може бути виправданням суттєвого дефіциту в роки, коли державні фінанси не були обтяжені факторами зовнішнього впливу.

<sup>1</sup> Богдан І. В., Коноваленко Д. В., Яра Т. Ю. Економіко-математичні моделі для діагностики фіскальної політики. *Фінанси України*. 2018. № 3. С. 43–66.

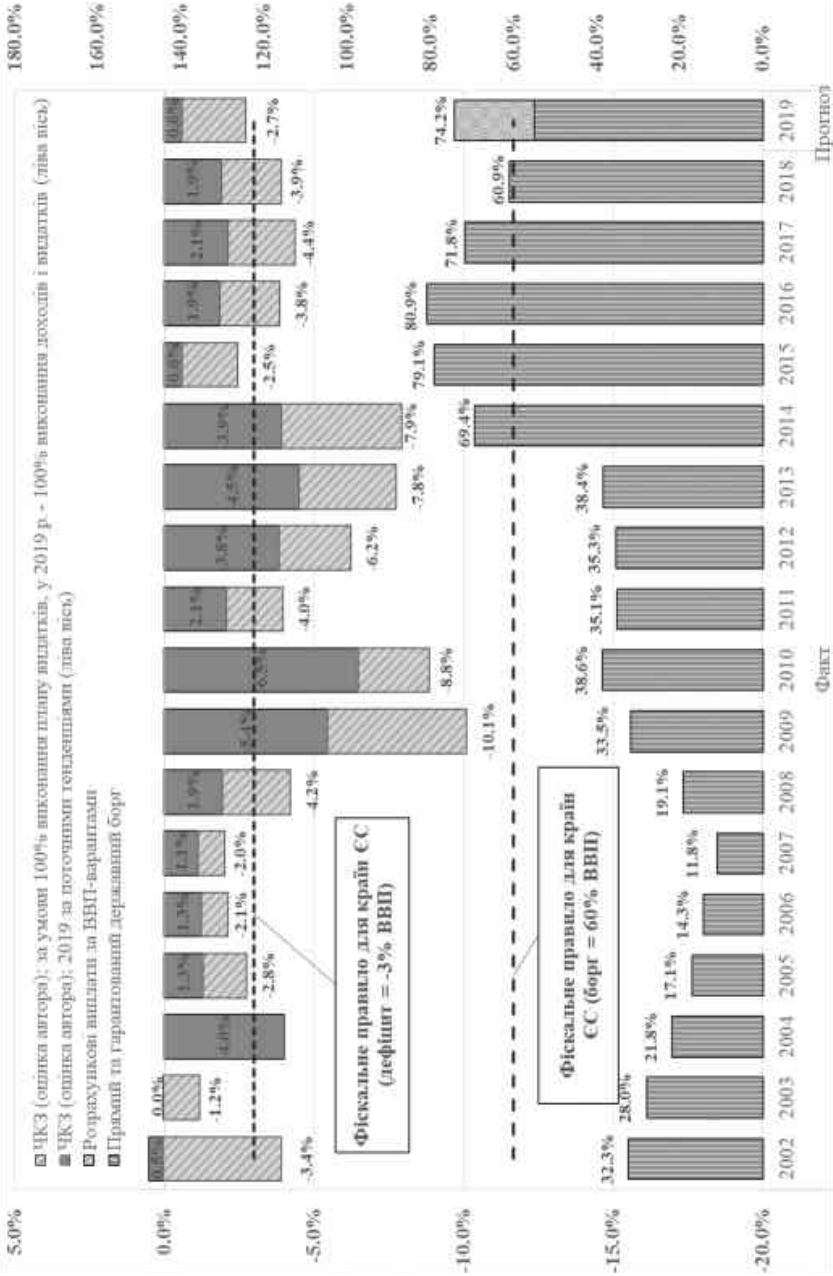


Рис. 2.3. Фіскальні правила в Україні, % ВВП

Складено за даними Державної казначейської служби України та розрахунками автора.

Проте є додатковий прихований ризик, який слід урахувувати під час моніторингу дотримання фіскальних правил. Якщо розрахувати дефіцит за умови 100-відсоткового виконання плану видатків, то з'ясуємо, що лише в 6 із 17 років дефіцит був менше 3 % ВВП, а в 2009 р. становив би 10,1 %, 2010 р. – 8,8, 2014 р. – 7,9, в 2013 р. – 7,8 % ВВП (див. рис. 2.3).

Варто зауважити, що у країнах ЄС середньозважений рівень відхилень фактичних видатків від планових у 2018 р. становив лише +0,08 % ВВП із діапазоном від –1,6 % у Мальті та Литві до +1,0 % у Фінляндії.

За такої дисципліни бюджетування питання дотримання фіскальних правил фактично зводиться до забезпечення “потрібного” рівня дефіциту через скорочення фінансування “непотрібних” видатків. Тому при перспективному моделюванні й прогнозуванні фіскальних показників в умовах дії фіскальних правил доцільно враховувати ймовірність невиконання запланованих бюджетних видатків.

**Особливості моделювання боргового фіскального правила.** З використанням Моделі було оцінено ретроспективний та поточний рівні державного боргу України в контексті його відповідності граничній межі 60 % ВВП, визначеній для країн ЄС. Під час моделювання боргового фіскального правила слід урахувувати специфічні ризики, характерні для державних фінансів України. Так, із 2021 до 2040 р. триватиме цикл умовних виплат за державними деривативами, котрі мають здійснюватися, якщо темпи зростання річного ВВП перевищуватимуть 3 %. Державні деривативи самі по собі не є борговими зобов'язаннями, однак масштабність виплат за ними може спровокувати автоматичне зростання нових боргів за відсутності інших джерел їх фінансування. Так, якщо змодельювати ситуацію з рівномірним приростом реального ВВП у середньому на 4,3 % в рік, то це згенерує додаткові зобов'язання держави у 27 млрд дол. США<sup>1</sup>. Такі виплати разом із явними зобов'язаннями становитимуть величину, що на 14 в. п. перевищуватиме межу 60 % ВВП 2019 р. (див. рис. 2.3).

Таким чином, існування боргового правила на умовах чинного законодавства не забезпечує достатнього контролю за рівнем боргової стійкості України, оскільки з поля зору цього правила виключаються державні деривативи. Тому оцінка та моделювання контрольного показника державного боргу України для моніторингу дотримання фіскального правила повинні здійснюватися з урахуванням оцінок щодо майбутніх умовних виплат за державними деривативами. Лише в такий спосіб можна забезпечити належний контроль за рівнем боргової стійкості.

<sup>1</sup> Богдан І. В., Свиридовська А. О. Реструктуризація зовнішнього державного боргу 2015 року та її наслідки для фіскального простору України. *Фінанси України*. 2019. № 7. С. 52–71.

**Особливості моделювання фіскального правила для структурного дефіциту.** З використанням Моделі на підставі наведеного вище методичного підходу було оцінено ретроспективну динаміку ЦСЧКЗ України та проведено її порівняння з прийнятими в ЄС граничними межами для СЧКЗ. Граничні межі СЧКЗ країн ЄС становлять 1 % потенційного ВВП (для країн із боргом нижче 60 % ВВП) або 0,5 % потенційного ВВП (для країн із боргом вище 60 % ВВП).

За розрахунками авторів (рис. 2.4), ЦСЧКЗ України протягом 2004–2018 рр. перевищувало визначені в ЄС межі у всі роки до 2015 р. (найбільше у 2010 та 2013 рр.: –4,8 та –4,7 % ВВП відповідно), що згенерувало колосальні структурні проблеми в державних фінансах та стало однією з ключових причин системної бюджетної кризи 2014–2016 рр., коли вітчизняна економіка стикнулася з гібридною агресією з боку Російської Федерації. У всіх наступних роках до сьогодні в Україні зберігається політика жорсткої консолідації – ЦСЧКЗ залишається позитивним, що вказує на фундаментальне скорочення державного попиту в економіці.

Зауважимо, що граничні значення структурного балансу в країнах ЄС встановлюються як середньострокові цілі політики, до яких має наближатися країна в рамках процедур фіскальної корекції. Однак складність і неоднозначність методичних підходів до визначення потенційного ВВП, вичерпного переліку тимчасових та разових операцій створюють перешкоди для прозорого оперування заходами фіскальної корекції задля досягнення встановлених цілей. Так, попри те, що правило обмеження структурного балансу країн ЄС діє вже понад 20 років, за підсумками 2017 р. лише 17 країн із 28 змогли забезпечити його виконання.

Якщо розглянути динаміку циклічно-скоригованих фіскальних індикаторів найрозвинутіших країн ЄС за останні три роки (рис. 2.5), то можна підкреслити, що фарватер їхньої фіскальної політики схилється до контрциклічного вектора (дрібнопунктирна лінія наближається до великопунктирної): у період економічної кризи (негативного розриву ВВП) вони проводять експансійну політику, а під час економічного піднесення, навпаки, – рестрикційну.

Траєкторія фіскальної політики України, як можна побачити на рис. 2.5, характеризується значним розкидом даних навколо “лінії контрциклічності”. Державні фінанси не виконують макростабілізаційної функції. Це підтверджує актуальність запровадження фіскальних правил у практику державного управління.

У перспективі до 2022 р., відповідно до оприлюднених параметрів макроекономічного прогнозу Міністерства розвитку економіки, торгівлі та

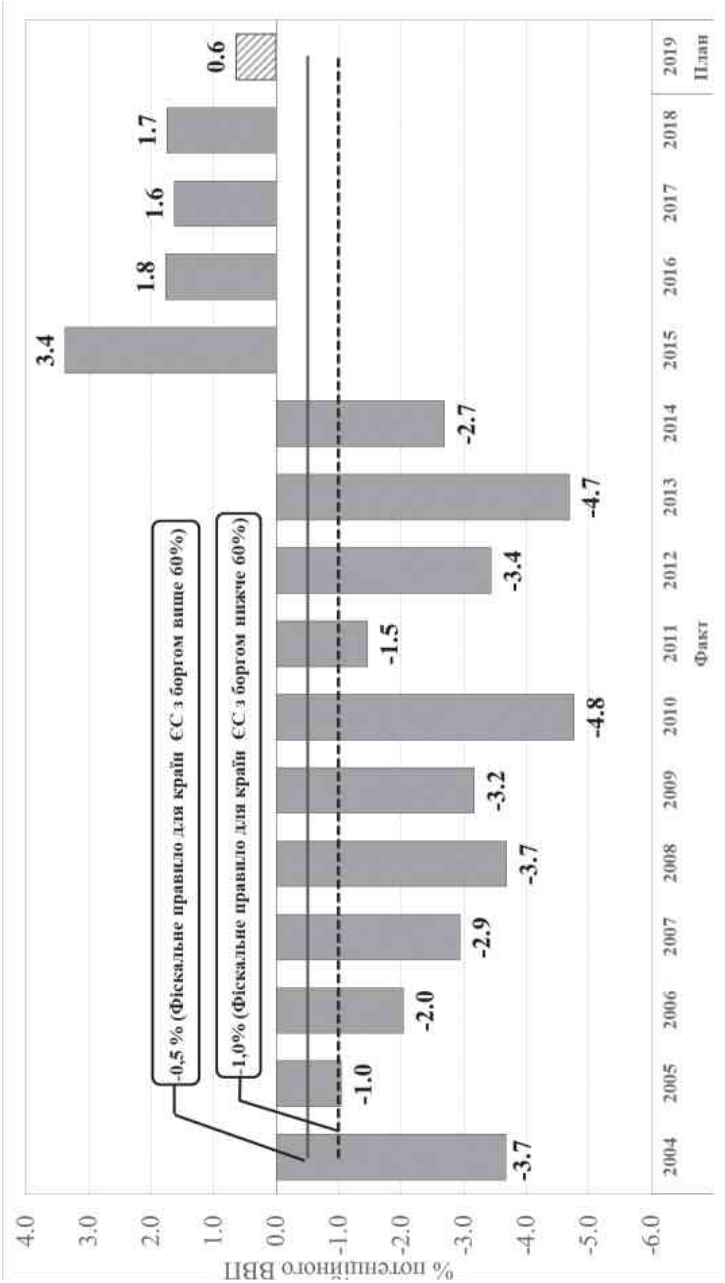
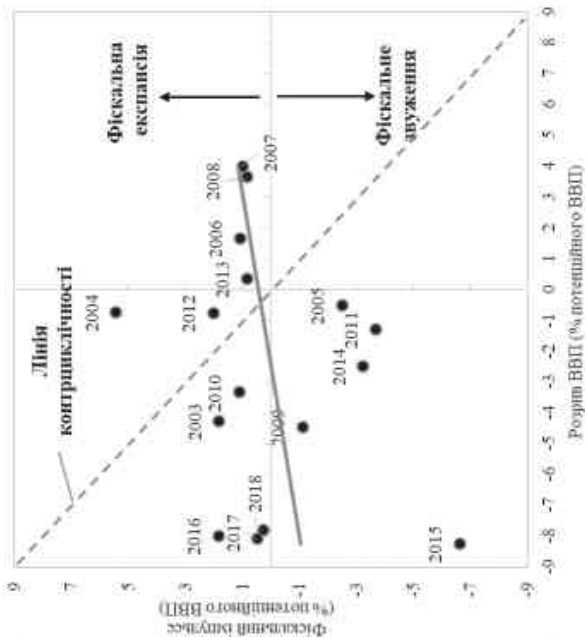


Рис. 2.4. ЦСЧЗ сектору ЗАУ України

Складено за даними Державної казначейської служби України та розрахунками автора.



Україна за 2003-2018 рр.



Члени ЄС-15 (без Греції та Ірландії) за 2016-2018 рр.

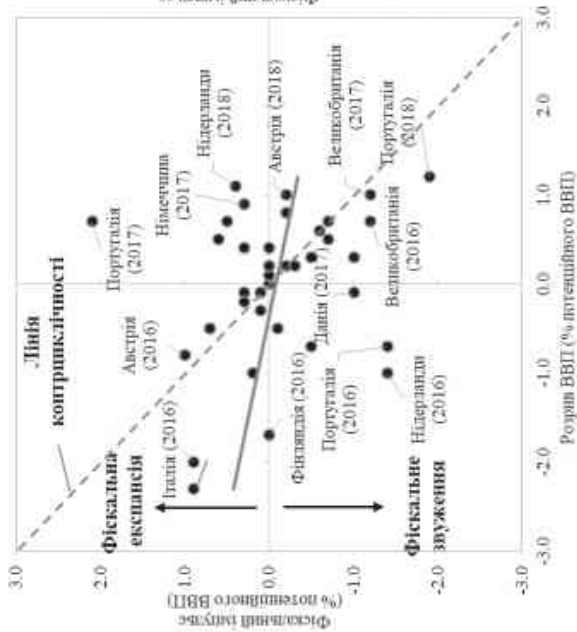


Рис. 2.5. Приріст ЦСЧКЗ (фіскальний імпульс) та розрив ВВП

Складено за даними Євростату та розрахунками автора.

сільського господарства України<sup>1</sup> та проекту Закону “Про Державний бюджет України на 2020 рік”<sup>2</sup>, у країні збережеться структурний профіцит державних фінансів. З огляду на суттєвий негативний розрив ВВП (близько 7 % у 2019 р.), такий стан справ у комплексі з проблемами високої вартості обслуговування боргу, перспективних масштабних виплат за державними деривативами та вкрай жорсткою монетарною політикою може призвести до гальмування економічного зростання в Україні та продовження трудової міграції за кордон.

Тривалий період структурного профіциту бюджету України (вісім років, включаючи прогноз) означає, що держава таким чином провокує масштабні структурні зміни в економіці: вивільняються трудові ресурси, зайняті в бюджетній сфері; скорочується (та змінюється) структура сукупного попиту; зменшуються ринки товарів і послуг, пов’язані з державними замовленнями. Відсутність адекватних заходів державної підтримки в періоди структурних зрушень призводить до трудової міграції та послаблення виробничого потенціалу економіки. Між цими проблемами й структурним профіцитом державних фінансів є безпосередній зв’язок – платоспроможний попит не може сформуватися в країні, де кредитні ставки вдвічі перевищують інфляцію, а рівень життя є нижчим, ніж у сусідів. Це підтверджує важливість структурних індикаторів для планування фіскальної політики України.

## **2.4. УПРАВЛІННЯ ФІСКАЛЬНИМИ РИЗИКАМИ В КОНТЕКСТІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ**

Управління фіскальними ризиками є одним із найважливіших завдань уряду будь-якої країни. Для України значення процесів аналізу та оцінки зовнішніх і внутрішніх факторів негативного впливу на стійкість державних фінансів посилюється у зв’язку з тривалою розбалансованістю останніх. Ознайомлення із зарубіжним досвідом управління фіскальними ризиками допоможе обґрунтувати раціональні підходи, механізми та інструменти управління державними фінансами.

Теорії та практиці забезпечення фіскальної стабільності, застосування інструментів запобігання фіскальним дисбалансам присвячено низку

---

<sup>1</sup> Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2020–2022 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 15.09.2019 № 555. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2019-p>.

<sup>2</sup> Проект Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік” від 15.09.2019 № 2000 / Верховна Рада України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66853](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66853).

праць західних вчених<sup>1</sup>. Фахівці міжнародних організацій, зокрема МВФ, досліджували різні джерела фіскальних ризиків, надавали рекомендації щодо розкриття цих ризиків та управління ними<sup>2</sup>.

Вагомий доробок у сфері розроблення теоретичних засад управління державними фінансами і забезпечення фіскальної стабільності належить вітчизняним вченим. Зокрема, запропоновано підхід до оцінювання ризиків довгострокової платоспроможності держави та пошуку шляхів їх мінімізації<sup>3</sup>. Досліджується формування фіскальних правил для запобігання посиленню розбалансованості державних фінансів<sup>4</sup>, здійснюються спроби поглибити методологічні засади оцінювання фіскальних ризиків<sup>5</sup>. Вітчизняними науковцями розглядалися також питання: виявлення тенденцій розвитку й аналізу стійкості державних фінансів України<sup>6</sup>; діагностики фіскальної політики з використанням інструментів економіко-математичного

<sup>1</sup> Andersen T. M. Fiscal sustainability and fiscal policy targets. *Economics Working Papers*. 2012-15. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/3980/92720fb3d0c22e0e20a99c480962f15a30c7.pdf>; Fiscal sustainability in theory and practice : a handbook / ed. by C. Burnside. 2005. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7495/396480PAPER0Fi1010FFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; Huixin Bi. Fiscal Sustainability: A Cross-Country Analysis. *Economic Review*. Fourth quarter 2017. URL: <https://www.kansascityfed.org/~media/files/publicat/econrev/econrevarchive/2017/4q17bi.pdf>. Ter-Minassian T. Identifying and Mitigating Fiscal Risks. Inter-American Development Bank. *Discussion Paper*. 2017. No. 546. October. 27 p.

<sup>2</sup> Fiscal risks: sources, disclosure, and management / Fiscal Affairs Dept. ; Al. Cebotari et al. Washington, DC : International Monetary Fund, 2008. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2009/dp0901.pdf>. The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset / E. Bova, M. Ruiz-Arranz, F. Toscani, H. E. Ture. *IMF Working Paper*. 2016. WP/16/14; Public-private partnerships, government guarantees, and fiscal risk / R. Hemming et al. Washington D.C. : International Monetary Fund, 2006. 100 p.

<sup>3</sup> Лунина І. О. Ризики довгострокової платоспроможності держави. *Фінанси України*. 2017. № 4. С. 7–20.

<sup>4</sup> Кудряшов В. П. Управління бюджетними операціями з урахуванням фіскальних правил. *Фінанси України*. 2018. № 12. С. 31–51.

<sup>5</sup> Іваницька О. М., Кошук Т. В. Методологічні засади ідентифікації фіскальних ризиків. *Фінанси України*. 2018. № 6. С. 45–57.

<sup>6</sup> Гасанов С. С. Фіскальні ризики та фіскальне таргетування в системі управління державними фінансами за умов інституціональної невизначеності. *Наукові праці НДФІ*. 2017. Вип. 2. С. 5–24; Єфименко Т. І. Фіскальний простір і стабілізація державних фінансів. *Фінанси України*. 2017. № 9. С. 7–28; Кудряшов В. П. Ризики виконання державного бюджету та механізми їх обмеження. *Фінанси України*. 2016. № 12. С. 59–76; Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації : кол. моногр. / [І. О. Лунина, О. О. Булана, Н. Б. Фролова та ін.] ; за ред. І. О. Луниної ; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогноз. НАН України", 2014. 296 с.

моделювання<sup>1</sup>; визначення впливу валютного курсу та квазіфіскальних операцій на показники дефіциту бюджету та державного боргу<sup>2</sup>.

В окремих національних стратегічних документах розкривалися питання впровадження системи оцінювання фіскальних ризиків. Так, на основі рекомендацій Кодексу фіскальної прозорості МВФ розроблено заходи з мінімізації фіскальних ризиків та їх урахування при підготовці бюджетної документації<sup>3</sup>. Насамперед ідеться про п. 4 “Управління фіскальними ризиками” ч. II “Дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни у середньостроковій перспективі” Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки (далі – Стратегія)<sup>4</sup>. На її виконання постановою Кабінету Міністрів України від 24.04.2019 № 351 затверджено Методику оцінювання фіскальних ризиків (далі – Методика)<sup>5</sup>. Методика містить: механізм визначення вартісного впливу фіскальних ризиків на показники державного бюджету; види фіскальних ризиків, які підлягають оцінюванню; органи, відповідальні за проведення такого оцінювання; порядок його проведення; заходи з мінімізації фіскальних ризиків.

Водночас зазначимо, що уніфікованих процедур урахування дії різних джерел фіскальних ризиків та механізмів управління ними не існує. Кожна країна демонструє власні підходи, методи та інструменти управління фіскальними ризиками, що можуть бути корисними для поглибленого аналізу та збагачення національних практик.

Отже, метою дослідження є розроблення пропозицій щодо вдосконалення методичного забезпечення оцінювання фіскальних ризиків і зменшення їх негативних впливів в Україні на підставі аналізу підходів і практик управління фіскальними ризиками в контексті світового досвіду<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Богдан І. В., Яра Т. Ю., Коноваленко Д. В. Діагностика сектору загального державного управління України. *Фінанси України*. 2016. № 4. С. 27–49; Богдан І. В., Коноваленко Д. В., Яра Т. Ю. Економіко-математичні моделі для діагностики фіскальної політики. *Фінанси України*. 2018. № 3. С. 43–66.

<sup>2</sup> Башко В. Й. Сутність квазіфіскальних операцій, їх види та наслідки (на прикладі НАК “Нафтогаз України”). *Фінанси України*. 2014. № 10. С. 87–96. Башко В. Й. Фундаментальні фактори валютного курсу в Україні. *Фінанси України*. 2018. № 9. С. 25–44.

<sup>3</sup> The Fiscal Transparency Code / IMF. URL: <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>.

<sup>4</sup> Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : схвал. постановою Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249797370>.

<sup>5</sup> Тут і далі цитуються положення Методики оцінювання фіскальних ризиків: схвал. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.04.2019 № 351. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdh-rizikiv>.

<sup>6</sup> Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices / IMF. 2016. June. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>; Pillar III: Fiscal Risk Analysis and Manage-

У процесі дослідження ставилася низка завдань:

- провести порівняльний аналіз практик управління фіскальними ризиками в Україні та інших (переважно розвинутих) країнах світу;
- визначити основні фіскальні ризики, що притаманні нашій країні;
- оцінити ефективність заходів із мінімізації фіскальних ризиків, запропонованих у Методиці;
- окреслити перелік додаткових інструментів, що довели свою ефективність у міжнародній практиці управління фіскальними ризиками;
- внести пропозиції щодо вдосконалення інституційного механізму управління фіскальними ризиками в напрямку посилення його здатності реагувати на виклики та загрози, що обумовлюють розбалансованість державних фінансів України.

До основних фіскальних ризиків, які фахівці МВФ радять оцінювати та розкривати в бюджетній документації, належать макроекономічні й специфічні ризики. Останні пов'язані з умовними зобов'язаннями держави, тобто до них відносять фіскальні ризики, джерелами яких є проекти державно-приватного партнерства (ДПП); надання державних гарантій; державна підтримка фінансового сектору; державні витрати, що пов'язані з використанням вичерпних природних ресурсів і вирішенням проблем довкілля; діяльність органів місцевого самоврядування (ОМС) та суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

Макроекономічні та специфічні ризики мають оцінюватись у вартісному виразі з визначенням імовірності їх матеріалізації (з урахуванням альтернативних сценаріїв розвитку). Вони є базовими ризиками, у розрізі яких МВФ аналізує ефективність національних практик управління фіскальними ризиками. Цей аналіз здійснює з 1964 р. Департамент з фіскальних справ МВФ (далі – ДФС МВФ), який надає оцінку фіскальній політиці та здійснює її експертизу, аналізує фіскальні тренди, провадить консалтинг з питань фіскалу з більш ніж 130 країнами – членами фонду.

На замовлення урядівДФС МВФ готує фіскальні звіти по країнах, зокрема Звіт з оцінки фіскальної прозорості, де визначається ступінь дотримання відповідних практик порівняно зі стандартами Кодексу фіскальної прозорості МВФ<sup>1</sup>.

Водночас уряду будь-якої країни рекомендовано також оцінювати “специфічні” національні загрози, які можуть призводити до посилення розба-

---

ment / International Monetary Fund. Fiscal Affairs Dept. 2018. April. URL: <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/ch04.xml?redirect=true>.

<sup>1</sup> Див. зокрема: Austria: Fiscal Transparency Evaluation / International Monetary Fund. 2018. June. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/06/27/Austria-Fiscal-Transparency-Evaluation-46025>.

лансованості державних фінансів, визначати їх пріоритетність і оцінювати ступінь їхнього негативного впливу у вартісному виразі.

У найбільш вдалих практиках управління фіскальними ризиками формується досить широкий їх портфель. Зокрема, Великобританія, що є однією з країн-лідерів у впровадженні ефективних практик управління фіскальними ризиками, оцінює загрози розбалансованості державних фінансів у розрізі ризиків: макроекономічних, діяльності фінансового сектору, формування доходів сектору загального державного управління (СЗДУ), котрі виникають унаслідок видатків держави, збільшення дефіциту СЗДУ, а також процентних, пов'язаних із обслуговуванням державного боргу<sup>1</sup>.

У Сербії використовується дещо інший підхід до групування та ранжування ризиків. Уряд країни проводить оцінювання таких фіскальних ризиків: згортання економічної діяльності державних підприємств і суб'єктів господарювання з державною часткою власності; активізація надання державних гарантій; можливість стихійних лих; волатильність на фінансових і валютних ринках; сповільнення розвитку економіки; криза банківського сектору; розвиток ДПП; розбалансованість місцевих бюджетів. Ризики ранжуються в порядку від найбільших до найменших залежно від рівня їх можливого негативного впливу на фіскальну стабільність та ймовірності матеріалізації<sup>2</sup>.

Уряд Австрії регулярно публікує вичерпну інформацію про свої гарантії, які відображаються в кількох документах, та щорічний звіт про фінанси державних корпорацій. Також оцінюються й оприлюднюються щорічні дані про позабалансові проекти ДПП. Оскільки однією з проблем, притаманних Австрії, є збільшення видатків бюджету у зв'язку зі значним старінням населення, у звіті про фінансову стійкість представлено довгострокові фіскальні прогнози для вікових і невікових категорій витрат, а також прогнози щодо дефіциту загального бюджету та боргу за 35-річний період<sup>3</sup>.

Отже, "специфічні" національні загрози відображають особливості соціально-економічної й політичної ситуації в країні та побудови її держав-

---

<sup>1</sup> Fiscal risks report of United Kingdom / presented to Parliament by the Economic Secretary to the Treasury by Command of Her Majesty. July 2017. URL: [http://cdn.obr.uk/July\\_2017\\_Fiscal\\_risks.pdf](http://cdn.obr.uk/July_2017_Fiscal_risks.pdf).

<sup>2</sup> Establishing a Fiscal Risk Management / Department in the Ministry of Finance of Serbia. 2018. January. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/135671490766760364/pdf/113855-WP-Establishing-a-fiscal-risk-management-department-in-the-Ministry-of-finance-of-Serbia-PUBLIC.pdf>.

<sup>3</sup> Austria: Fiscal Transparency Evaluation / International Monetary Fund. 2018. June. P. 55–56. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/06/27/Austria-Fiscal-Transparency-Evaluation-46025>



них фінансів, “слабкість” певних стратегій і тактик державного фінансового управління, готовність уряду країни до розкриття фінансової інформації широкому загалу.

Розглянемо особливості управління фіскальними ризиками в Україні. До основних фіскальних ризиків, оцінювання яких передбачено Методикою, належать ризики, пов’язані зі: 1) змінами у макроекономічному середовищі; 2) умовними зобов’язаннями – потенційними зобов’язання державного бюджету, які підтверджуються лише після настання чи ненастання певних подій; 3) невиконанням плану надходжень від приватизації державного майна; 4) відхиленням від планових показників у сфері пенсійного забезпечення. До умовних зобов’язань віднесено: надання державних гарантій за кредитами; збиткову діяльність суб’єктів господарювання державного сектору економіки; неефективне функціонування фінансового сектору; незаплановані наслідки реалізації проектів державно-приватного партнерства; ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного та іншого характеру.

Як бачимо з наведеного переліку, частина рекомендованих у Стратегії ризиків відсутня. Зокрема, до портфеля основних фіскальних ризиків не входять загрози, що пов’язані з функціонуванням ОМС. Це може призвести до заниження рівня фіскальних ризиків.

Незбалансованість державних фінансів України зумовлена дією багатьох інших факторів і викликів зовнішнього та внутрішнього середовища. Зокрема, авторами запропоновано проводити комплексне оцінювання значно ширшого переліку фіскальних ризиків, ніж передбачено у Стратегії та Методиці<sup>1</sup>. До них, зокрема, віднесено такі джерела фіскальних ризиків: викликані зовнішніми і внутрішніми макроекономічними шоками; пов’язані з діяльністю банківського сектору і небанківських фінансових установ, доходами та видатками СЗДУ, управлінням державним боргом, діяльністю державних підприємств; наданням державних гарантій, фінансовою підтримкою ОМС, природними катастрофами й екологічними проблемами, юридичними позовами, ДПП, дією інституціональних факторів (недостатній рівень контролю видатків, недоліки податкового та митного адміністрування, неточні прогнози доходів і видатків бюджету). Було обґрунтовано також необхідність доповнення наведеного переліку ризиками, що пов’язані з використанням вичерпних природних ресурсів (згідно з рекомендацією МВФ, ця сфера потребує особливого державного контролю).

Отже, Україні доцільно перейти до складання найповнішого переліку фіскальних ризиків на предмет їх ідентифікації, визначення рівня загроз,

<sup>1</sup> Іваницька О. М., Кошук Т. В. Методологічні засади ідентифікації фіскальних ризиків. *Фінанси України*. 2018. № 6. С. 45–57.



що несе кожен ризик, групування та аналізу, що має бути відображено в Методиці.

Під час оцінювання всіх фіскальних ризиків доцільно застосовувати сценарний аналіз для складання кількох варіантів (сценаріїв) розвитку подій і проведення їх порівняльної оцінки. Такий механізм запропоновано в Методиці разом із моделюванням стресових сценаріїв.

Методикою передбачено, що на підставі даних про окремі види ризиків (зокрема, вартісної оцінки їхнього можливого впливу та ймовірності матеріалізації) проводитиметься загальне оцінювання фіскальних ризиків та їх впливу на показники державного бюджету в середньостроковому періоді. Після подання проекту закону про державний бюджет до Верховної Ради України також готуватиметься відповідна інформація про загрози державним фінансам (у тому числі про умовні зобов'язання й квазіфіскальні операції) для її оприлюднення. Оцінка кожного виду ризику, заходи з мінімізації його негативного впливу, що розроблятимуть органи, на які покладено такі повноваження, безпосередньо визначатимуть ефективність заходів із подолання розбалансованості державних фінансів в Україні.

У працях фахівців МВФ з аналізу заходів управління фіскальними ризиками за їх видами встановлено поділ на базову, гарну й передову практику<sup>1</sup>. Проаналізуємо відповідні положення Методики на предмет дотримання рекомендацій Фонду в цьому питанні та/або відповідності найкращим світовим практикам.

МВФ оцінює практики щодо розкриття макроекономічних ризиків як базові, коли оприлюднюється інформація щодо діагностики чутливості основних бюджетних параметрів до головних макроекономічних збурень. Гарна практика полягає у відображенні в бюджетній документації результатів аналізу такої чутливості, а також альтернативних сценаріїв макроекономічних і фіскальних прогнозів. Передова практика передбачає включення, крім зазначеного, також імовірнісних прогнозів щодо основних фіскальних показників.

В Україні до фіскальних ризиків, пов'язаних зі змінами в макроекономічному середовищі, віднесено негативні зміни основних прогнозних показників. Зокрема, такі як ВВП, курс національної валюти, обсяг прибутку підприємств, цінові індекси, фонд оплати праці найманих працівників, певні показники зовнішньої торгівлі тощо. Негативні зміни відбулися внаслідок погіршення поточної соціально-економічної ситуації, непрогнозо-

---

<sup>1</sup> Pillar III: Fiscal Risk Analysis and Management / International Monetary Fund. Fiscal Affairs Dept. 2018. April. URL: <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/ch04.xml?redirect=true>.

ваного впливу внутрішніх і зовнішніх чинників, перегляду сценарію прогнозу функціонування економіки з урахуванням нових загроз її розвитку, а також унаслідок уточнення статистичних даних (п. 8 Методики).

Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) на підставі даних, отриманих від Міністерства економічного розвитку і торгівлі та сільського господарства України (далі – Мінекономрозвитку), має проводити оцінку можливого впливу макроекономічних ризиків на доходи та видатки державного бюджету, рівень дефіциту бюджету і державного боргу на поточний, наступний та два подальші роки у вартісному вигляді. Це відбуватиметься шляхом визначення відхилення вказаних бюджетних параметрів, розрахованих за базовим сценарієм, від параметрів, обчислених за альтернативними сценаріями та/або з урахуванням окремих ризиків, що не увійшли до жодного з розроблених сценаріїв. На Мінфін і Мінекономрозвитку та інші органи державної влади також покладено повноваження розробляти заходи для зменшення чи попередження негативного впливу макроекономічних ризиків на фіскальну стабільність.

Зауважимо, що такий підхід до оцінювання макроекономічних ризиків у разі дотримання нормативних документів можна визначити як гарну практику. Водночас у ньому не передбачено те, що окремі макроекономічні показники можуть непрогнозовано змінюватись як у негативний, так і у позитивний бік. Ці відхилення, на нашу думку, потрібно враховувати в загальному прогнозі, особливо за умов існування так званого податку на розвиток. Крім того, точність прогнозів залежатиме від вибору інструментів проведення розрахунків та основних прогнозних припущень. Для цього варто проаналізувати інструменти, застосовувані в Україні та розвинутих країнах.

До заходів із мінімізації фіскальних ризиків, джерелами яких є зміни в макроекономічному середовищі та котрі мають використовувати органи державної влади України, Методикою віднесено: удосконалення макроекономічного й бюджетного прогнозування; покращання інструментарію для здійснення розрахунку рівня тіньової економіки; зменшення впливу валютного курсу на рівень державного боргу шляхом збільшення пропорційної частки останнього в національній валюті; розроблення плану оперативно-тактичних дій на випадок істотного зменшення обсягів надходжень до державного бюджету.

Одним із таких заходів є також пошук надійних джерел наповнення бюджету. Водночас зауважимо, що в цих процесах необхідно уникати популістських і непродуманих рішень. Зокрема, як один із інструментів “латання фіскальних дір” в Україні останніми роками розглядалося додаткове підвищення ставок акцизів. Проте останніми роками темпи зростання надходжень від податку часто помітно відставали від темпу підвищення став-

ки. Одним із негативних наслідків вжиття таких заходів було збільшення тіншового обігу підакцизних товарів. Зокрема, це явище спостерігалось щодо акцизного податку з тютюнових виробів<sup>1</sup>. У 2019 р. фіксується недовиконання плану надходжень “тютюнового” акцизу більш як на 25 %<sup>2</sup> за значного підвищення ставок акцизного оподаткування.

Специфічні фіскальні ризики, за рекомендаціями фахівців МВФ, мають регулярно оприлюднюватися у вигляді зведеного звіту з оцінками їхнього можливого впливу на фіскальні параметри. Базова практика передбачає розкриття таких ризиків у загальному звіті з наведенням їх якісних характеристик. Гарна практика вказує на оприлюднення ризиків також у вартісному вимірі. Щодо передової практики, то передбачено надання інформації про ризики із зазначенням їх якісних і вартісних характеристик та, якщо можливо, ймовірності матеріалізації.

Положення Методики щодо аналізу основних загроз розбалансованості державних фінансів та визначення заходів із їх мінімізації, наведених вище, свідчать про те, що в Україні передбачено впровадження передової практики оцінювання та розкриття специфічних фіскальних ризиків. Однак мають бути ретельно відібрані та обґрунтовані підходи й інструменти, які забезпечать високу точність результатів оцінювання. Зокрема, слід обґрунтувати частоту оприлюднення інформації та здійснення контролю її достовірності. Для цього доцільно ознайомитись із практикою зарубіжних країн, що довела свою ефективність.

Казначейство Нової Зеландії готує Звіт про специфічні фіскальні ризики та оприлюднює його два-три рази на рік, надаючи розгорнуту інформацію про політичні ризики та законодавчо закріплені умовні зобов'язання держави у вартісному вимірі та із зазначенням їх якісних характеристик. Офіс генерального аудитора країни проводить аудит фінансової звітності, умовних зобов'язань і специфічних фіскальних ризиків<sup>3</sup>, що забезпечує контроль достовірності наданої інформації.

Вважаємо, що в Україні доцільно посилити контроль за достовірністю оприлюднених даних, як у Новій Зеландії. За ці процеси мають відповідати

<sup>1</sup> Діалектика реформування акцизного оподаткування тютюнових виробів в Україні: євроінтеграційний аспект / за заг. ред. В. І. Коротуна. Київ : Алерта, 2018. С. 46.

<sup>2</sup> Державний бюджет за п'ять місяців зведено з профіцитом. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/derzhavnyi-budzhzet-za-pyat-misiativ-zvedeno-z-profitom?category=budzhzet>.

<sup>3</sup> Establishing a Fiscal Risk Management / Department in the Ministry of Finance of Serbia. 2018. January. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/135671490766760364/pdf/113855-WP-Establishing-a-fiscal-risk-management-department-in-the-Ministry-of-finance-of-Serbia-PUBLIC.pdf>.

Мінфін та Орган суспільного нагляду за аудиторською діяльністю (відповідно до Закону України “Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність” від 21.12.2017 № 2258-VIII<sup>1</sup>). Крім того, оцінювання фіскальних ризиків доцільно проводити двічі на рік, і така інформація має бути оприлюднена на відповідних сайтах.

У практиці управління ризиками, пов’язаними з наданням державних гарантій, загальноприйнятим є законодавче врегулювання процесу надання відповідної інформації та регулярне її оприлюднення. Базовою практикою в цій сфері, за рекомендаціями МВФ, визначено таке: усі державні гарантії, їх отримувачі та загальний обсяг гарантованих державою позик розкриваються принаймні раз на рік. Згідно з гарною практикою, передбачено також встановлення обмежень на нові гарантовані державою позики або на сукупний обсяг наданих гарантій. Передові практики додатково включають оцінку можливості здійснення державою платежів за гарантованими нею позиками.

В Україні до фіскальних ризиків, пов’язаних із наданням держгарантій, згідно з Методикою віднесено ризики невиконання позичальником боргових зобов’язань, гарантованих державою, з урахуванням негативного впливу техногенних факторів та обставин непереборної сили. Мінфін проводить їх оцінювання у два етапи. Уперше – у період до надання держгарантій – ведеться оцінювання за кожним проектом за участю центральних органів виконавчої влади, які утворюють конкурсні комісії для відбору інвестиційних проектів, та органу виконавчої влади, котрий проводив експертизу проекту. На другому етапі – *протягом строку дії* державної гарантії – здійснюється моніторинг за кожним проектом за участю відповідального органу. Розкриття інформації про державні гарантії за кредитами відбувається на регулярній основі в розрізі їх обсягів та позичальників разом з іншою звітністю щодо виконання державного та зведеного бюджетів.

Також передбачено заходи з мінімізації фіскальних ризиків, пов’язаних із наданням державних гарантій. Зокрема, у Методиці визначено необхідність обмеження надання державних гарантій; забезпечення контролю наданих держгарантій із оцінюванням імовірності виплат за ними; обмеження гарантованої суми зобов’язання; розрахунок комісії за видачу держгарантій на основі оцінки ризику; оцінювання кредитоспроможності позичальника під час надання держгарантій, економічної ефективності інвестиційних проектів, у тому числі в рамках реалізації проектів ДПП; визначення ліквідного забезпечення виконання зобов’язань перед гарантом<sup>2</sup>. Можна зробити ви-

<sup>1</sup> Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність : закон України від 21.12.2017 № 2258-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19>.

<sup>2</sup> Методика оцінювання фіскальних ризиків: схвал. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.04.2019 № 351. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdh-rizikiv>.

сненок, що заходи з мінімізації фіскальних ризиків, пов'язаних із наданням державних гарантій, ураховують найкращі практики управління в цій сфері.

Аналіз європейського досвіду показує, що багато країн запровадили найкращі практики обмеження фіскальних ризиків, пов'язаних із наданням державних гарантій. Зокрема, уряд Румунії обмежує обсяг надання нових державних гарантій у поточному бюджетному році та наступних двох роках. Уряд Угорщини ввів обмеження – до 1 % ВВП – відносно сумарного річного обсягу нових гарантованих державою позик. Також у країні діє правило щодо повідомлення Державного контрольно-ревізійного управління країни про кожну надану гарантію. Ця інформація оприлюднюється в офіційному виданні “Hungarian Gazette”<sup>1</sup>.

В управлінні фіскальними ризиками, пов'язаними з діяльністю держпідприємств, як базову практику фахівцями МВФ визначено те, що інформація про грошові потоки між ними та державою має розкриватися принаймні раз на рік. Гарна практика, крім наведеного, передбачає щорічне оприлюднення зведеного звіту про фінансові результати діяльності цих підприємств. Дотримання передової практики передбачає також регулярне надання широкому загалу розгорнутої інформації про пряму та непряму підтримку урядом державних підприємств, у тому числі про квазіфіскальні операції.

В Україні до фіскальних ризиків, пов'язаних із діяльністю суб'єктів господарювання держсектору економіки, віднесено можливе відхилення прогнозних показників їх фінансово-господарської діяльності від запланованого рівня. Такі зміни можуть призвести до зменшення надходжень до бюджету та/або потребуватимуть додаткових видатків держави. Відповідно до Методики, визначено необхідність щорічного розкриття інформації про квазіфіскальні операції, що відповідає найкращим практикам. Зауважимо, що інші питання вдосконалення оцінювання й оприлюднення фіскальних ризиків, пов'язаних із діяльністю держпідприємств в Україні, вже висвітлювалися авторами<sup>2</sup>.

У Методиці також визначено основні заходи з мінімізації фіскальних ризиків, пов'язаних із діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору. До них віднесено: приватизацію істотної частки держпідприємств і продаж не задіяних у їх основній діяльності активів; підвищення ефективності функціонування; провадження органами управління моніторингу фінансової діяльності підприємств, що належать до сфери їх управління,

<sup>1</sup> Establishing a Fiscal Risk Management / Department in the Ministry of Finance of Serbia. 2018. January. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/135671490766760364/pdf/113855-WP-Establishing-a-fiscal-risk-management-department-in-the-Ministry-of-finance-of-Serbia-PUBLIC.pdf>.

<sup>2</sup> Іваницька О. М., Кошук Т. В. Управління фіскальними ризиками, пов'язаними з діяльністю державних підприємств в Україні. Фінанси України. 2017. № 2. С. 64–80.

і здійснення контролю зобов'язань таких компаній; проведення стрес-тестування за базовим і кризовим сценаріями діяльності тих підприємств, з якими можуть бути пов'язані найбільші фіскальні ризики; створення незалежних наглядових рад на ключових для економіки державних підприємствах; призначення керівників за результатами прозорого конкурсу.

Загалом погоджуючись із переліком запропонованих заходів, зазначимо, що в кожному конкретному випадку має бути ретельно проаналізована та доведена доцільність приватизації конкретного державного підприємства. Приватизуватися мають лише ті з них, які є перманентно збитковими і вимагають надання їм державної підтримки.

Управління фіскальними ризиками, пов'язаними з функціонуванням фінансового сектору, передбачає, що до базової практики належить оцінювання й оприлюднення щонайменше раз на рік явної державної підтримки фінансових інституцій. Гарна практика означає доповнення цього регулярним оцінюванням стабільності сектору, а передова – додаткове застосування сценарного підходу.

В Україні до фіскальних ризиків, пов'язаних із функціонуванням фінансового сектору, віднесено: зростання обсягу витрат держави на підтримку держбанків і забезпечення стійкості фінансової системи; збільшення видатків на підтримку системи гарантування вкладів фізичних осіб у зв'язку з неплатоспроможністю банків; можливість здійснення видатків бюджету для компенсації збитків Національного банку України (НБУ). Визначено, що Мінфін виявляє, оцінює, здійснює моніторинг і розробляє заходи з мінімізації цього виду фіскальних ризиків у тісній співпраці з НБУ та Фондом гарантування вкладів фізичних осіб України.

Методикою передбачено низку заходів для мінімізації вказаних фіскальних ризиків. Зокрема, вони охоплюють: забезпечення реалізації стратегії розвитку державних банків; поступове скорочення частки держави в банківському секторі; запровадження ефективних механізмів для роботи з непрацюючими кредитами; забезпечення контролю кредитних ризиків та ефективного банківського нагляду; подальше запровадження макропруденційних нормативів для посилення стійкості банківської системи до можливих шоків; введення інших інструментів запобігання системним банківським кризам.

Обмежувати заходи з мінімізації фіскальних ризиків, пов'язаних із фінансовим сектором, лише банківською сферою не доцільно. Попри істотну частку національного банківського сектору в складі фінансового сектору економіки, значні ризики матеріалізуються внаслідок кризових явищ у страховому та інвестиційному бізнесі, в кредитній кооперації тощо. Отже, мають бути враховані всі сегменти фінансового сектору, які можуть потребувати фінансових вливань держави.



Відповідно до базової практики управління фінансовими ризиками, пов'язаними з реалізацією проектів ДПП, передбачено оприлюднення державою її прав, зобов'язань і ймовірних ризиків за такими договорами. Реалізація гарної практики означає додаткове розкриття очікуваних щорічних надходжень і платежів протягом терміну дії контрактів. Передова – доповнення попередніх практик упровадженням законодавчих обмежень щодо всіх узятих державою зобов'язань за проектами ДПП.

В Україні до фінансових ризиків, пов'язаних з проектами ДПП, належить виникнення зобов'язань держави в рамках реалізації таких проектів у разі настання ризику, що розподілений на державного партнера.

За Методикою, працівники відповідних підрозділів Мінфіну мають оцінювати можливі фінансові наслідки здійснення ДПП вже на етапі підготовки проектів. Представники Мінекономрозвитку повинні інформувати Мінфін за встановленою формою про результати оцінювання та моніторингу загального рівня ризиків державного партнера. Ця форма має оприлюднюватися разом із наданням інформації про ризики, що настали у звітному періоді чи можуть матеріалізуватися у майбутньому. Також розкриваються заходи, які вже запроваджено або яких необхідно вжити Мінекономрозвитку й іншим органам державної влади для зменшення (попередження) впливу таких ризиків на показники держбюджету тощо.

У Методиці визначено заходи з мінімізації фінансових ризиків, пов'язаних із реалізацією проектів ДПП, а саме: проведення аналізу ефективності його здійснення; забезпечення ефективного управління ризиками під час виконання договору; встановлення обмежень на зобов'язання держави за проектами; забезпечення прозорості звітності.

Для підвищення ефективності фінансового управління в цій сфері важливо розкривати також інформацію про можливі платежі держави в розрізі усіх великих (в еквіваленті 300 тис. дол США) проектів ДПП.

З метою удосконалення управління фінансовими ризиками, пов'язаними з реалізацією проектів ДПП, Україна може скористатися досвідом Угорщини. До процесів управління цими ризиками залучено кілька рівнів державних установ, котрі беруть участь в оцінюванні, затвердженні та моніторингу проектів. Діє міжвідомчий комітет з ДПП, який уповноважений пропонувати поправки до положень договорів, висловлювати думку щодо окремих проектів, а також контролювати й оцінювати їх реалізацію. Крім того, Міністерство фінансів Угорщини надає пропозиції стосовно встановлення бюджетних обмежень, пов'язаних із реалізацією ДПП<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Establishing a Fiscal Risk Management / Department in the Ministry of Finance of Serbia. 2018. January. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/135671490766760364/pdf/113855-WP-Establishing-a-fiscal-risk-management-department-in-the-Ministry-of-finance-of-Serbia-PUBLIC.pdf>.



Базовою практикою у управлінні фіскальними ризиками, пов'язаними з екологічними проблемами, згідно з підходом фахівців МВФ, передбачено, що уряд встановлює та розкриває основні фіскальні ризики від стихійних лих із зазначенням їх якісних характеристик. Гарна практика полягає в оцінюванні загроз фіскальній стабільності внаслідок природних катастроф на основі історичного досвіду. За передовою практикою, уряд ідентифікує та оприлюднює основні фіскальні ризики, пов'язані з екологічними проблемами, надає їхні вартісні оцінки на підставі ретроспективних даних, здійснює управління цими ризиками відповідно до прийнятої стратегії.

Щодо деяких видів стихійних лих міжнародними організаціями розроблено методологію оцінювання та управління фіскальними ризиками, зокрема тими, що пов'язані із землетрусами. Дії урядів і місцевої влади мають передбачати: розроблення фінансової стратегії управління ризиками, спричинених землетрусами; розвиток страхування та перестраховування, у тому числі державного страхування, перестраховування та спільного (державно-приватного) страхування від землетрусу для підтримки ширшого страхового покриття, зокрема серед домогосподарств; державне та приватне інвестування з метою зменшення ризиків за рахунок поліпшення норм планування землекористування та будівельних норм; модернізацію вразливих споруд (включаючи неструктурні компоненти); вдосконалення якості та доступності сейсмічних карт і моделей землетрусів; вкладення коштів у розширення наукових знань про процеси землетрусів, включаючи ідентифікацію й моніторинг потенційно активних ліній розлому<sup>1</sup>.

Відзначена також доцільність дослідження методів управління витратами, передусім на місцевому рівні, напрямів цих витрат, особливо тих, які безпосередньо пов'язані із захистом довкілля. Вважаємо, що варто запровадити підходи ризик-менеджменту для ідентифікації та зменшення негативного тиску ризиків, у тому числі зумовлених природними катаклізмами. Такі рішення мають бути закріплені в нормативних документах, а до їх розроблення повинні залучатися широкі кола науковців, державних службовців, посадових осіб органів місцевої влади, представників громадськості.

В Україні поява зобов'язань держави з ліквідації наслідків техногенних, природних та інших ситуацій віднесена до фіскальних ризиків відповідного профілю. Водночас ідентифікація таких ризиків розмита. У п. 4 Методики серед фіскальних ризиків, пов'язаних із діяльністю суб'єктів господарювання, вказано негативні наслідки бойових дій, терористичних актів або громадських заворушень, а також природних катастроф та інших обставин непереборної сили. Викликає подив, що фіскальні ризики, пов'язані з ді-

<sup>1</sup> Financial Management of Earthquake Risk. OECD, 2018. P. 11. URL: <https://www.oecd.org/finance/insurance/Financial-management-of-earthquake-risk.pdf>.

ьяльністю суб'єктів господарювання, включають такі чинники “непереборної сили”. Також, на наш погляд, подібне об'єднання джерел фіскальних ризиків є недоцільним, оскільки для управління їх наслідками повинні залучатися різні суб'єкти управління, котрі відповідають за прийняття відповідальних рішень і мають встановлені повноваження.

У п. 27. Методики вказано, що оцінювання фіскальних ризиків, які мають таке джерело матеріалізації, здійснює Державна служба з надзвичайних ситуацій України (ДСНС). Вона визначає ймовірність виникнення надзвичайних ситуацій, здійснює розрахунки можливих потреб у державних коштах, необхідних для їх ліквідації. ДСНС має надавати Мінфіну результати оцінювання цих ризиків за встановленою формою разом із пояснювальною запискою, де наведено заходи, які вжито чи потрібно вжити ДСНС та іншим органам державної влади для зменшення (попередження) впливу ризиків на показники держбюджету. У Методиці наголошено на необхідності прогнозування ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій у майбутньому на підставі аналізу відповідної статистичної інформації за попередні роки, сучасного запровадження заходів, спрямованих на їх попередження.

Щодо заходів для мінімізації цього виду фіскальних ризиків, то Методика визначає такі як проведення навчань і тренувань із питань цивільного захисту; залучення гуманітарної та міжнародної технічної допомоги тощо. Однак вітчизняну практику управління фіскальними ризиками, пов'язаними з екологічними проблемами, не можна класифікувати як гарну, попри відповідність певним критеріям МВФ. Точність оцінювання ризиків та ефективність заходів управління залежатимуть від чіткого визначення суб'єктів управління, дотичних до прийняття зважених рішень, вибору інструментів прогнозування й розроблення стратегії управління цим видом фіскальних ризиків.

Методикою також визначено специфічні національні фіскальні ризики, до яких віднесено ті, що зумовлені відхиленням від планових показників у сфері пенсійного забезпечення, та ризики невиконання плану надходжень від приватизації держмайна. Зауважимо, що ці види ризиків є доволі значимими та залежать від політичної кон'юнктури. Зниження ставки єдиного соціального внеску без надійних фіскальних компенсаторів, підвищення рівня пенсій без обґрунтування надійних джерел надходжень спричиняють дефіцит коштів і посилюють розбалансованість Пенсійного фонду України. Водночас постійно спостерігаються затримки з приватизацією об'єктів державної власності або відмова від неї. Як результат, надходження до бюджету великою мірою коливаються та не можуть бути прогнозовані точно. Подібні фіскальні ризики мають підлягати оцінюванню, систематичному моніторингу й мінімізуватися органами державної влади, зокрема Мінфіном,

Мінекономрозвитку, Міністерством соціальної політики України, Державною фіскальною службою України, Фондом державного майна України, Пенсійний фондом України.

Існують розбіжності між ризиками, які рекомендовано оцінювати та мінімізувати згідно з підходами МВФ, та наведеними в Методиці. Зокрема, у документах Фонду визначено, що має збиратися та оприлюднюватися інформація про фінансовий стан і діяльність органів місцевого самоврядування, як у розрізі окремих органів, так і консолідовано. Базовою практикою є щорічне розкриття інформації про місцеві бюджети та діяльність ОМС. Гарна практика передбачає також встановлення обмежень на зростання зобов'язань і запозичень органів місцевої влади. Передова практика додатково включає подання щоквартальної звітності щодо запозичень ОМС.

Деякі європейські країни встановили жорсткіші вимоги до оприлюднення інформації. Зокрема, уряд Румунії законодавчо запровадив обмеження, згідно з якими запозичення ОМС не мають перевищувати 30 % від розміру їх середніх доходів за останні три роки. Крім того, інформація про доходи, видатки та заборгованість ОМС розкривається в цій країні щомісяця. Таку практику рекомендовано прийняти і для Сербії<sup>1</sup>.

В Україні останніми роками відбулися позитивні зрушення у сфері забезпечення прозорості діяльності ОМС. Однак Методикою не передбачено оцінювання відповідних фіскальних ризиків, отже, фіскальні ризики, пов'язані з діяльністю ОМС, не оприлюднюються.

Інші розбіжності стосуються використання вичерпних природних ресурсів країни. Згідно з рекомендаціями МВФ, така інформація має оприлюднюватися. Базовий підхід передбачає щорічне оприлюднення оцінок обсягів і вартості основних природних ресурсів, обсягів їх використання в попередньому році й залучених внаслідок цього надходжень до державного бюджету. Згідно з гарною практикою, передбачається оцінювання вартості запасів природних ресурсів за різними ціновими сценаріями. Передова практика додатково включає оцінювання доходів бюджету від використання вичерпних природних ресурсів за різними сценаріями їх видобутку.

Зрозуміло, що Україна потребує обов'язкового впровадження принаймні базової практики управління цим видом фіскальних ризиків, особливо з огляду на ситуацію загострення проблеми неконтрольованого використання природних ресурсів.

---

<sup>1</sup> Establishing a Fiscal Risk Management / Department in the Ministry of Finance of Serbia. 2018. January. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/135671490766760364/pdf/113855-WP-Establishing-a-fiscal-risk-management-department-in-the-Ministry-of-finance-of-Serbia-PUBLIC.pdf>.

Інше питання, яке потребує аналізу передового зарубіжного досвіду, стосується суб'єктів управління фіскальними ризиками. В Україні повноваження на проведення загального оцінювання фіскальних ризиків, підготовки інформації для оприлюднення та визначення заходів мінімізації ризиків покладено на Мінфін. Така інформація має бути подана в розрізі кожного виду ризиків і містити їх якісні характеристики, вартісну оцінку, ймовірність матеріалізації та перелік заходів управління. Інші органи державної влади, які мають відповідні повноваження, повинні визначити у своєму складі структурні підрозділи, котрі подаватимуть до Мінфіну інформацію про ризики за попередній рік, щокварталу, на плановий і наступні два бюджетні періоди. Міністерство за результатами аналізу такої інформації може надавати вказаним органам влади рекомендації та приписи щодо коригування заходів із попередження негативного впливу матеріалізації відповідних ризиків. Для посилення інституційної складової в Мінфіні створено підрозділ із управління фіскальними ризиками, працівники якого проходять підготовку із залученням іноземних експертів.

Попри загалом сформований інституційний механізм управління фіскальними ризиками, на нашу думку, його загальна ефективність може бути значно посилена. Зокрема, слід упровадити фахову підготовку працівників інших органів влади, задіяних у процесах управління. Фіскальні ризики мають підлягати систематичному оцінюванню та моніторингу. Органам державної влади, відповідальним за управління ними, варто розробити стратегію і тактику їх мінімізації. Має бути скоординована діяльність Мінфіну, Мінекономрозвитку, Міністерства соціальної політики України, Державної фіскальної служби України, НБУ, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб України, Пенсійного фонду України, Державної служби з надзвичайних ситуацій України і Фонду державного майна України. Мінфіну за результатами аналізу фіскальних ризиків доцільно оперативно надавати рекомендації щодо коригування заходів із попередження їх негативного впливу на показники держбюджету.

Зауважимо, що в Україні не є поширеною практика аналізу та розкриття фіскальних ризиків за напрямом довгострокового аналізу фіскальної стійкості, як рекомендовано МВФ. При запровадженні такої практики можна використати досвід розвинутих країн. Зокрема, у Великобританії проводиться аналіз довгострокової фіскальної стійкості з урахуванням прогнозів розвитку демографічної ситуації<sup>1</sup>. В Австрії кожні три роки складається звіт про фіскальну стабільність, частиною якого є прогнози зміни

<sup>1</sup> Fiscal risks report of United Kingdom / presented to Parliament by the Economic Secretary to the Treasury by Command of Her Majesty. 2017. July. URL: [http://cdn.obr.uk/July\\_2017\\_Fiscal\\_risks.pdf](http://cdn.obr.uk/July_2017_Fiscal_risks.pdf).

рівня дефіциту бюджету та державного боргу на майбутні 30 років залежно від макроекономічних припущень за різними сценаріями<sup>1</sup>. Казначейство Нової Зеландії кожні чотири роки зобов'язане публікувати Положення про довгострокову фіскальну позицію, де наводяться розрахунки стійкості державних фінансів на наступні 40 років<sup>2</sup>.

Для ефективного управління фіскальними ризиками поширеною є практика формування бюджетних резервів на випадок матеріалізації ризиків. Така практика має супроводжуватись розробленням прозорих критеріїв доступу до відповідних фінансових ресурсів та звітуванням про їх використання протягом бюджетного року. Згідно з підходом фахівців МВФ, також важливо налаштувати ефективне управління активами і пасивами (зобов'язаннями) держави. Можливості створення бюджетного резерву в Україні є обмеженими внаслідок системного дисбалансу державних фінансів. Водночас аналіз і розкриття ризиків, пов'язаних із фінансовими активами та зобов'язаннями уряду, доцільно здійснювати, беручи за зразок досвід Фінляндії. У цій країні огляд основних фіскальних ризиків і зобов'язань держави є доповненням до щорічного Генерального фіскального плану країни<sup>3</sup>.

Отже, в Україні доцільно дотримуватися рекомендацій МВФ щодо управління фіскальними ризиками. Зокрема слід додати до переліку загроз розбалансованості державних фінансів ризики, пов'язані з фінансовою підтримкою ОМС. Причому варто орієнтуватися принаймні на гарну практику: мають бути законодавчо запроваджені обмеження на запозичення ОМС відповідно до розміру їх середніх доходів за останні три роки; передбачено щоквартальне розкриття інформації про доходи, видатки та заборгованість ОМС.

Крім того, до переліку фіскальних ризиків доцільно, з урахуванням рекомендацій МВФ, включити ризики, пов'язані з використанням вичерпних природних ресурсів. Доцільно щорічно визначати їх обсяг і вартість, а також оцінювати обсяги використання у попередньому році та оприлюдню-

<sup>1</sup> Austria: Fiscal Transparency Evaluation / International Monetary Fund. 2018. June. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/06/27/Austria-Fiscal-Transparency-Evaluation-46025>.

<sup>2</sup> Establishing a Fiscal Risk Management / Department in the Ministry of Finance of Serbia. 2018. January. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/135671490766760364/pdf/113855-WP-Establishing-a-fiscal-risk-management-department-in-the-Ministry-of-finance-of-Serbia-PUBLIC.pdf>.

<sup>3</sup> Finland. Overview of Central Government Risks and Liabilities. 2017. Spring. URL: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80061/Overview%20of%20Central%20Government%20Risks.pdf?sequence=1>.

вати інформацію щодо залучених унаслідок цього надходжень до державного бюджету.

В Україні варто запровадити довгостроковий аналіз фіскальної стійкості, з огляду на рекомендації МВФ. На нашу думку, розрахунки стійкості державних фінансів потрібно проводити на наступні 30–40 років із використанням сценарного підходу, при цьому враховувати дію фіскальних ризиків та очікуваних наслідків управління ними.

Для ефективного управління фіскальними ризиками важливим є формування бюджетних резервів на випадок матеріалізації ризиків. Визначати обсяг резервів слід на підставі ретроспективних даних і планувати додаткові потреби держави в коштах. Мають бути встановлені чіткі, прозорі критерії доступу до резервів та передбачено форми звітування про їх використання протягом бюджетного року. Також має регулярно оприлюднюватися інформація про фінансові активи та зобов'язання уряду.

## **ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2**

Фіскальні правила стали провідним механізмом управління державними фінансами, використання якого у багатьох країнах набуває дедалі важливішого значення. Їх застосування спрямовує на посилення фіскальної відповідальності урядів, зміцнення контролю за проведенням фіскальної політики з боку незалежних інституцій, а також наднаціональних органів, підвищення транспарентності бюджетних операцій. Протягом останнього десятиріччя в ЄС розширено гнучкість фіскальних правил, а також залучення до участі в моніторингу та контролі їх незалежних фіскальних рад.

Підвищення якості фіскальної політики потребує запровадження фіскальних правил в Україні, що передбачає розроблення та імплементацію цілого комплексу законодавчих актів, внесення змін до механізмів державного управління та бюджетних процедур, спрямованих на забезпечення поступального й стабільного розвитку суспільства. Пропонується запровадити чотири фіскальних правила: балансування публічного бюджету (сектору загального державного управління), боргове правило, публічних видатків, а також публічних доходів. Однак здійснювати це слід поетапно, з урахуванням формування необхідної інфраструктури, нормативно-правового забезпечення, прийняття належних процедур їх реалізації на рівні виконавців, із поступовим застосуванням їх для всіх субсекторів державного управління.

Окремі положення щодо дотримання числових обмежень під час проведення фіскальної політики вже містяться у вітчизняних нормативних документах. Проте вони потребують розширення та уточнення (з урахуванням досвіду оновлення фіскальних правил у ЄС та особливостей управлін-



ня державними фінансами в Україні), перетворення їх на “працюючі” через установлення порядку застосування у практичній діяльності, регламентування повноважень та зобов’язань учасників, затвердження процедур імплементації у бюджетних процесах.

Доцільно запровадити граничні обсяги видатків бюджету (сукупних та в розрізі головних розпорядників бюджетних коштів), у тому числі базовий обсяг державних капітальних інвестицій, для посилення відповідності видатків пріоритетам розвитку держави. Для підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів необхідно запровадити огляд витрат.

Удосконалення фіскальних правил має стати складовою впровадження середньострокового бюджетного планування в Україні. Системні зміни у формуванні бюджету повинні забезпечити стратегічний підхід до визначення пріоритетних заходів та відповідний розподіл обмежених ресурсів.

Система управління державними фінансами в Україні спрямована насамперед на здійснення контролю за витратами, що змушує осіб, відповідальних за надання державних послуг, зосереджувати зусилля на дотриманні вимог, приділяючи меншу увагу підвищенню ефективності надання послуг. Відсутність цілісної системи стратегічного планування, на нашу думку, не дає змоги здійснювати бюджетне планування на належному рівні та призводить до послаблення зв’язків між бюджетними програмами й пріоритетами розвитку держави. Запровадження фіскальних правил як важливої складової середньострокового бюджетного планування, забезпечення його зв’язків з галузевими планами та підвищення ефективності державних видатків сприяють стійкості та ефективності системи державних фінансів, що є основою для макроекономічної стабільності та стійкого економічного розвитку.

Варто наголосити на важливості моделювання застосування фіскальних правил у практиці управління державними фінансами, що надає такі переваги:

- виникає можливість проводити діагностику дотримання макростабілізаційних параметрів державних фінансів із урахуванням поточного стану економіки та можливих макроекономічних ризиків;
- завдяки моделюванню системи числових фіскальних правил можна оцінити ризики боргової стійкості, протидіяти виникненню проциклічного ефекту фіскальної політики, контролювати довгострокову фіскальну стійкість, обґрунтувати заходи контрциклічної фіскальної політики;
- до особливостей моделювання балансового фіскального правила в Україні належить необхідність урахування ризиків недофінансування видатків, що є поширеним явищем у національній практиці;



- особливістю моделювання боргового фіскального правила в Україні є потреба в урахуванні оцінок умовних зобов'язань держави за деривативами;
- специфічною ознакою моделювання фіскального правила структурного балансу в Україні є увага до надійності методологічних підходів щодо оцінки потенційного ВВП, розриву ВВП та коефіцієнтів еластичності доходів і видатків сектора ЗДУ;
- сумлінне дотримання фіскальних правил, безперечно, дає змогу забезпечити довгострокову фіскальну стійкість і допомагає у формуванні фіскального простору. Однак в економічній історії відомі критичні моменти, коли збереження економічного базису було важливішим, ніж досягнення бюджетної збалансованості. Досвід окремих європейських країн показує, що за настання таких обставин може використовуватись увесь потенціал фіскального сектору (навіть виходячи за межі граничного дефіциту) лише задля того, аби зберегти економічну (і політичну) незалежність держави.

# 3

## ТЕНДЕНЦІЇ ПОШИРЕННЯ СУЧАСНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ І РЕЗУЛЬТАТИВ ДОСЛІДЖЕНЬ І РОЗРОБОК ТА ЇХ ВПЛИВ НА ЕКОНОМІЧНІ СТРУКТУРНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ

Розділ складається з трьох параграфів. У першому відображено результати дослідження поширення сучасних інформаційних технологій між країнами, у другому – аналіз ефективності використання хмарних технологій на підприємствах, у третьому – висновки, що випливають з аналізу прямих і обернених впливів видів економічної діяльності (ВЕД) “Наукові дослідження і розробки (НДР)” і “Освіта” на структуру національної економіки. Незважаючи на різні підходи, в усіх параграфів є спільна риса – аналіз поширення й впливів новітніх технологій. У першому та другому параграфі здійснено порівняльний аналіз між країнами, у третьому – впливу ВЕД “НДР” і “Освіта” на структуру національної економіки.

### 3.1. ДИФУЗИЯ ІНТЕРНЕТУ ТА Е-КОМЕРЦІЇ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ (МОДЕЛЮВАННЯ НА ПРИКЛАДІ АВСТРІЇ, ПОЛЬЩІ ТА УКРАЇНИ)<sup>1</sup>

Сучасна наукова література, присвячена дифузії інтернету, наголошує на його винятковій ролі як мультиплікатора соціально-економічного розвитку<sup>2</sup>. Дифузія розглядається як “по-

<sup>1</sup> Використано матеріали публікації: The internet and e-commerce diffusion in European countries (modeling at the example of Austria, Poland and Ukraine) / T. Zatonatska, O. Dluhopolskyi, I. Chyrak, N. Kotys. *Innovative Marketing*. 2019. Vol. 15, Iss. 1. P. 66–75.

<sup>2</sup> Roller H., Waverman L. Telecommunications Infrastructure and Economic Development: a Simultaneous Approach. *American Economic Review*. 2001. Vol. 91. P. 909–923; Kenny C. The Internet and Economic Growth

ширення серед значної кількості виробників залучення до виготовлення нового продукту”<sup>1</sup>. Кількість користувачів інтернету саме і є одним із показників інклюзії до споживання нового продукту. Е. Роджерс наголошує, що дифузія є процесом, під час якого інновація поширюється через певні канали з плином часу серед членів соціальної системи<sup>2</sup>. Це визначення нині є загальноприйнятним та ідентифікує чотири основні елементи – інновацію, канали комунікації, час і соціальну систему.

Науковці проводили аналіз інвестицій в інформацію та комунікаційні технології 49 країн за 1993–2000 рр.<sup>3</sup> На основі даних 161 країни за 1999–2001 рр. досліджувались поширення та використання персональних комп’ютерів й інтернету<sup>4</sup>. Різниця в доходах споживачів визначена авторами як ключова причина швидкого поширення інтернету в розвинутих країнах та повільного – у країнах, що розвиваються. Було проаналізовано поширення інтернет-технологій на прикладі 214 країн протягом 1990–2004 рр.<sup>5</sup> Вченими також встановлена суттєва диференціація його поширення в країнах із високим та низьким рівнями доходів.

Моделі дифузії інтернету досліджені в багатьох працях, присвячених країнам, що розвиваються. Наприклад, науковці оцінювали розповсюдження інтернету в Латинській Америці й дійшли висновку, що, попри пізніше його розповсюдження, країни Латинської Америки мають перевагу в дешевшій вартості послуг і можуть легко наздогнати технологічних

---

in Less-Developed Countries: a Case of Managing Expectations? *Oxford Development Studies*. 2003. Vol. 31. P. 99–113; Terzi N. The Impact of E-Commerce on International Trade and Employment. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*. 2011. Vol. 24. P. 745–753; Zhen-Wei Q.C., Pitt A. Contribution of Information and Communication Technologies to Growth. Washington, DC: World Bank, 2003; Social Institutional Explanations of Global Internet Diffusion: a Cross-country Analysis / H. Zhao, S. Kim, T. Suh, J. Du. *Journal of Global Information Management*. 2007. Vol. 15 (2). P. 2–55; Niebel T. ICT and Economic Growth: Comparing Developing, Emerging and Developed countries. *ZEW Discussion Papers*. 2016. No. 14.

<sup>1</sup> Gort M., Klepper S. Time paths in the diffusion of product innovations. *The Economic Journal*. 1982. Vol. 92. P. 630–653.

<sup>2</sup> Роджерс Е. М. Дифузія інновацій / пер. з англ. В. Старко. Київ : Києво-Могилянська академія, 2009. 590 с.

<sup>3</sup> Pohjola M. The Adoption and Diffusion of ICT Across Countries: Patterns and Determinants. *The new-economy hand-book* / ed. by D.C. Jones. San Diego, CA : Elsevier-Academic Press, 2003. P. 77–100.

<sup>4</sup> Chinn M. D., Fairlie R. W. The Determinants of the Global Digital Divide: a Cross-country Analysis of Computer and Internet Penetration. *Oxford Economic Papers*. 2007. Vol. 59. P. 16–44.

<sup>5</sup> The Diffusion of the Internet: a Cross-country Analysis / L. Andres, D. Cuberes, M. Diouf, T. Serebrisky. *Telecommunications Policy*. 2007. Vol. 34. P. 323–340. URL: <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2010.01.003>.

лідерів<sup>1</sup>. В іншій роботі було доведено, що дохід на особу є одним з найважливіших факторів, що визначає швидкість розповсюдження інтернет-технологій<sup>2</sup>.

Авторами було відображено результати прогнозування дифузії інтернету в кількох країнах Європи – Австрії, Польщі та України, які схожі за своїми характеристиками.

Було використано дані, які розмежують потенційних і реальних користувачів інтернету. Зміна чисельності населення пов'язана з потенційними споживачами, адже найчастіше застосовується кількість інтернет-користувачів в розрахунку на чисельність населення<sup>3</sup>. Застосовувалась класифікація країн за методологією Світового банку, яка з 2005 р. ранжує країни за рівнем ВВП на особу на чотири групи: 1) з низьким доходом; 2) з доходом нижче середнього; 3) з доходом вище середнього; 4) з високим доходом<sup>4</sup>.

Для розрахунків було використано дані з офіційних сайтів Світового банку та Євростату за 1990–2017 рр. щодо розповсюдження інтернету та широкосмугового доступу до нього. Усі обчислення та моделювання виконано в середовищах Microsoft Excel та R Studio.

З кожним роком число людей, які користуються інтернетом, збільшується. У 2017 р. кількість користувачів Всесвітньої мережі збільшилася на 6 % і становила 4 млрд осіб, тобто 53 % чисельності населення Землі (згідно з даними ООН, у 2017 р. населення світу дорівнювало більш як 7,6 млрд осіб). Однак досі дифузія інтернету є доволі неоднорідною в розрізі країн і континентів. Так, якщо в 1997 р. кількість користувачів інтернету в США становила 22 %, а у 2004 р. вже зросла до 63 %, то в Китаї за аналогічний період приріст відбувся лише з 0,03 до 7,2 %, у Танзанії – з 0,0 до 0,9 %<sup>5</sup>. Однак уже у 2016 р. кількість користувачів інтернету в США становила 88,5 %, Китаї – 52,2, Танзанії – 5,3 %<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Chong A., Micco A. The Internet and the Ability to Innovate in Latin America. *Emerging Markets Review*. 2003. No. 4. URL: [https://doi.org/10.1016/S1566-0141\(02\)00063-8](https://doi.org/10.1016/S1566-0141(02)00063-8).

<sup>2</sup> Beilock R., Dimitrova D. V. An Exploratory Model of Inter-country Internet Diffusion. *Telecommunications Policy*. 2003. Vol. 27. URL: [https://doi.org/10.1016/S0308-5961\(02\)00100-3](https://doi.org/10.1016/S0308-5961(02)00100-3).

<sup>3</sup> World Telecommunication Indicators / ICT Indicators Database. Geneva, Switzerland, 2018.

<sup>4</sup> World Bank. URL: <http://www.worldbank.org>.

<sup>5</sup> The Diffusion of the Internet: a Cross-country Analysis / L. Andres, D. Cuberes, M. Diouf, T. Serebrisky. *Telecommunications Policy*. 2007. Vol. 34. P. 323–340. URL: <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2010.01.003>.

<sup>6</sup> Internet Users by Country. 2016. URL: <http://www.internetlivestats.com/internet-users-by-country>.

Інтернет є основною базою для виникнення та бурхливого розвитку електронної комерції у світі та Україні. Саме тому темпи її зростання значною мірою залежать від швидкості поширення інтернету. Як і для будь-якої іншої технології, процес його розповсюдження можна описати як явище дифузії, а особливості й закономірності – відобразити за допомогою моделі поширення технологій.

У загальному вигляді модель, що часто використовувалася для опису дифузії технологій, має вигляд<sup>1</sup>:

$$\frac{dN(t)}{dt} = g(t, N(t))[N^* - N(t)], \quad (3.1)$$

де  $N(t)$  – накопичена сума всіх, хто прийняв технологію, до моменту  $t$ ;  $N^*$  – загальне число потенціальних споживачів технології;  $g(t, N(t))$  – імовірність прийняття технології.

Моделі відрізняються тими припущеннями, які автори визначають щодо функції  $g(t, N(t))$ . У загальному вигляді припускається, що вона є лінійною:

$$g(t, N(t)) = p + qN(t). \quad (3.2)$$

Зазвичай вважається, що зовнішні фактори, які впливають на швидкість прийняття технології, визначаються потребою індивідів у інноваціях та рівні маркетингових і рекламних зв'язків, і цьому відповідає доданок  $p(N^* - N(t))$ . Внутрішні фактори обумовлені зв'язками і контактами між діючими користувачами технології та її потенціальними споживачами, у результаті чого передається інформація про неї, і цьому процесу відповідає доданок  $qN(t)[N^* - N(t)]$ .

У моделі розповсюдження технологій<sup>2</sup> припускається, що прийняття індивідом рішення про використання технології в момент часу  $t$  залежить від кількості попередніх покупців з урахуванням інноваційного та імітаційного ефектів:

$$\frac{dN}{dt} = \left( p + \frac{q}{N^*} N(t) \right) (N^* - N(t)), \quad (3.3)$$

де  $N^*$  – потенціал ринку;  $N(t)$  – сумарна кількість тих, хто прийняв технологію в момент часу  $t$ ;  $p$  – коефіцієнт інновації;  $q$  – коефіцієнт імітації;

$n(t) = \frac{dN}{dt}$  – кількість тих, хто прийняв технологію в момент часу  $t$ .

<sup>1</sup> Дубинина М. Г. Моделирование динамики взаимосвязи макроэкономических показателей и показателей распространения ИТ в развитых и развивающихся странах. Труды ИСА РАН. 2015. Вып. 1, т. 65. С. 24–37.

<sup>2</sup> Bass F. M. A New Product Growth for Model Consumer Durables. Management Science. 1969. Vol. 15 (5). P. 215–227.

Для такої моделі сумарні продажі за технологією в момент часу  $t$  визначаються формулою:

$$N(t) = N^* \frac{1 - e^{-(p+q)t}}{1 - \frac{q}{p} e^{-(p+q)t}}. \quad (3.4)$$

Час настання піка продажів у моделі Басса обчислюється як:

$$T^* = \frac{1}{p+q} \ln \left( \frac{q}{p} \right), \quad (3.5)$$

Сумарні продажі в час настання піка продажів розраховуються таким чином:

$$N(T^*) = N^* \left( 0,5 - \frac{p}{2q} \right). \quad (3.6)$$

Більшість робіт, присвячених поширенню інтернету, використовують S-криву для опису дифузії технологій. З метою найточішого опису процесу розповсюдження варто досліджувати дані із самого початку зародження технологій.

За основу розрахунків було прийнято різницевий варіант моделі Басса в припущенні, що за 1 рік  $\frac{dN(t)}{dt} \cong N(t) - N(t-1)$ <sup>1</sup>, яка наведена у вигляді:

$$n(t+1) = pN^* + (q-p)N(t) - \frac{q}{N^*} N(t)^2, \quad (3.7)$$

де  $N^*$  – загальна кількість потенціальних споживачів технології;  $N(t)$  – кумулятивна сума всіх користувачів технології в момент  $t$ ;  $p$  – коефіцієнт інновації;  $q$  – коефіцієнт імітації;  $n(t)$  – приріст числа користувачів технології в період  $[t-1, t]$ .

У дослідженні<sup>2</sup> використано щорічні дані про кількість інтернет-користувачів в Україні, Польщі та Австрії (тис. осіб), розраховано темпи зростання їх кількості за кожним роком. Використовуючи модель (3.7), отримано модель дифузії технології інтернету для кожної країни.

Із використанням результатів моделювання зроблено висновок, що порівняно з Польшею та Австрією процес активного розвитку інтернету в Україні розпочався пізніше – лише в 1996 р. (у Польщі та Австрії – у 1992 р.)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> The internet and e-commerce diffusion in European countries (modeling at the example of Austria, Poland and Ukraine) / T. Zatonatska, O. Dluhopolskyi, I. Chyrak, N. Kotyts. *Innovative Marketing*. 2019. Vol. 15, Iss. 1. P. 66–75.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.



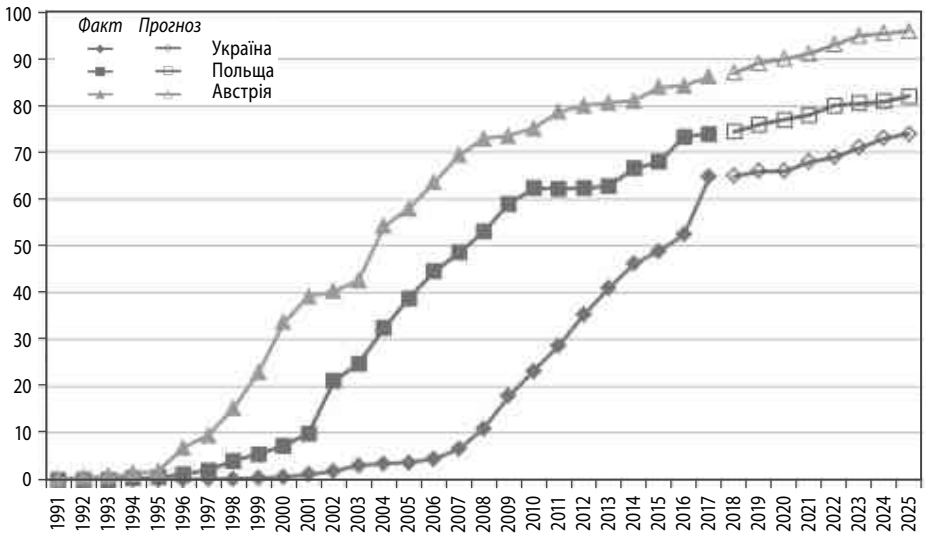


Рис. 3.1. Прогноз дифузії інтернету для України, Польщі та Австрії на період до 2025 р.

Складено за The internet and e-commerce diffusion in European countries (modeling at the example of Austria, Poland and Ukraine) / Т. Zatonatska, О. Dluhopolskyi, І. Chyrak, N. Kotys. *Innovative Marketing*. 2019. Vol. 15, Iss. 1. P. 66–75.

Коефіцієнт імітації в Україні є найвищим (0,14), а коефіцієнт інновації – найнижчим (0,004), що свідчить про продовження активного зростання кількості користувачів інтернетом у країні та поширення цієї технології. Австрія як країна з вищим рівнем розвитку технологій на теперішньому етапі також має найвищі показники поширення інтернету та розвитку е-комерції. Саме тому показник потенційних користувачів технології є найбільшим (87 із 100 осіб населення).

З використанням моделі (3.7) було здійснено прогноз на 2025 р. поширення інтернету в Австрії, Польщі, Україні (рис. 3.1).

Україна, в якій показники розвитку технологій поки що нижчі, ніж у двох згаданих країн, випереджає їх за темпами зростання кількості інтернет-користувачів, а отже, має всі шанси наздогнати Австрію та Польщу в недалекому майбутньому.

## 3.2. МОДЕЛЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ХМАРНИХ ОБЧИСЛЕНЬ НА ПІДПРИЄМСТВАХ<sup>1</sup>

Концепція хмарних обчислень (англ. cloud computing) з'явилася не так вже й давно, але на сьогодні це найгучніший тренд на ринку ІТ, хоча насправді за цією назвою криється стара концепція розподілу часу з урахуванням сучасного розвитку технічних засобів. Тому хмарні обчислення – це не революція, а лише новий еволюційний виток спіралі розвитку ІТ-індустрії. Завдяки таким обчисленням можна домогтися вищої ефективності використання ресурсів. Варто зауважити, що загалом до 70–80-х років ХХ ст. відносять перші ідеї, які побічно стосувалися того, що згодом і стало хмарними обчисленнями. Датою відліку їх сучасної історії став 2006 р., коли компанія Amazon, яка вже на той момент була однією з найбільших, презентувала свою інфраструктуру веб-сервісів, здатну не лише забезпечити користувачеві хостинг, а й надати віддалені обчислювальні потужності. Новинку сприйняли і схвалили такі гіганти, як Google, Sun і IBM, а в 2008 р. про свій інтерес у цій галузі заявила корпорація Microsoft.

Національний інститут стандартів і технологій США (NIST) запропонував робоче визначення хмарних обчислень: це модель для забезпечення зручного доступу до мережі за запитом до спільного пулу налаштованих обчислювальних ресурсів (наприклад, до мереж, серверів, сховищ даних, додатків та служб), які можна швидко передбачити та випустити з мінімальними зусиллями управління або взаємодії постачальника послуг<sup>2</sup>. Існує п'ять основних характеристик хмарних обчислень: самообслуговування на вимогу, широкий доступ до мережі, об'єднання ресурсів, швидка еластичність і впорядковане обслуговування. Авторами було детально описано ці характеристики за джерелами<sup>3</sup>, а також сервісні моделі хмарних

<sup>1</sup> Використано матеріали публікації: Zatonatska T., Dluhopolskyi O. Modelling the Efficiency of the Cloud Computing Implementation at Enterprises. *Marketing and Management of Innovations*. 2019. No. 3. P. 45–59. URL: <http://doi.org/10.21272/mmi.2019.3-04>.

<sup>2</sup> Mell P., Grance T. The NIST Definition of Cloud Computing. Recommendations of the National Institute of Standards and Technology. NIST Special Publication. 2011. URL: <https://doi.org/10.6028/NIST.SP.800-145>; Buyya R., Yeo C., Venugopal S. Market-oriented cloud computing: vision, hype, and reality for delivering IT services as computing utilities. *10th Proceedings IEEE*. 2008. P. 5–13. URL: <https://doi.org/10.1109/HPCC.2008.172>; Gohin B., Narayanan R., Vinod V. Cloud Computing Architecture for Visual Disabilities on E-Governance. *International Journal of Computer Applications*. 2012. Vol. 52 (1). P. 44–46.

<sup>3</sup> Mell P., Grance T. The NIST Definition of Cloud Computing. Recommendations of the National Institute of Standards and Technology. NIST Special Publication. 2011. URL: <https://doi.org/10.6028/NIST.SP.800-145>; Ahmed A. A., Hussan M. I. Cloud computing: study of security

обчислень (SaaS, PaaS, IaaS і CaaS) і моделі їх розгортання (приватна, спільнота, громадська та гібридна)<sup>1</sup>.

Хмарні обчислення – це поєднання технології, платформи, яка забезпечує обслуговування хостингу та зберігання в інтернеті<sup>2</sup>. У такому середовищі користувачі не потребують власної інфраструктури для різних обчислювальних сервісів, до них можна отримати доступ з будь-якого комп'ютера в будь-якій частині світу. Це інтегрує функції, що підтримують високу масштабованість і багатосторонність, пропонуючи підвищену гнучкість порівняно з попередніми методами обчислень. Можна динамічно розгортати, розподіляти або перерозподіляти ресурси, постійно контролюючи їхню ефективність<sup>3</sup>. Крім того, хмарні обчислення мінімізують капітальні витрати. Цей підхід не залежить від місця розташування пристрою та користувача. Основна їхня мета – забезпечити масштабовану та недорогу обчислювальну інфраструктуру на вимогу з високою якістю рівня обслуговування<sup>4</sup>.

Хмарні обчислення забезпечують можливість динамічного масштабування та швидкого зменшення масштабів, пропонуючи споживачам хмарних ситуацій високу надійність, швидкий час реакції та гнучкість в управлінні коливаннями руху і попиту<sup>5</sup>. Ці обчислення також підтримують багатосторонню оренду, забезпечуючи системи, сконфігуровані таким чи-

---

issues and research challenges. *International Journal of Advanced Research in Computer Engineering & Technology*. 2018. Vol. 7 (4). P. 2278–1323; Yoo S.-K., Kim B.-Y. A Decision-Making Model for Adopting a Cloud Computing System. 2018. *Sustainability*. Vol. 10. URL: <https://doi.org/10.3390/su10082952>.

<sup>1</sup> Zatonatska T., Dluhopolskyi O. Modelling the Efficiency of the Cloud Computing Implementation at Enterprises. *Marketing and Management of Innovations*. 2019. No. 3. P. 45–59. URL: <http://doi.org/10.21272/mmi.2019.3-04>.

<sup>2</sup> Lamba H. S., Singh, G. Cloud Computing-Future Framework for e-management of NGO's. *IJoAT*. 2011. Vol. 2(3), P. 400–407.

<sup>3</sup> Mell P., Grance T. The NIST Definition of Cloud Computing. Recommendations of the National Institute of Standards and Technology. NIST Special Publication. 2011. URL: <https://doi.org/10.6028/NIST.SP.800-145>; Nazir M. Cloud Computing: Overview & Current Research Challenges. *IOSR Journal of Computer Engineering*. 2012. Vol. 8 (1). P. 14–22.

<sup>4</sup> Singh G., Sood S., Sharma A. CM-Measurement Facets for Cloud Performance. *IJCA*. 2011. Vol. 23 (3). P. 37–42; Issues on developing interoperable cloud applications: definitions, concepts, approaches, requirements, characteristics and evaluation models / E. Nogueira, A. Moreira, D. Lucrédio et al. *Journal of Software Engineering Research and Development*. 2016. Vol. 4 (7). URL: <https://doi.org/10.1186/s40411-016-0033-6>.

<sup>5</sup> A break in the clouds: towards a cloud definition / L. M. Vaquero, L. Rodero-Merino, J. Caceres, M. Lindner. *SIGCOMM Computer Communication Review*. 2009. Vol. 39 (1). P. 50–55.

ном, що їх можна об'єднати для спільного використання багатьма організаціями чи особами<sup>1</sup>. А. Вейс пояснив, що концепція хмарних обчислень була побудована на застарілій архітектурі та технологіях як різних хмарних формах, програмному забезпеченні як сервісі, центрі обробки даних, розподілених обчисленнях або утилітах<sup>2</sup>. Однак це переконлива ідея, яка включає різні моделі обчислень.

Технологія віртуалізації дає змогу постачальникам хмарних продуктів перетворювати один сервер на багато віртуальних машин, тим самим включаючи обчислення клієнта-сервера з одноцільовими системами<sup>3</sup>. Найголовніша перевага хмарних обчислень полягає в тому, що клієнтам не потрібно купувати ресурс у стороннього постачальника, натомість вони можуть використовувати його та оплачувати як послугу, що допомагає клієнту заощадити час і гроші. Зокрема, деякі науковці передбачають вигляд майбутнього хмарного обчислення, намічаючи тенденції та напрями для проведення значущих досліджень у розробленні обчислювальних систем нового покоління<sup>4</sup>.

Постачальник хмарних обчислень має низку переваг:

1. Зниження витрат на організацію центру обчислювання даних і його технічне обслуговування.
2. Можливість швидкого виходу на ринок за відсутності тривалого періоду побудови інформаційної структури.
3. Доступність високовиробничих додатків для малого та середнього бізнесу.
4. Підвищення мобільності співробітників по всьому світу.
5. ІЕ-відділ з акцентом на інновації та розроблення нового порівняно з ІТ-відділом технічного обслуговування центру обчислювання даних.
6. Необмежена масштабованість та гнучкість.
7. "Озеленення" центру обчислювання даних шляхом скорочення часу простоювання потужностей.
8. Підвищення надійності та гарантія безперебійної праці.

---

<sup>1</sup> Oliveira D., Baião E., Mattoso M. Towards Taxonomy for Cloud Computing from an e-Science Perspective. *Cloud Computing: Principles, Systems and Applications*. Heidelberg: Springer-Verlag, 2010.

<sup>2</sup> Weiss A. Computing in the clouds. *Network*. 2007. Vol. 11. P. 16–25.

<sup>3</sup> Cloud Computing and Grid Computing 360-Degree Compared / I. Foster, Y. Zhao, I. Raicu, S. Lu. 2008. URL: <https://doi.org/10.1109/GCE.2008.4738445>; Chandrasekaran K. *Essentials of cloud computing*. London: Taylor & Francis Group, 2015. 396 p.

<sup>4</sup> Varghese B., Buyya R. Next generation cloud computing: New trends and research directions. *Future Generation Computer Systems*. 2018. Vol. 79. P. 849–861.

Щодо стартапів або значного розширення авторитетних компаній на ринку, то економічна доцільність хмарних обчислень є беззаперечною та очевидною. У таких ситуаціях немає необхідності витрачати кошти і час на організацію власних центрів обчислювання даних, їх утримання або технічне обслуговування, на утилізацію обладнання або придбання нового, розроблення додатків з метою поєднання їх із наявними системами, перенавчання працівників і т. ін.<sup>1</sup>

Витрати підприємства на організацію та утримання центру обчислення даних (ЦОД) є найбільшою статтею витрат – до 50 % всього їх обсягу. Однак серед компаній частка стартапів або компаній, що швидко розвиваються, є не дуже значною. Для великих компаній, що вже давно існують на ринку, упровадження хмарних обчислень може бути пов'язане як з доходами, так і з витратами. З одного боку, компанія має вкладати значні кошти, перебувати в системі бізнесу та брати ще не до кінця вивчені ризики, однак, з другого боку, варто оцінити, чи не знизить відсутність хмарних обчислень конкурентоспроможності компанії в майбутньому<sup>2</sup>.

Наводять кілька ймовірних сценаріїв впровадження хмарних технологій: відповідно до першого сценарію, додаток розробляється з нуля згідно з традиційною моделлю; у другому випадку розроблення ведеться на основі хмарних технологій; за третім сценарієм компанія вже має готовий додаток і переводить його повністю в хмари; згідно з четвертим сценарієм і далі використовується нехмарний додаток без його доопрацювання<sup>3</sup>.

У кожному сценарії необхідно мати справу з разовими та періодичними витратами: перші здійснюються лише при розробленні та впровадженні

<sup>1</sup> Greenhead: Virtual Data Center Embedding Across Distributed Infrastructures / A. Amokrane, M.F. Zhani, R. Langar et al. *IEEE Transactions On Cloud Computing*. 2013. Vol. 1 (1). P. 36–49; Above the Clouds: A Berkeley View of Cloud Computing / M. Armbrust et al. *Technical Report University of California, Berkley*. 2009. No. UCB/EECS-2009-28; Church K., Hamilton J., Greenberg A. On delivering embarassingly distributed cloud services. 2008. URL: <http://conferences.sigcomm.org/hotnets/2008/papers/10.pdf>.

<sup>2</sup> Secure Cloud Computing with a Virtualized Network Infrastructure / F. Hao, T. V. Lakshman, S. Mukherjee, H. Song. *HotCloud'10 Proceedings of the 2nd USENIX conference on Hot topics in cloud computing*. 2010. URL: [https://www.researchgate.net/publication/262251377\\_Secure\\_cloud\\_computing\\_with\\_a\\_virtualized\\_network\\_infrastructure](https://www.researchgate.net/publication/262251377_Secure_cloud_computing_with_a_virtualized_network_infrastructure); Jarray A. DDP: A Dynamic Dimensioning and Partitioning model of Virtual Private Networks resources. *Computer Communications*. 2012. Vol. 35. P. 906–915; QoS-based Cloud Resources Partitioning Aware Networked Edge Datacenters / A. Jarray, J. Salazar, A. Karmouch et al. *IFIP/IEEE Integrated Network Management Symposium (IM2015)*. URL: <https://doi.org/10.1109/INM.2015.7140306>.

<sup>3</sup> Zatonatska T., Dluhopolskyi O. Modelling the Efficiency of the Cloud Computing Implementation at Enterprises. *Marketing and Management of Innovations*. 2019. No. 3. P. 45–59. URL: <http://doi.org/10.21272/mmi.2019.3-04>

додатка, а періодичні – відбуваються регулярно, поки додаток не буде вилучений з використання.

Упровадження хмарних технологій дає змогу не лише повністю відмовитися від витрат, пов'язаних із закупівлею і наступним використанням власного обладнання, а й зекономити на зарплаті працівників, котрі повинні відповідати за роботу обладнання, а не додатка<sup>1</sup>.

Для наявних систем використання хмарних технологій дає можливість позбутися періодичних витрат, пов'язаних із підтримкою власного обладнання. У такому разі кошти йдуть на переробку додатку і згорання власного ЦОД<sup>2</sup>. Залежно від конкретних завдань і умов кожної організації, найдоцільнішим в економічному аспекті може виявитися будь-який з описаних у таблиці сценаріїв. Однак застосування хмарних технологій привабливе тим, що допомагає вивільнити частину коштів, які були б спрямовані на розв'язання непрофільних для основного бізнесу ІТ-завдань.

У результаті огляду методів розрахунку вигідності використання хмарних технологій і запропоновано таку формулу<sup>3</sup>:

$$\frac{Tr_{\text{хмар}} - Tc_{\text{хмар}}}{t_{\text{хмар}}} \geq \frac{Tr_{\text{ЦОД}} - Tc_{\text{ЦОД}}}{t_{\text{ЦОД}}}, \quad (3.8)$$

де  $Tr_{\text{хмар}}$  – дохід від використання хмарних послуг за період  $t_{\text{хмар}}$ ;  $Tr_{\text{ЦОД}}$  – дохід від використання власного центру обчислювання даних за період  $t_{\text{ЦОД}}$ ;  $Tc_{\text{хмар}}$  – витрати на хмарні послуги за період  $t_{\text{хмар}}$ ;  $Tc_{\text{ЦОД}}$  – комплексні витрати на ЦОД за період  $t_{\text{ЦОД}}$ , що включають середню вартість обладнання ЦОД (початкова вартість обладнання, поділена на період всього циклу використання і помножена на період, що розглядається), а також вартість утримання власного ЦОД за той самий період, з урахуванням заробітної платні робітників, придбанням програмного забезпечення та оплатою рахунків.

У формулі (3.8), центр обчислювання даних є власністю компанії і не стосується хмарних обчислень, навіть якщо його потужності передбачають наявність хмарних характеристик.

<sup>1</sup> Xu L., Zeng Z., Ye X. Multi-objective Optimization Based Virtual Resource Allocation Strategy for Cloud Computing. *Proceedings of the 11th international conference on computer and information science ICIS 12*. IEEE Computer Society. Washington, DC, 2012. P. 56–61.

<sup>2</sup> Unleashing the Potential of Cloud Computing in Europe / European Commission. 27.9.2012COM.529 final. Brussels, 2012. URL: [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/cloudcomputing/docs/com/com\\_cloud.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/cloudcomputing/docs/com/com_cloud.pdf).

<sup>3</sup> Zatonatska T., Dluhopolskyi O. Modelling the Efficiency of the Cloud Computing Implementation at Enterprises. *Marketing and Management of Innovations*. 2019. No. 3. P. 45–59. URL: <http://doi.org/10.21272/mmi.2019.3-04>.



Для розрахунку вигоди на довгостроковий період варто брати до уваги значний період, а на короткострокову перспективу – менший період. Слід використати середній відповідно до річного попиту період, що актуально для “сезонних” видів бізнесу, наприклад, за один рік. Тоді формула (3.8) матиме вигляд:

$$Tr_{\text{хмар}} - Tc_{\text{хмар}} \geq Tr_{\text{ЦОД}} - Tc_{\text{ЦОД}} \quad (3.9)$$

Як зазначалося, середня завантаженість як дільник для відображення у формулі (3.8) перелічених факторів не повинна входити до формули (3.9), оскільки в означені величини уже включено її перевищену вартість за необхідний період (зайві потужності, заробітні плати робітників, витрати на обслуговування непотрібних за період потужностей). Можна також виразити рівняння через середню завантаженість для очевидності переваг для компаній з сезонним бізнесом.

Візьмемо за оптимальну завантаженість ЦОД 60 %, тоді:

$$Tc_{\text{необх.ЦОД}} = \frac{Tc_{\text{викор.ЦОД}}}{0,6} \approx \frac{Tc_{\text{ЦОД}} U_{\text{сеп}}}{60}, \quad (3.10)$$

де  $U_{\text{сеп}}$  – середня завантаженість за період, %,  $0 \leq U_{\text{сеп}} \leq 100$ ;  $Tc_{\text{необх.ЦОД}}$  – витрати на необхідні потужності ЦОД за період;  $Tc_{\text{викор.ЦОД}}$  – витрати на реально використані потужності ЦОД за період.

Рівність (3.10) є наближеною, оскільки витрати на використані й невикористані потужності ЦОД в загальному випадку не є однаковими (наприклад, вартість невикористаних потужностей може бути меншою за рахунок зниженого споживання електроенергії та низької амортизації обладнання).

Отже, зайві витрати на утримання власного центру обчислювання даних за період становитимуть:

$$\begin{aligned} Tc_{\text{зайві}} &= Tc_{\text{ЦОД}} - Tc_{\text{необх.ЦОД}} = Tc_{\text{ЦОД}} - \frac{Tc_{\text{викор.ЦОД}}}{0,6} \approx \\ &\approx Tc_{\text{ЦОД}} \left( 1 - \frac{U_{\text{сеп}}}{60} \right) = \frac{Tc_{\text{ЦОД}} (60 - U_{\text{сеп}})}{60}. \end{aligned} \quad (3.11)$$

Постачальник хмарних послуг може запропонувати нижчу ціну за рахунок зменшення зайвих витрат, оскільки в нього достатньо високий ступінь середньої завантаженості внаслідок масштабності ЦОД та великої кількості споживачів. Відповідно, при наближенні середньої завантаженості за період до оптимального завантаження (близько 60 %) зайві витрати дорівнюватимуть 0.

Представимо (3.9) з врахуванням середньої завантаженості та зайвих витрат, щоб показати обернену пропорційність середньої завантаженості



та витрат, а також, власне, вигоди використання хмарних технологій за нерівномірної завантаженості у вигляді:

$$Tr_{\text{хмар}} - Tc_{\text{хмар}} \geq Tr_{\text{ЦОД}} - \frac{60Tc_{\text{необх.ЦОД}}}{U_{\text{сер}}} \text{ при } 0 \leq U_{\text{сер}} \leq 60 \% \quad (3.12)$$

При  $U_{\text{сер}} \geq 60\%$  можливі збій системи і такі сценарії:

- 1) зменшення доходів на коефіцієнт втрат  $k$ :  $Tr_{\text{крит.ЦОД}} = Tr_{\text{штат.ЦОД}} k$ , де  $Tr_{\text{крит.ЦОД}}$  – доходи за критичний період використання ЦОД при завантаженості, більшій за 60%;  $Tr_{\text{штат.ЦОД}}$  – доходи за штатний період;
- 2) повна втрата доходів:  $Tr_{\text{ЦОД}} = 0$ ;
- 3) значні збитки:  $Tr_{\text{ЦОД}} < Tc_{\text{ЦОД}}$ .

Чим більша завантаженість, тим меншими є витрати на утримання ЦОД. Відповідно до формули (3.12), використання публічних хмарних сервісів є вигіднішим за меншої завантаженості потужностей ЦОД. Крім того, вибір хмарних обчислень доречний і тоді, коли наперед передбачити середню та граничну завантаженість неможливо. Таким чином, привабливість хмарних обчислень очевидна:

- для стартапів вартість однієї години власного ЦОД буде надвисокою через більші витрати на закупівлю обладнання й набір кадрів;
- для сезонного бізнесу та бізнесу з великою дисперсією завантаженості ЦОД (наприклад, туристичні оператори, онлайн-магазини тощо);
- для бізнесу з низькою або погано передбачуваною завантаженістю апаратних потужностей. Якщо завантаженість виявиться істотно нижчою за очікувану, то підприємство не матиме потреби переплачувати за простоювання потужностей, а якщо вона перевищить очікування, то додати недостатні ресурси на хмарній основі значно легше, ніж закупувати додаткове обладнання для встановлення на власному ЦОД.

Для компаній, що давно існують на ринку, вигода є також суттєвою, оскільки за даними ІТ-аналітиків середня використовувана потужність ЦОД становить 18 %, причому для серверів на архітектурі x86 цей показник знижується до 12 %<sup>1</sup>. Таким компаніям рекомендовано здійснювати поступовий перехід до хмарних обчислень, починаючи з невеликих проєктів. Це допоможе уникнути ризиків та “шокових ситуацій”, а також оцінити фактичну вигоду від упровадження хмарних обчислень<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Frolov A. L., Podlevskih A. P. Evaluation of the effectiveness of implementing cloud technologies in the organization's activities based on a simplified methodology for calculating the total cost of ownership. *Fundamental research*. 2015. Vol. 11 (5). P. 1048–1053.

<sup>2</sup> Chernomorov G. A. Theory of decision making. Tutorial. Novocherkassk, 2005. 448 p.

З'ясовано, що основне завдання організації полягає у визначенні доречності використання хмарних послуг як альтернативи власним обчислювальним центрам. Для прийняття рішення слід порівняти витрати на користування хмарними технологіями та витрати, яких потребує власний ЦОД. Наведена модель оцінки ефективності впровадження хмарних обчислень на підприємствах відображає вигоди від застосування цих технологій.

Проведемо оцінку ефективності та доцільності впровадження хмарних обчислень відповідно до поданої моделі та спрощеної методики розрахунку сукупної вартості володіння.

Головною позитивною характеристикою хмарних послуг визначається гнучкість<sup>1</sup>. Авторами було надано додаткове обґрунтування цього<sup>2</sup>. Зроблено висновок про вигідність оренди хмарних технологій або підтримання власної ЦОД за різного рівня обсягу попиту на сервери.

Науковці розглядали формулу розрахунку доцільності використання хмарних обчислень<sup>3</sup>, яку для зручності застосування в наступних експериментах записано у вигляді:

$$t_{\text{хмар}} (Tr_{\text{хмар}} - Tc_{\text{хмар}}) \geq t_{\text{ЦОД}} \left( Tr_{\text{ЦОД}} - \frac{Tc_{\text{ЦОД}}}{U_{\text{сер}}} \right), \quad (3.13)$$

де  $t_{\text{хмар}}$  – час надання хмарних послуг;  $Tr_{\text{хмар}}$  – дохід від використання хмарних обчислень;  $Tc_{\text{хмар}}$  – вартість однієї години хмарних послуг;  $t_{\text{ЦОД}}$  – час, витрачений власним ЦОД;  $Tr_{\text{ЦОД}}$  – дохід від використання власного ЦОД;  $Tc_{\text{ЦОД}}$  – вартість однієї години використання власного ЦОД;  $U_{\text{сер}}$  – середня завантаженість ЦОД.

Відповідно до наведеної моделі, проведемо експеримент. Як початкові дані взято такі характеристики: один бізнес-процес на підприємстві генерує нові дані середнім обсягом 500 ГБ; час обробки 1 ГБ інформації на власному ЦОД – 2 год; власне ЦОД підприємства складається з 20 серверів; вартість години обробки даних – 0,1 грн. Таким чином, вартість обробки

<sup>1</sup> *Rangan K.* The Cloud Wars: \$100+ billion at stake. Tech. rep. Merrill Lynch. 2008; *Siegele L.* Let It Rise: A Special Report on Corporate IT. *The Economist*. 2008. URL: <http://www.swpartners.com/wp-content/uploads/EconomistITSurvey20081025.pdf>.

<sup>2</sup> *Zatonatska T., Dluhopolskyi O.* Modelling the Efficiency of the Cloud Computing Implementation at Enterprises. *Marketing and Management of Innovations*. 2019. No. 3. P. 45–59. URL: <http://doi.org/10.21272/mmi.2019.3-04>.

<sup>3</sup> *Hamilton J.* Cooperative Expendable Micro-Slice Servers (CEMS): Low Cost, Low Power Servers for Internet-Scale Services. *Conference on Innovative Data Systems Research*. 2009. January. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.145.1407&rep=rep1&type=pdf>; *Hamilton J.* Cost of Power in Large-Scale Data Centers. 2008. Retrieved from <http://perspectives.mvdirona.com/2008/11/28/CostOfPowerInLargeScaleDataCenters.asp>.

500 ГБ інформації на власному ЦОД для підприємства становитиме  $\frac{500 \cdot 2}{20} \cdot 0,1 = 5$  грн. У підприємства є можливість оренди хмарного сервісу з умовами: час обробки 1 ГБ інформації – 1 год, вартість години обробки даних – 0,1 грн, швидкість передачі інформації до сервісу – 0,0028 ГБ/с. У такому випадку вартість користування хмарними послугами дорівнюватиме:  $\frac{500}{0,0028 \cdot 3600} \cdot 0,1 = 5,06$  грн. Отже, використання хмарних технологій є не виправданим.

Однак сучасний розвиток хмарних технологій дає змогу значно збільшувати не лише швидкість пересилання даних, а й швидкість розрахунків завдяки більшим потужностям та кількості серверів для обчислення. Додаткові експерименти для обрахунку вартості обчислення даних на власному ЦОД та з використанням хмарного сервісу вже висвітлювались авторами.

Оцінка ефективності впровадження хмарних обчислень на підприємстві за спрощеною методикою розрахунку сукупної вартості володіння вже проводилась<sup>1</sup>. У загальному випадку показник ТСО оцінюється за формулою:

$$ТСО = K + C \cdot t, \quad (3.14)$$

де  $K$  – капітальні витрати;  $C$  – операційні витрати;  $t$  – запланована кількість років експлуатації.

Капітальні витрати здійснюються одноразово на початку впровадження ІТ-технології. Цей показник для хмарної обчислювальної системи характеристик визначають за формулою:

$$K_{ХО} = K_a + K_{ПЗ} + K_T + K_{НП} + K_{НО}, \quad (3.15)$$

де  $K_a$  – витрати на апаратне забезпечення;  $K_{ПЗ}$  – витрати на ПЗ;  $K_T$  – витрати на телекомунікації;  $K_{НП}$  – витрати на навчання персоналу;  $K_{НО}$  – витрати на встановлення та налаштування обладнання.

Упровадження хмарних обчислень знижує витрати на власне обладнання та витрати, пов'язані з оплатою праці робітників, що обслуговують інформаційну систему.

Капітальні витрати для власної обчислювальної системи визначаються за формулою:

$$K_{ВОС} = K_{П} + K_a + K_{ПЗ} + K_T + K_{НП} + K_{НО}, \quad (3.16)$$

де  $K_{П}$  – витрати на проектування (на заробітну плату проектувальників, на програмні засоби проектування, на засоби обчислювальної техніки для

<sup>1</sup> Zatonatska T., Dluhopolskyi O. Modelling the Efficiency of the Cloud Computing Implementation at Enterprises. *Marketing and Management of Innovations*. 2019. No. 3. P. 45–59. URL: <http://doi.org/10.21272/mmi.2019.3-04>.

проектування та ін.);  $K_a$  – витрати на апаратне забезпечення;  $K_{ПЗ}$  – витрати на ПЗ;  $K_T$  – витрати на телекомунікації;  $K_{HP}$  – витрати на навчання персоналу;  $K_{HO}$  – витрати на встановлення та налаштування обладнання.

Експлуатаційні витрати здійснюються під час кожного циклу виробництва. Для хмарної системи вони обчислюються за формулою:

$$C_{ХО} = C_{ЗП} + C_{ХП} + C_I + C_{зар}, \quad (3.17)$$

де  $C_{ЗП}$  – витрати на заробітну плату персоналу;  $C_{ХП}$  – витрати на оплату хмарних послуг;  $C_I$  – витрати на оплату послуг інтернету.

Для власного обчислювального центру експлуатаційні витрати мають вигляд:

$$C_{ХО} = C_{ЗП} + C_A + C_I + C_{ТО} + C_{зар}, \quad (3.18)$$

де  $C_{ЗП}$  – витрати на заробітну плату персоналу;  $C_A$  – витрати на амортизаційні відрахування;  $C_I$  – витрати на оплату послуг інтернету;  $C_{ТО}$  – витрати на технічне обслуговування;  $C_{зар}$  – загальновиробничі витрати, що включають витрати на електроенергію, матеріали, інші витрати.

З метою порівняння витрат на функціонування власного ЦОД та витрат на впровадження хмарних технологій проведено розрахунки для різних сценаріїв вхідних даних (рис. 3.2).

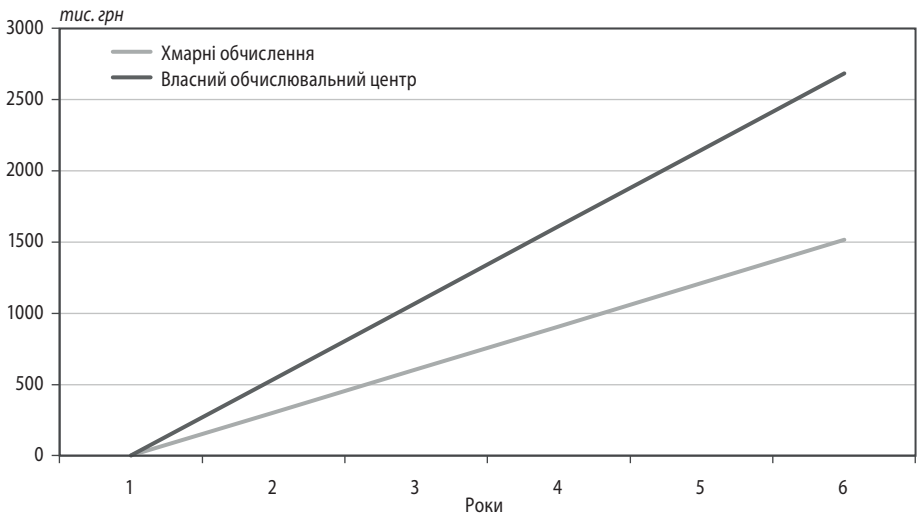


Рис. 3.2. Показники витрат для проектів впровадження хмарних обчислень та власного обчислювального центру

Складено за: ZatonatskaT, Dluhopolskyi O. Modelling the Efficiency of the Cloud Computing Implementation at Enterprises. *Marketing and Management of Innovations*. 2019. No. 3. P. 45–59. URL: <http://doi.org/10.21272/mmi.2019.3-04>.

Таблиця 3.1

**Порівняння вартості використання власного ЦОД та хмарних обчислень  
з коефіцієнтом економії**

Стаття витрат	Вартість використання		Коефіцієнт економії
	власного ЦОД	хмарних обчислень	
Мережева інфраструктура та зберігання	~ 2500 грн на місяць	~ 970 грн на місяць	2,5
Адміністрування	~ 150 серверів на адміністратора	> 1000 серверів на адміністратора	6,7

Складено за: The official site of the company “De Novo” Retrieved from <http://www.de-novo.biz/uk/>; The official site of the company “Integrity Systems” Retrieved from <http://integritysys.com.ua/solutions/pricatecloud-solution/>; The official site of the company “Soft Line” Retrieved from <http://www.softline.kiev.ua/ua/vidi-khmar/554-gibridna-khmara.html>; The official site of the company “Valtek” Retrieved from <http://valtek.com.ua/ua/taxonomy/term/term/109>; The official site of the company “Volia” Retrieved from <http://volia.com/ukr/about/pr/1363/>.

На підставі проведених розрахунків можна зробити висновки про впровадження хмарних обчислень або власного ЦОД. Однак варто зауважити, що введення на підприємство хмарних технологій є доречним та ефективним для організацій, що підтверджується статистичними даними (табл. 3.1).

На підставі викладеного можна зробити такі висновки. Хмарні технології пропонують великий набір сервісів, найпоширенішими в Україні є IaaS-інфраструктура, SaaS-зберігання та PaaS-платформа. Основними перевагами використання хмарних обчислень є їхня гнучкість та можливість у будь-який час і з будь-якого пристрою отримати доступ до завжди актуальної інформації. Найбільший недолік технології для користувачів – залежність від мережі Інтернет та відсутність гарантованої безпеки та конфіденційності інформації. На сьогодні найбільша частка серед користувачів хмарними технологіями в Україні належить торговим компаніям та банкам, однак інші сектори господарської діяльності також залучаються до освоєння цих послуг.

Серія експериментів із метою дослідження моделі оцінки ефективності впровадження хмарних обчислень на підприємствах підтверджує економічність використання організаціями хмарних технологій. Доведено ефективність хмарних обчислень для визначення сукупної вартості володіння.

Таким чином, хмарні обчислення – передова технологія, що має перспективи в майбутньому і є економічно вигідною як для підприємств-ко-

ристувачів, так і для організацій-провайдерів. Ефективність їх функціонування залежить як від внутрішньої структури та організації обчислювальних процесів усередині систем, так і від зовнішніх факторів, таких як розміри підприємств-клієнтів, галузей, обсяг витрат на організацію центрів обчислювання даних тощо.

### **3.3. ПРЯМІ ТА ЗВОРТНІ ВПЛИВИ ВИДІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (ВЕД) “НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ І РОЗРОБКИ”, “ОСВІТА”**

У роботах лауреата Нобелівської премії з економіки В. Леонтьєва закладено теоретичні підвалини аналізу технічного прогресу, освіти в структурі національної економіки<sup>1</sup>. Принциповим є розгляд системного й синергетичного взаємозв'язку галузі “Освіта” з іншими галузями. Зокрема, відомим ученим відображено тенденції модернізації освіти в США станом на 2000 р., запроваджено додаткову позицію в схемі міжгалузевого балансу США, а саме “Освіта”. Для дослідження обрано чотири окремих сектори: державна і приватна традиційна освіта і два сектори, що виробляють електронні засоби освіти. Описано методичні підходи до оцінки випуску в галузі “Освіта”. Основним видом діяльності в освіті визначено освіту студентів, одиницею діяльності – людино-рік, її зважено залежно від рівня освіти. Еквівалентом є людино-рік навчання в початковій школі. Було розроблено й розраховано сценарії запровадження освіти з використанням навчального телебачення і комп'ютерних технологій (за сучасною термінологією – дистанційне навчання)<sup>2</sup>.

Автором параграфу здійснено огляд основних сучасних тенденцій глобалізації і глокалізації освітньої і наукової діяльності<sup>3</sup> з використанням світових баз даних<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Леонтьев В. Избранные произведения. Москва : Экономика, 2006. Т. 1: Общеэкономические проблемы межотраслевого баланса. 408 с.; Т. 2: Специальные исследования на основе методологии “затраты-выпуск”. 543 с.

<sup>2</sup> Леонтьев В. Избранные произведения. Москва : Экономика, 2006. Т. 2, Специальные исследования на основе методологии “затраты-выпуск”. 543 с.

<sup>3</sup> Ястремський О. І. Україна в глобальних та глокалізаційних тенденціях інновацій. Актуальні проблеми фінансового управління. Глобальні тенденції і національна практика / за ред. Т. І. Єфименко ; “Акад. фін. управління”. Київ, 2018. С. 165–182.

<sup>4</sup> National Science Board. 2014. Science and Engineering Indicators 2014. Arlington VA: National Science Foundation (NSB 14-01); National Science Board. 2018. Science and Engineering Indicators 2018. Arlington VA : National Science Foundation. URL: <https://www.nsf.gov/>

У статті С. С. Гасанова розглянуто дискусійні питання щодо ідентифікації деяких видів економічної діяльності, пропозиції щодо вдосконалення КВЕД<sup>1</sup>.

У національній доповіді “Інноваційна Україна 2020”<sup>2</sup> розкрито інноваційний потенціал України. Не можна не погодитися, що він значний, проте його використання неефективне.

Автором було проведено розрахунки з визначення ступенів впливовості галузей (видів економічної діяльності, ВЕД) національної економіки з погляду діади “кінцеве використання – випуски”, запропоновано нові методи класифікації галузей з погляду впливів “випуски – кінцеве використання”, здійснено обчислення за матеріалами таблиць “витрати – випуск” (міжгалузевого балансу) України, зображено мапи топології впливовості ВЕД за прямими і зворотними зв'язками, визначено ключові, прямо, обернено, слабо орієнтовані, ефективні, прямо, обернено ефективні ВЕД України<sup>3</sup>.

Автором із використанням результатів роботи<sup>4</sup> досліджувались види економічної діяльності (ВЕД) “Освіта”, “Наукові дослідження і розробки (НДР)” у системі всіх ВЕД (галузей) національної економіки за допомогою методів міжгалузевого балансу в розрізі 42 галузей схеми “витрати – випуск” України за 2016 р.<sup>5</sup> Виявлено прямі й зворотні зв'язки ВЕД “Освіта”,

---

statistics/2018/nsb20181/report/sections/overview/knowledge--and-technology-intensive-economic-activity; Global Innovation Index. URL: <https://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/reportpdf/gii-full-report-2015-v6.pdf>; The Global Competitiveness Report 2016–2017 / World Economic Forum, Insight Report. URL: [http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017\\_FINAL.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf); Research and development (R&D). Gross domestic spending on R&D. *OECD Data*. URL: <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>; How Much Does Your Country Invest in R&D? / UNESCO. URL: <http://uis.unesco.org/apps/visualisations/research-and-development-spending/>; 2016 Global R&D Funding Forecast. URL: [https://www.iriweb.org/sites/default/files/2016GlobalR%26DFundingForecast\\_2.pdf](https://www.iriweb.org/sites/default/files/2016GlobalR%26DFundingForecast_2.pdf); Science, technology and innovation / URL: UNESCO.[http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=SCN\\_DS&lang=en#](http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=SCN_DS&lang=en#).

<sup>1</sup> Гасанов С. С. Дослідження і розробки (R&D) у структурі національної економіки: методологія міжнародних порівнянь. *Наукові праці НДФІ*. 2018. Вип. 3. С. 5–17. URL: <https://doi.org/10.33763/npndfi2018.03.005>.

<sup>2</sup> Інноваційна Україна 2020 : нац. доп. / за заг. ред. В. М. Гейця та ін. ; НАН України. Київ, 2015. 336 с.

<sup>3</sup> Ястремський О. І. Ключові та ефективні види економічної діяльності в Україні. *Вісник економічної науки України*. 2018. Вип. 2. С. 177–182.

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Ястремський О. І. Види економічної діяльності “Освіта”, “Наукові дослідження і розробки” в структурі національної економіки України. *Освітня аналітика*. 2019. № 5. С. 20–30.



“НДР” з іншими галузями національної економіки України: розраховано структури їх проміжного споживання; використання послуг цих ВЕД іншими галузями; норми валової доданої вартості, проміжного споживання галузями. Із застосуванням матриці повних витрат згенеровано сценарії впливу кінцевого споживання “Освіти”, “НДР” на загальний випуск усієї національної економіки і галузей. Визначено загальні проблеми економіки України – зависокий рівень проміжного споживання (близько 60 %), низький рівень продуктивності.

У параграфі здійснено огляд цитованих робіт, наведено розрахунки частково за оновленими базами даних.

### Україна в глобальних тенденціях інноватизації<sup>1</sup>

Важливим показником інноватизації національних економік є інтенсивність НДР (англ. R&D intensity), тобто частка видатків на них щодо ВВП. За цим показником лідером є Південна Корея – 4,23 %. В інших країнах він становить: США – 2,74 %, Франція – 2,22, Німеччина – 2,93, Японія – 3,29, Китай – 2,07, Великобританія – 1,70 %, Європейський Союз – 1,96, Індія – 0,63 %.

За матеріалами міжгалузевого балансу 2016 р.<sup>2</sup> в Україні ВЕД “Наукові дослідження і розробки” (КВЕД-2010: розділ 72) має частку у загальному випуску 0,41 %, у ВВП – 0,65 %.

Одним із показників, що оцінює ступінь інноваційності країни, є Глобальний інноваційний індекс (Global Innovation Index)<sup>3</sup>, що розраховується як середнє підіндексів “Витрати” (англ. Input subindex) і “Результати” (англ. Output subindex). Перший підіндекс містить п’ять опорних індексів:

- інститути;
- людський капітал і дослідження;
- інфраструктура;
- досконалість ринків;
- досконалість підприємництва.

Другий індекс охоплює:

- результати знань і технологій;
- креативний випуск.

<sup>1</sup> Ястремський О. І. Україна в глобальних та глокалізаційних тенденціях інноватизації. *Актуальні проблеми фінансового управління: глобальні тенденції і національна практика* / за ред. Т. І. Єфименко ; “Акад. фін. управління”. Київ, 2018. С. 165–182.

<sup>2</sup> Таблиці “витрати-випуск” України в основних цінах : стат. зб. URL: [http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/img/pdf.gif](http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/img/pdf.gif).

<sup>3</sup> Global Innovation Index. URL: <https://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/reportpdf/gii-full-report-2015-v6.pdf>

Індекс ефективності інновацій – це відношення результатів до витрат. Кожен опорний індекс складається з трьох підіндексів, підіндекси – з індивідуальних індикаторів. Всього використовується 79 індикаторів.

Джерелами інформації є дослідження Всесвітнього економічного форуму, Світового банку, Індексу простоти ведення бізнесу, ЮНЕСКО, Міжнародної спілки телекомунікацій та ін.

За даними Глобального інноваційного індексу Україна посідала в 2018 р. 43-тє місце, у 2017 р. – 50-тє. Отже, спостерігався істотний прогрес.

Показовим є результат Індексу ефективності інновацій. За ним Україна була на 5-му місці у світі.

### Україна в глокалізації інноваційного процесу<sup>1</sup>

Сучасний глобалізований світ демонструє закономірний парадокс – індивідуальність може найповніше виявитися в колективній співпраці, остання – у співробітництві з науковцями різних країн. Подібні процеси отримали назву *глокалізації*.

Частка суто американських статей із авторами з кількох установ з 1990 по 2012 р. зростає з 34 до 62 %. Спільна публікація була більш поширеною в академічному секторі, ніж в інших інституційних секторах США. Частка зазначених статей із авторами з багатьох академічних установ підвищилася з 16 % у 1990 р. до 31 % у 2012 р. Інші установи також демонстрували подібну тенденцію до спільних публікацій. Середнє число авторів наукових праць, опублікованих представниками навчальних закладів США, також значно збільшилось – від трьох у 1990 р. до восьми авторів у 2012 р.<sup>2</sup>

Подібна тенденція спостерігається в інших розвинутих країнах. В Україні, за ініціативою МОН України, з 2018 р. обов'язковою вимогою для участі в конкурсах НДР на отримання підтримки державного бюджету є належність виконавців до різних установ.

За матеріалами<sup>3</sup> наведено дані щодо загального обсягу публікацій в реферованих виданнях по країнах. Україна посідала доволі високе місце в на-

<sup>1</sup> Ястремський О. І. Види економічної діяльності “Освіта”, “Наукові дослідження і розробки” в структурі національної економіки України. *Освітня аналітика*. 2019. № 5. С. 20–30.

<sup>2</sup> Ястремський О. І. Україна в глобальних та глокалізаційних тенденціях інноватизації. *Актуальні проблеми фінансового управління: глобальні тенденції і національна практика* / за ред. Т. І. Єфименко ; “Акад. фін. управління”. Київ, 2018. С. 165–182.

<sup>3</sup> National Science Board. 2018. Science and Engineering Indicators 2018. Arlington VA: National Science Foundation <https://www.nsf.gov/statistics/2018/nsb20181/report/sections/overview/knowledge--and-technology-intensive-economic-activity>

веденому рейтингу, причому у 2016 р. вона випереджала такі розвинуті країни, як Чилі, Словаччина, Угорщина, Ірландія<sup>1</sup>.

Темпи зростання кількості українських публікацій також достатньо значні (3,4 %) і набагато перевищують середні темпи економічного зростання, а також рейтинг України за ВВП на одну особу (109-те місце).

### **Метод міжгалузевого балансу (таблиці “Витрати – Випуск”) в аналізі ВЕД “Освіта”, “НДР”**

Цей метод дає змогу зрозуміти місце різних галузей в структурі національної економіки. Наразі Державна служба статистики систематично публікує матеріали міжгалузевого балансу України в розрізі 42 галузей (таблиці “Витрати – випуск”), серед яких – “Освіта” (КВЕД: Р85), “Наукові дослідження і розробки” (КВЕД: М72).

Міжгалузевий баланс надає цінний аналітичний матеріал щодо місця вказаних видів економічної діяльності в структурі національної економіки й допомагає визначити:

- основних споживачів ВЕД “Освіта”, “НДР”;
- основних постачальників;
- вплив зміни кінцевого споживання на загальний випуск в економіці (матриця повних витрат);
- інше.

Згідно з КВЕД-2010 “Освіта”, “включає державну і приватну освіту будь-якого рівня та навчання будь-якої професії, очне або заочне, а також по радіо й телебаченню, через мережу Інтернет і поштою. Ця секція включає освіту, яка надається різними установами в рамках шкільної системи освіти на всіх її рівнях, а також освіта для дорослих, програми ліквідації неписьменності тощо. До секції також включено діяльність військових лиців і академій, в'язничних шкіл і т. ін. відповідного рівня. Кожен рівень початкової освіти включає спеціальне навчання учнів із фізичними та розумовими вадами”<sup>2</sup>.

“Наукові дослідження і розробки” (КВЕД – 2010: М 72) “включає три види діяльності з наукових досліджень і розробок:

- фундаментальні дослідження: наукова теоретична та (або) експериментальна діяльність, спрямована на одержування нових знань про закономірності розвитку природи, суспільства, людини, їх взаємо-

<sup>1</sup> Ястремський О. І. Україна в глобальних та глокалізаційних тенденціях інноватизації. Актуальні проблеми фінансового управління: глобальні тенденції і національна практика / за ред. Т. І. Єфименко ; “Акад. фін. управління”. Київ, 2018. С. 165–182.

<sup>2</sup> КВЕД-2010: Секція Р. URL: [http://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/SECT/KVED10\\_P.html](http://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/SECT/KVED10_P.html).

зв'язку, без будь-якої конкретної мети, пов'язаної з використанням цих знань;

- прикладні дослідження: роботи, спрямовані на одержування нових знань із метою практичного їх використання, а також для розроблення технічних нововведень;
- експериментальні розробки: систематична діяльність, яка спирається на наявні знання, придбані в результаті досліджень і/чи практичного досвіду, спрямована на виробництво нових матеріалів, продуктів чи пристроїв, впровадження нових процесів, систем та послуг чи значне удосконалення тих, що вже випускалися або були введені в дію.

Дослідження і розробки поділяються на дві категорії: природничі й технічні науки; суспільні та гуманітарні науки<sup>1</sup>.

ВЕД “Освіта” і “НДР” є ключовими для переведення національної економіки України на інноваційний шлях розвитку. Тому варто вивчити прямі та зворотні зв'язки цих галузей у структурі міжгалузевих зв'язків.

Відношення ВВП до загального випуску в Україні у 2016–2017 рр. становило приблизно 40 %; отже, частка проміжного споживання в загальному випуску – 60 % (розраховано за даними Державної служби статистики України<sup>2</sup>). У США ці показники в 2016 р. становили: 58,05, 41,95 % (розраховано за даними Бюро економічного аналізу<sup>3</sup>). Приблизно такі самі показники має Польща. Отже, економіка України витратніша, продуктивність її значно менша, ніж у розвинутих країнах.

Підвищення продуктивності є значним ресурсом економічного зростання в Україні. Світовий досвід показує, що цього можна досягти за рахунок інноваційного шляху розвитку, широкого використання наукових досліджень і розробок, освіти. Тому варто дослідити їхнє місце в структурі національної економіки.

У табл. 3.2 відображено розрахунки частки доданої вартості по 42 ВЕД за матеріалами таблиці “Витрати – Випуск” за 2016 р.<sup>4</sup>

Отже, ВЕД “НДР”, “Освіта” мають значну продуктивність (відношення валової доданої вартості до випуску), проте в національній економіці їхня частка невелика. Якщо порівнювати дані щодо ВЕД “НДР”, “Освіта” з 2017 р., то можна побачити зміни (табл. 3.3, 3.4).

<sup>1</sup> КВЕД-2010: Розділ 72. URL: [http://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/72/KVED10\\_72.html](http://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/72/KVED10_72.html).

<sup>2</sup> Таблиці “витрати-випуск” України в основних цінах : стат. зб. URL: [http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/img/pdf.gif](http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/img/pdf.gif).

<sup>3</sup> Commodities by commodities /After Redefinitions/Producer Value – Commodities by commodities, 1997–2016: 17 Commodities. URL: [https://www.bea.gov/industry/io\\_annual.htm](https://www.bea.gov/industry/io_annual.htm).

<sup>4</sup> Таблиці “витрати-випуск” України в основних цінах : стат. зб. URL: [http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/img/pdf.gif](http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/img/pdf.gif).

**Валова додана вартість до загального випуску (за даними 2016 р.), %**

№ з/п	БЕД	Валова додана вартість до випуску	Частка у випуску національної економіки	Частка у валовій доданій вартості
1	Сільське, лісове та рибне господарство	42,67	12,96	13,82
2	Добування кам'яного та бурого вугілля	36,90	0,84	0,78
3	Добування сирової нафти та природного газу	70,84	1,84	3,26
4	Добування металевих руд, інших корисних копалин та розроблення кар'єрів; надання допоміжних послуг у сфері добувної промисловості та розроблення кар'єрів	42,32	2,33	2,47
5	Виробництво харчових продуктів; напоїв та тютюнових виробів	18,38	9,77	4,49
6	Текстильне виробництво, виробництво одягу, шкіри та інших матеріалів	50,35	0,52	0,65
7	Виробництво деревини, паперу; поліграфічна діяльність та тиражування	22,01	1,82	1,00
8	Виробництво коксу та коксопродуктів	10,99	0,66	0,18
9	Виробництво продуктів нафтопереробки	13,71	0,72	0,25
10	Виробництво хімічних речовин і хімічної продукції	11,22	1,37	0,38
11	Виробництво основних фармацевтичних продуктів і фармацевтичних препаратів	30,50	0,59	0,45
12	Виробництво гумових і пластмасових виробів	14,70	0,99	0,37
13	Виробництво іншої неметалевої мінеральної продукції	16,77	1,46	0,61
14	Металургійне виробництво	14,89	6,12	2,28
15	Виробництво готових металевих виробів, крім машин і устаткування	22,39	0,87	0,49
16	Виробництво комп'ютерів, електронної та оптичної продукції	29,42	0,27	0,20
17	Виробництво електричного устаткування	29,41	0,58	0,43
18	Виробництво машин і устаткування, не віднесених до інших угруповань	31,36	1,08	0,85
19	Виробництво автотранспортних засобів, причепів і напівпричепів	23,91	0,33	0,20
20	Виробництво інших транспортних засобів	41,58	0,60	0,62
21	Виробництво меблів; іншої продукції; ремонт і монтаж машин і устаткування	35,52	1,09	0,97
22	Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря	30,47	4,79	3,65

Закінчення табл. 3.2

№ з/п	ВЕД	Валова додана вартість до випуску	Частка у випуску національної економіки	Частка у валовій доданій вартості
23	Водопостачання; каналізація, поводження з відходами	27,71	0,61	0,42
24	Будівництво	19,75	4,75	2,35
25	Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	49,30	12,75	15,72
26	Транспорт, складське господарство	45,50	6,65	7,56
27	Поштова і кур'єрська діяльність	65,83	0,11	0,19
28	Тимчасове розміщення й організація харчування	47,65	0,65	0,77
29	Видавнича діяльність; виробництво кіно- та відеофільмів, телевізійних програм, видання звукозаписів; діяльність радіомовлення та телевізійного мовлення	34,02	0,47	0,40
30	Телекомунікації (електрозв'язок)	55,57	1,07	1,48
31	Комп'ютерне програмування, консультування та надання інформаційних послуг	48,71	2,08	2,53
32	Фінансова та страхова діяльність	60,81	2,13	3,23
33	Операції з нерухомим майном	70,14	4,11	7,22
34	Діяльність у сферах права та бухгалтерського обліку; діяльність головних управлінь (хед-офісів); консультування з питань керування; діяльність у сферах архітектури та інжинірингу; технічні випробування та дослідження	44,08	1,38	1,52
<b>35</b>	<b>Наукові дослідження та розробки</b>	<b>63,12</b>	<b>0,41</b>	<b>0,65</b>
36	Рекламна діяльність і дослідження кон'юнктури ринку; наукова та технічна діяльність; ветеринарна діяльність	55,16	0,88	1,21
37	Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	49,86	1,17	1,46
38	Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування	67,56	3,60	6,08
<b>39</b>	<b>Освіта</b>	<b>67,04</b>	<b>2,62</b>	<b>4,40</b>
40	Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	59,27	1,96	2,91
41	Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	58,54	0,46	0,67
42	Надання інших видів послуг	63,88	0,53	0,84
	<b>Всього</b>	<b>40,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
	<i>Min</i>	<i>10,99</i>	<i>0,11</i>	<i>0,18</i>
	<i>Max</i>	<i>70,84</i>	<i>12,96</i>	<i>15,72</i>

Складено автором.

Таблиця 3.3

**Валова додана вартість до випуску, частка випуску, частка у валовій доданій вартості для ВЕД “НДР”, “Освіта” в 2016 р., %**

№ з/п	ВЕД	Валова додана вартість до випуску	Частка у випуску національної економіки	Частка у валовій доданій вартості
35	Наукові дослідження та розробки	63,12	0,41	0,65
39	Освіта	67,04	2,62	4,40

Складено автором.

Таблиця 3.4

**Валова додана вартість до випуску, частка випуску, частка у валовій доданій вартості для ВЕД “НДР”, “Освіта” в 2017 р., %**

№ з/п	ВЕД	Валова додана вартість до випуску	Частка у випуску національної економіки	Частка у валовій доданій вартості
35	Наукові дослідження та розробки	70,8	0,37	0,66
39	Освіта	74,1	2,88	5,29

Складено автором.

Таким чином, у 2017 р. порівняно з 2016 р. значно збільшилася частка доданої вартості в загальному випуску для обох ВЕД, частка у випуску всієї економіки дещо зменшилася для “НДР”, проте зросла для “Освіти”, частка у валовій доданій вартості економіки практично не змінилася для “НДР” і зросла для “Освіти”.

Зауважимо, що більшість ВЕД зі значною доданою вартістю мають малу частку в загальному випуску, доданій вартості економіки в цілому.

У табл. 3.5 наведено проміжне використання ВЕД “Наукові дослідження і розробки” іншими ВЕД.

Важливим показником є наукоємність ВЕД, тобто, частка використання НДР у їх загальному випуску (табл. 3.6).

Окрім самого ВЕД “НДР”, ВЕД “Фармацевтика” є найбільш наукоємним. Характерним є невисокий рівень наукоємності ВЕД “Освіта”.

**Використання ВЕД “Освіта”, “НДР” продукції та послуг інших ВЕД**

Таблиці “Витрати – випуск” (міжгалузевий баланс) дають змогу визначити постачання товарів і послуг усіх ВЕД для ВЕД “Освіта”, “Наукові дослідження і розробки”. За даними таблиць за 2016 р. виокремлено найбільших постачальників ВЕД “НДР” (табл. 3.7).



Таблиця 3.5

**ВЕД із найбільшим обсягом використання НДР у 2016 р.**

№	ВЕД	Використання НДР, млн грн
1	Державне управління	1 032
2	НДР	754
3	Фармацевтика	560
4	Право, облік	547
5	Торгівля	373
6	Програмування	328
7	Будівництво	263
8	Нафта	253
9	Електроенергія	181
10	Інший транспорт	156
11	Водопостачання	109
12	Харчові продукти	95
13	Інші машини	95
14	Освіта	85

Складено автором.

Таблиця 3.6

**ВЕД – лідери за наукоємністю у 2016 р., %**

№	ВЕД	Наукоємність
1	НДР	3,62
2	Фармацевтика	1,88
3	Право, облік	0,78
4	Державне управління	0,57
5	Інший транспорт	0,52
6	Водопостачання	0,36
7	Програмування	0,31
8	Нафта	0,27
9	Комп'ютери, електроніка	0,22
10	Інші машини	0,17
11	Реклама	0,15
12	Металовироби	0,13
13	Будівництво	0,11
14	Кокс	0,10
15	Хімія	0,09
16	Вугілля	0,08
17	Електроенергія	0,07
18	Освіта	0,06

Складено автором.

Таблиця 3.7

**ВЕД – постачальники товарів та послуг для ВЕД “Наукові дослідження і розробки” за 2016 р.**

№	ВЕД-постачальники	Використання ВЕД “НДР” продукції інших ВЕД, млн грн	Частка у випуску НДР, %
1	Комп’ютери, електроніка	1 162	5,58
2	Операції з нерухомістю	972	4,67
3	Торгівля	790	3,79
4	НДР	754	3,62
5	Інші машини	485	2,33
6	Хімія	462	2,22
7	Фінанси	360	1,73
8	Електроенергія	300	1,44
9	Транспорт	290	1,39
10	Право, облік	265	1,27
11	Металовироби	188	0,90
12	Харчування	159	0,76
13	Електроустаткування	137	0,66
14	Металургія	127	0,61
15	Програмування	120	0,58
16	Гума, пластмаса	119	0,57
17	Будівництво	102	0,49
18	Телекомунікації	91	0,44
19	Державне управління	83	0,40
20	Меблі	66	0,32

Складено автором.

Повну картину потоків товарів і послуг до ВЕД “НДР” відображено на рис. 3.3.

Аналогічно можна розрахувати потоки товарів і послуг до ВЕД “Освіта” (табл. 3.8).

На рис. 3.4 наведено структуру постачання ВЕД “Освіта” всіма ВЕД.

Таким чином, ВЕД “Освіта” споживає найбільше послуг освіти. ВЕД “Освіта” є доволі енергоємною, споживає значний обсяг ВЕД “Комп’ютерне програмування, консультування та надання інформаційних послуг” (1272 млн грн). Водночас ВЕД “Освіта” не споживає товарів ВЕД “Виробництво комп’ютерів, електронної та оптичної продукції”.

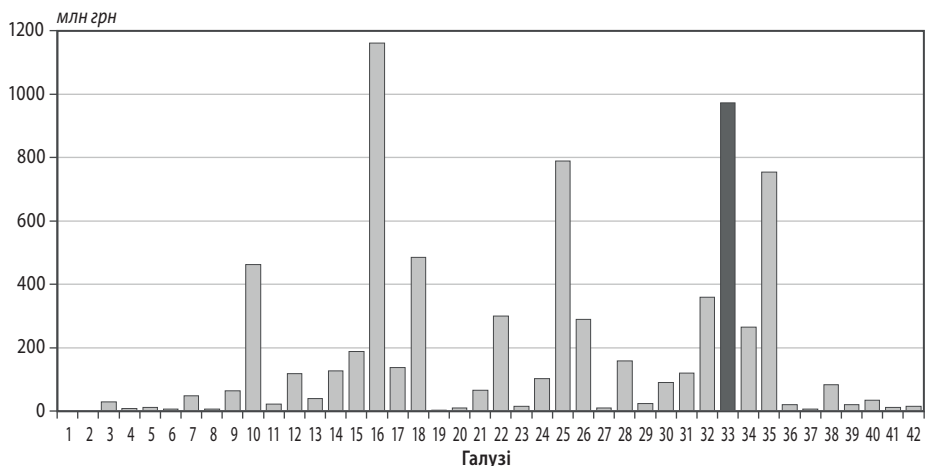


Рис. 3.3. Постачання продукції і послуг всіх ВЕД до ВЕД “Наукові дослідження і розробки”

Розраховано та складено автором.

Таблиця 3.8

Основні ВЕД – постачальники товарів та послуг для ВЕД “Освіта” за 2016 р.

№	ВЕД	Сума, млн грн	Частка загального випуску, %
1	Освіта	7 990	6,02
2	Електроенергія	7 761	5,85
3	Торгівля	4 367	3,29
4	Державне управління	2 629	1,98
5	Сільське господарство	2 278	1,72
6	Поліграфія, папір	1 987	1,50
7	Право, облік	1 875	1,41
8	Фінанси	1 603	1,21
9	Нафта	1 428	1,08
10	Програмування	1 272	0,96
11	Харчові продукти	1 231	0,93
12	Нафтопереробка	1 019	0,77
13	Адміністративне обслуговування	842	0,63
14	Транспорт	820	0,62

Складено автором.

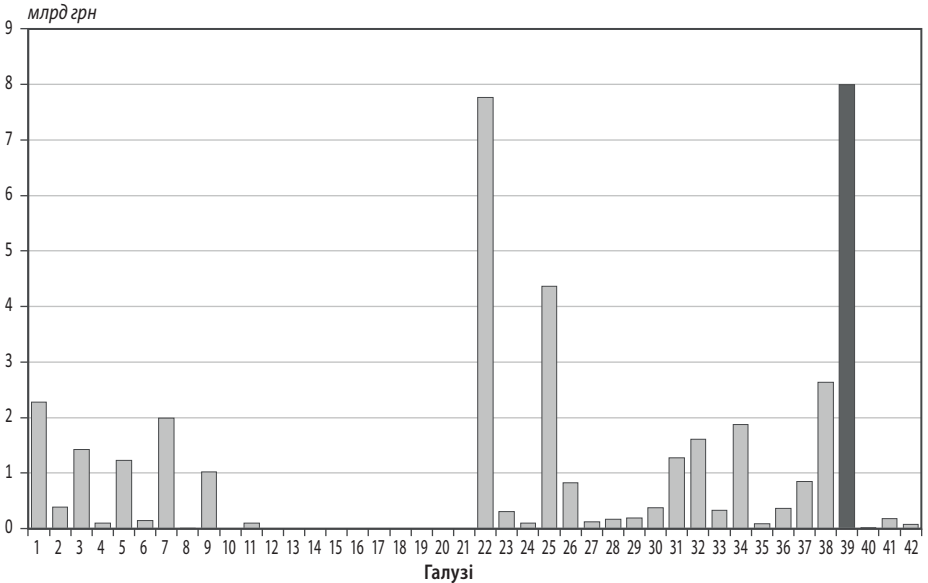


Рис. 3.4. Постачання продукції і послуг всіх ВЕД до ВЕД “Освіта”

Розраховано та складено автором.

### Зворотні зв'язки між ВЕД “НДР”, “Освіта” та іншими ВЕД: використання матриці повних витрат

Матриця повних витрат  $(E - A)^{-1}$ , де  $A$  – матриця прямих витрат, є ключовим елементом міжгалузевого балансу. Вона розраховується і оприлюднюється в багатьох країнах, з Україною включно (матриця повних витрат)<sup>1</sup>. Матриця є інструментом основного сценарію використання моделі В. Леонтьєва<sup>2</sup>, а саме: “Як зміняться загальні (валові) випуски за умови зміни вектору кінцевого попиту?”

Математично ця залежність виражається таким чином:

$$\Delta x = (E - A)^{-1} \Delta y. \quad (3.19)$$

Матриця повних витрат для номенклатури КВЕД для таблиці “витрати – випуск” України за 2016 р. для 42 ВЕД складається з:  $42 \cdot 42 = 1764$  елементів.

<sup>1</sup> Таблиці “витрати-випуск” України в основних цінах : стат. зб. URL: [http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/img/pdf.gif](http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/img/pdf.gif).

<sup>2</sup> Horowitz K. J., Planting M. A. Concepts and Methods of the Input-Output Accounts / Bureau of Economic Analysis (BEA), U.S. Department of Commerce. 2006 (updated 2009). 206 p.

Кожен елемент  $b_{ij}$  показує зміну валового (загального) випуску ВЕД  $i$  за умови зміни кінцевого попиту ВЕД  $j$ . Отже, матриця повних витрат абсорбує не лише прямі, а й опосередковані зв'язки між ВЕД.

Розглянемо деякі з можливих сценаріїв.

### Сценарій 1 (збільшення кінцевого попиту ВЕД “Освіта” на 1 млн грн)

У табл. 3.9 наведено повні (прямі та спряжені) впливи на інші ВЕД унаслідок збільшення кінцевого попиту ВЕД “Освіта”.

Отже, при збільшенні кінцевого попиту ВЕД “Освіта” на 1 млн грн (наприклад, за рахунок збільшення експорту освітніх послуг, тобто навчання студентів-іноземців) загальний (валовий) випуск зросте на 1,678 млн грн.

Таблиця 3.9

#### Повний вплив кінцевого попиту ВЕД “Освіта” на інші ВЕД, млн грн

№ з/п	ВЕД	Зміна валового випуску при зміні кінцевого попиту на 1 млн грн
1	Освіта	1,065
2	Електроенергія	0,090
3	Торівля	0,070
4	Нафта	0,046
5	СГ	0,035
6	Фінанси	0,031
7	Поліграфія, папір	0,029
8	Право, облік	0,024
9	Державне управління	0,023
10	Вугілля	0,022
11	Хімія	0,022
12	Транспорт	0,021
13	Програмування	0,020
...		
22	Реклама	0,008
...		
28	Видавнича діяльність	0,005
...		
30	Комп'ютери, електроніка	0,004
...		
38	НДР	0,002
...		
41	Охорона здоров'я	0,001
	<b>Всього</b>	<b>1,678</b>

Складено автором.

З них 1,065 млн грн залишається в самій галузі, різниця: 1,678 – 1,065 = 0,613 млн грн припадає на інші галузі. ВЕД “Освіта” є енергоємною, проте не наукоємною, порівняно невеликий обсяг використовується на послуги реклами, видавничої діяльності.

### Сценарій 2 (збільшення кінцевого попиту на НДР на 1 млн грн)

Цей сценарій передбачає, зокрема, можливість збільшення експортно-імпортного сальдо ВЕД “НДР” на 1 млн. Результати відображені в табл. 3.10.

Таблиця 3.10

### Вплив збільшення кінцевого попиту ВЕД “НДР” на 1 млн грн на загальні випуски інших ВЕД, млн грн

№ з/п	ВЕД	Зміна валового випуску при зміні кінцевого попиту на 1 млн грн
1	НДР	1,039
2	Торгівля	0,099
3	Комп'ютери, електроніка	0,085
4	Операції з нерухомістю	0,072
5	Хімія	0,056
6	Електроенергія	0,049
7	Інші машини	0,046
8	Фінанси	0,044
9	Металургія	0,043
10	Нафта	0,036
11	Транспорт	0,034
12	Право, облік	0,026
...		
17	Програмування	0,014
...		
26	Телекомунікації	0,009
27	Адміністративне обслуговування	0,009
28	Реклама	0,008
29	Державне управління	0,007
...		
36	Охорона здоров'я	0,003
...		
39	Освіта	0,002
...		
	<b>Всього</b>	<b>1,873</b>
	<i>Max</i>	<i>1,039</i>
	<i>Min</i>	<i>0,001</i>

Складено автором.

Результати є показовими. Збільшення кінцевого попиту ВЕД “НДР” практично не вимагає збільшення послуг освіти. Відносно значний вплив справляється на ВЕД “Виробництво комп’ютерів, електронної та оптичної продукції”, незначний – на ВЕД “Комп’ютерне програмування, консультування та надання інформаційних послуг”.

Загальне збільшення валового випуску в економіці становить: 1,873 млн грн, з них 1,039 млн грн залишається у ВЕД “НДР”, різниця: 1,873 – 1,039 = 0,834 млн грн – це вплив на інші ВЕД.

Експортно-імпортне сальдо є додатним: експорт 6629 млн грн, імпорт – 1916 млн, сальдо – 4713 млн грн. Це сальдо можна істотно збільшити за рахунок активного просування вітчизняних розробок за кордоном. Вплив кінцевого попиту НДР на ВЕД “Рекламна діяльність і дослідження кон’юнктури ринку; наукова та технічна діяльність; ветеринарна діяльність” мізерний – 8 тис. грн на 1 млн грн кінцевого попиту НДР.

### **“Ключові” галузі економіки, галузі з прямим впливом на економіку, галузі з оберненим впливом**

Автор наводив результати розрахунків по Україні за спеціальною класифікацією, що отримала назву “ключові” галузі (ВЕД)<sup>1</sup>. Термін “ключові” взятий в лапки, оскільки є калькою перекладу з англійської ‘key industries’. Класифікація і технологія розрахунків запропоновані досить давно<sup>2</sup>, проте й наразі використовуються, зокрема, в аналізі міжгалузевої структури економіки Польщі<sup>3</sup>.

Ідея класифікації “ключових” галузей базується на інтерпретації матриці повних витрат. Якщо  $b_{ij}$  – коефіцієнт повних витрат галузі  $i$  на кінцевий попит галузі  $j$ , то сума  $\sum_j b_{ij}$  вказує, на скільки збільшиться валовий випуск галузі  $i$  за умови одиничного збільшення кінцевого попиту всіх галузей. Аналогічно  $\sum_i b_{ij}$  демонструє збільшення сумарного валового випуску усіх галузей у разі одиничного збільшення кінцевого споживання галузі  $j$ .

<sup>1</sup> Ястремський О. І. Види економічної діяльності “Освіта”, “Наукові дослідження і розробки” в структурі національної економіки України. *Освітня аналітика*. 2019. № 5. С. 20–30; Ястремський О. І. Ключові та ефективні види економічної діяльності в Україні. *Вісник економічної науки України*. 2018. Вип. 2. С. 177–182.

<sup>2</sup> *Rasmussen P. Studies in inter-sectoral relations*. Copenhagen: Einar Harks., 1956.

<sup>3</sup> *Gurgul H., Majdosz P. Key Sector Analysis: A Case of the Transited Polish Economy. Managing Global Transitions*. 2005. Vol. 3, No 1. URL: [http://www.fm-kp.si/zalozba/ISSN/1581-6311/3\\_095-111.pdf](http://www.fm-kp.si/zalozba/ISSN/1581-6311/3_095-111.pdf).



Індекс

$$BL_j = \frac{\frac{1}{n} \sum_i b_{ij}}{\frac{1}{n^2} \sum_{ij} b_{ij}} \quad (3.20)$$

отримав назву індексу *оберненого впливу галузі j* на всю економіку (англ. Backward linked oriented industry).

Індекс

$$FL_j = \frac{\frac{1}{n} \sum_j b_{ij}}{\frac{1}{n^2} \sum_{ij} b_{ij}} \quad (3.21)$$

визначає *прямий вплив* усієї економіки на галузь *i*.

Якщо  $BL_j > 1$ , то галузь називається *галуззю із сильним оберненим впливом* усієї економіки на галузь, якщо  $FL_i > 1$  – *галуззю із сильним прямим впливом* (англ. Forward linked oriented industry) на всю економіку.

У цитованих роботах запроваджена така класифікація галузей:

- “ключові” галузі –  $FL, BL > 1$ ;
- галузі з прямим впливом –  $FL > 1, BL < 1$ ;
- галузі з оберненим впливом –  $FL < 1, BL > 1$ ;
- галузі зі слабким впливом –  $FL < 1, BL < 1$ .

Усі терміни мають сприйматися із застереженнями. Про “ключові” галузі вже згадувалося, тому автор залишає це поняття в лапках. Термін “прямий” і “обернений впливи” можуть трактуватися неоднозначно, якщо не визначити в діаді “економіка – галузь” орієнтацію. У згаданих роботах “економіка → галузь” тлумачиться як прямий вплив, “галузь → економіка” – як обернений.

Варто наголосити, що йдеться про впливи кінцевого використання на валові випуски. Отже, “впливовість” галузі залежить від матриці повних витрат. Тобто “ключові” галузі – характеристика витратних галузей. Крайніми аналогами термінів “ключові” й “зі слабким впливом” були б “важкі” й “легкі” галузі. Проте в цій публікації автор дотримуватиметься перекладів “кальок” для зручнішого порівняння по країнах.

Результати розрахунків наведено на рис. 3.5.

З розрахунків і рисунку випливає, що ВЕД “НДР”, “Освіта” є слабо орієнтованими. Тобто зміна їх кінцевого використання менш впливова на інші ВЕД, ніж у середньому. Водночас ці ВЕД мають високу додану вартість. У зв’язку з цим виникає потреба в іншій класифікації ВЕД, а саме за впливом випусків ВЕД на кінцеве використання й додану вартість. Подібна кла-

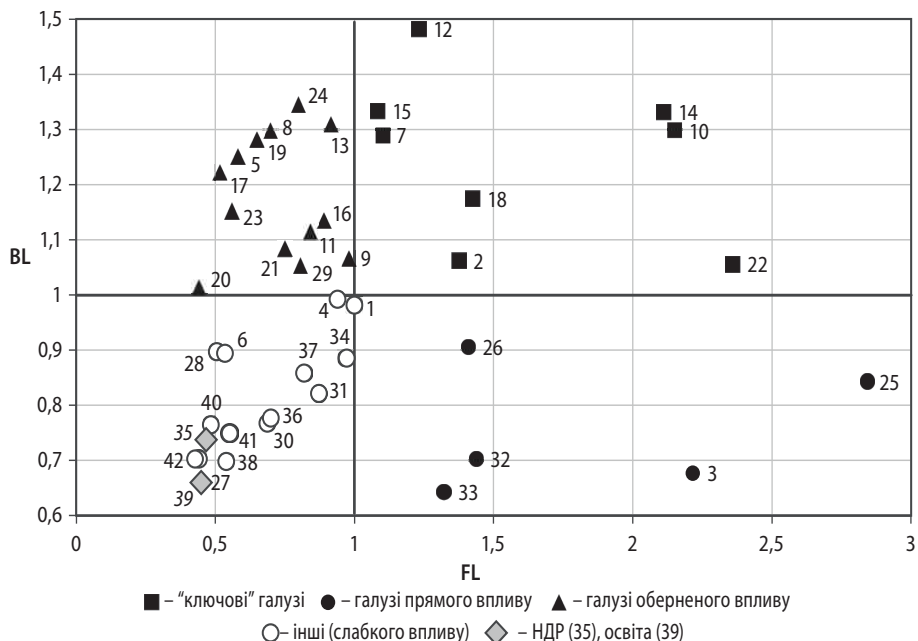


Рис. 3.5. Мапа галузей (видів економічної діяльності) за ступенем впливу прямих і обернених впливів

Розраховано та складено автором.

сифікація була запроваджена автором (ефективні ВЕД)<sup>1</sup>. Тому необхідно сполучати аналіз ВЕД “НДР”, “Освіта” в термінах ефективних і ключових ВЕД.

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

Низка публікацій, зокрема національна доповідь “Інноваційна Україна 2020”<sup>2</sup>, свідчить про високий потенціал України в наукових дослідженнях. На це вказують індекси результативності НДР, зокрема Індексу ефективності інновацій, за яким Україна посідає 5-те місце у світі. Проте потенціал у цій галузі використовується неефективно.

<sup>1</sup> Ястремський О. І. Ключові та ефективні види економічної діяльності в Україні. *Вісник економічної науки України*. 2018. Вип. 2. С. 177–182.

<sup>2</sup> *Інноваційна Україна 2020* : нац. доп. / за заг. ред. В. М. Гейця та ін. ; НАН України. Київ, 2015. 336 с.

Результати моделювання, прогнозу і порівняльного аналізу поширення інтернету й електронної комерції<sup>1</sup> показують, що Україна наразі поступається в поширенні новітніх інформаційних технологій порівняно з Австрією та Польщею. Проте в найближчому майбутньому є підстави вважати, що цей розрив скоротиться.

Розрахунки засвідчили ефективність використання хмарних технологій на підприємствах<sup>2</sup>. Їх поширення є ресурсом економічного зростання.

Види економічної діяльності “НДР”, “Освіта” за КВЕД-2010 (коди М72 і Р85 відповідно) є ВЕД із високою доданою вартістю;

Аналіз вказаних видів діяльності в структурі національної економіки України висвітлює значні проблеми цих видів діяльності, зокрема:

- незначна наукоємність інших ВЕД. Найбільша з них (окрім самої НДР) спостерігається у “Фармацевтиці” – 1,68 %;
- ВЕД “Освіта” є енергоємним, проте не наукоємним, порівняно невеликий обсяг приросту загального випуску використовується на послуги реклами, видавничої діяльності;
- експортно-імпортне сальдо ВЕД “Освіта” є від’ємним через слабке просування вітчизняної освіти за кордоном, недостатньо високу якість, що оцінюється світовим ринком освіти;
- експортно-імпортне сальдо ВЕД “НДР” додатне. Потрібно докладати зусиль для просування результатів ВЕД “НДР” за кордоном.

Загальноекономічною проблемою є висока матеріалоемність національної економіки. На одиницю загального випуску приблизно 40 % припадає на ВВП, тоді як у розвинутих країнах – близько 60 %. Зменшення витратності є одним із резервів зростання національної економіки. Один зі способів його реалізації – упровадження сучасних технологій, зокрема хмарних.

Висновки з використанням методів міжгалузевого балансу мають розглядатися із застереженнями, зокрема такими:

- Є дискусійні питання стосовно ідентифікації деяких видів економічної діяльності, пропозиції щодо вдосконалення КВЕД<sup>3</sup>.
- “Чиста” наука у виді економічної діяльності М72 “Наукові дослідження і розробки”, на нашу думку, не відображає повністю наукової діяльності

<sup>1</sup> Див.: The internet and e-commerce diffusion in European countries (modeling at the example of Austria, Poland and Ukraine) / T. Zatonatska, O. Dluhopolskyi, I. Chyrak, N. Kotys. *Innovative Marketing*. 2019. Vol. 15, Iss. 1. P. 66–75.

<sup>2</sup> Див.: Zatonatska T., Dluhopolskyi O. Modelling the Efficiency of the Cloud Computing Implementation at Enterprises. *Marketing and Management of Innovations*. 2019. No. 3. P. 45–59. URL: <http://doi.org/10.21272/mmi.2019.3-04>.

<sup>3</sup> Гасанов С. С. Дослідження і розробки (R&D) у структурі національної економіки: методологія міжнародних порівнянь. *Наукові праці НДФІ*. 2018. Вип. 3. С. 5–17. URL: <https://doi.org/10.33763/npndfi2018.03.005>.

в економіці<sup>1</sup>. Наприклад, секція М “включає спеціалізовану професійну, наукову і технічну діяльність. Ця діяльність вимагає високого рівня підготовки та робить доступними для користувачів спеціальні знання та навички”<sup>2</sup>. Секція М також містить, скажімо, підсекції М71 “Технічні випробування та дослідження”, М74 “Надання професійних наукових і технічних послуг (крім юридичної та банківської діяльності, діяльності у сферах архітектури та інжинірингу, технічних випробувань і досліджень, керування та консультування з питань керування, наукових досліджень і розробок, реклами)”. Остання підсекція вимагає редагування, оскільки основна назва суперечить тексту в дужках.

- В економіці України існує значний неформальний сектор, який не враховує офіційна статистика.
- Міжнародні порівняння мають проводитися з урахуванням ступеня агрегування, особливостей національних класифікаторів видів діяльності. Наприклад, у США використовується класифікатор NAICS (North American Industry Classification System).

Перспективним є синтез методів аналізу поширення сучасних інформаційних технологій<sup>3</sup> та методів міжгалузевого балансу (схеми “витрати – випуск” В. Леонтьєва). Приклад становлять роботи самого В. Леонтьєва<sup>4</sup>. Зокрема, вчений досліджує сценарії розвитку дистанційного навчання в структурі національної економіки США. В. Леонтьєву належить ідея використання методу “витрати – випуск” в аналізі структури міждисциплінарних досліджень. Він виявив подібність між структурами міжгалузевих зв’язків і наукових знань. У підметі “шахівниці” міждисциплінарних досліджень перелічуються напрями наукових знань, у присудку – індекси цитування в інших. Подібні дослідження необхідні й для України, що дасть матеріал для посилення синергетичності освітньої і наукової діяльності. Іншим перспективним проектом може бути дослідження змін структури національної економіки внаслідок запровадження нових інформаційних технологій, зокрема хмарних.

<sup>1</sup> Ястремський О. І. Види економічної діяльності “Освіта”, “Наукові дослідження і розробки” в структурі національної економіки України. *Освітня аналітика*. 2019. № 5. С. 20–30.

<sup>2</sup> КВЕД-2010: Секція М. URL: [http://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/SECT/KVED10\\_M.html](http://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/SECT/KVED10_M.html).

<sup>3</sup> Див.: The internet and e-commerce diffusion in European countries (modeling at the example of Austria, Poland and Ukraine) / Т. Zatonatska, О. Dluhopolskyi, І. Chyrak, N. Kotys. *Innovative Marketing*. 2019. Vol. 15, Iss. 1. P. 66–75.

<sup>4</sup> Див.: Леонтьев В. Избранные произведения. Москва : Экономика, 2006. Т. 1: Общеэкономические проблемы межотраслевого баланса. 408 с.; Т. 2: Специальные исследования на основе методологии “затраты-выпуск”. 543 с.

## 4.1. ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ТА УКРАЇНЬСЬКА ПРАКТИКА МІЖНАРОДНОГО ФІНАНСОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА НА ПРИКЛАДІ ФІНАНСОВИХ ІНСТИТУЦІЙ РОЗВИТКУ

У теперішніх реаліях співпраця з фінансовими інституціями (установами) розвитку є одним з потужних джерел та ефективних інструментів забезпечення економічного поступу країни. Цьому сприятиме, зокрема, проведення реформ, яке має супроводжуватись максимально ефективним використанням всього потенціалу такого співробітництва на засадах розроблення спільних підходів щодо актуалізації пріоритетів співпраці, продуктивного застосування сучасного фінансового інструментарію та забезпечення відповідальності й підзвітності за результати наданої допомоги для розв'язання найгостріших соціальних і економічних проблем.

Найпроблемніші аспекти удосконалення управління державними фінансами – бюджетними видатками, державними інвестиціями, державним боргом, підприємствами державного сектору економіки розкриваються в монографії академіка НАН України Т. І. Єфименко<sup>1</sup>, де пропонуються напрями забезпечення стабілізації державних фінансів в Україні з урахуванням досвіду країн ЄС та в рамках міжнародної співпраці.

---

<sup>1</sup> Удосконалення управління державними фінансами та реформування податкової системи України / за ред. Т. І. Єфименко. Київ : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2015. 446 с.

Академік НАН України О. Г. Білорус розкриває закономірності формування світ-системи фінансово-економічного глобалізму, сутність і наслідки процесів глобальної фінансіалізації і гіперфінансіалізації, а також обґрунтовує дію об'єктивного закону глобальної фінансової неоконвергенції і закону випереджального зростання фінансового капіталу в структурі глобального капіталу<sup>1</sup>. Автор звертає увагу, у тому числі, на співпрацю з міжнародними фінансовими інституціями (МФІ).

У роботі Я. В. Котляревського<sup>2</sup> розглянуто сучасний стан і перспективи еволюції фінансових та інвестиційних механізмів у сфері планування та реалізації екологічних міжнародних проєктів і програм, окреслено засадничі положення щодо формування концепції сталого розвитку в контексті залучення зелених інвестицій як форми фінансування проєктів, висвітлено відповідний світовий досвід.

Більшість вітчизняних досліджень стосуються співпраці України з МФІ, які є фінансовими установами, заснованими більше ніж однією країною, а отже, – суб'єктами міжнародного права. Існують і деякі двосторонні фінансові установи (створені двома країнами), які технічно є МФІ.

Нами розглянуто фінансові інституції розвитку (ФІР) (Development Finance Institutions, DFI), відомі також як банки розвитку або компанії з фінансування розвитку. До них належать багатосторонні, національні, двосторонні установи, інститути мікрофінансування, ФІР громад та оборотні позикові фонди, які надають ризиковий капітал на некомерційних засадах.

Аналізуючи діяльність ФІР, М. Ромеро<sup>3</sup> акцентує увагу на їх співпраці з приватним сектором, формах надання допомоги, розглядає коло питань, які вони повинні вирішувати, а також ставить під сумнів той факт, чи є вони “правильними” установами, що займають домінуюче становище у сфері фінансування розвитку і надають конкретні рекомендації щодо реформ. Говорячи про іноземні інвестиції, науковець наголошує на тому, що ці інвестиції не повинні розглядатись як самоціль, оскільки позитивні наслідки часто супроводжуються багатьма ризиками, включаючи макроекономічні проблеми, і надає рекомендації стосовно поведінки ФІР у відносинах зі слабозвинутими країнами, а саме: необхідності врахування ін-

<sup>1</sup> Фінансова глобалізація і євроінтеграція / за ред. О. Г. Білоруса, Т. І. Єфименко ; ДННУ “Академія фінансового управління”. Київ, 2015. 496 с.

<sup>2</sup> Котляревський Я. В. Розвиток міжнародного фінансування проєктів сталого розвитку та вирішення глобальних екологічних проблем. *Проблеми економіки*. 2017. № 4. С. 15–23.

<sup>3</sup> Romero M. A Private Affair / Eurodad. 2014. July. URL: <http://www.eurodad.org/files/pdf/53be474b0aefa.pdf>.

вестиційних пріоритетів країн, що розвиваються, і ставлення з повагою до їхньої власності.

Робота експертів Eurodad<sup>1</sup> присвячена питанням моніторингу й оцінки діяльності ФІР, для чого розроблено різні системи в установах, таких як нідерландська ФМО, німецька DEG, а також МФІ – Міжнародній фінансовій корпорації, Європейському інвестиційному банку. При оцінці діяльності ФІР та їх ролі у підтримці країн, що розвиваються, акцент робиться на відповідності проектів чотирьом критеріям (управління з огляду на те, хто, як і з якою метою здійснює керування проектом, вплив на розвиток, ефективність і фінансова доповнюваність) та аналізується досягнення цих критеріїв двома ФІР: ФМО та DEG.

Підбиття підсумків роботи ФІР за десятиліття, починаючи з 2007 р., зроблено К. М. Савоєм, П. Картером і А. Леммою<sup>2</sup>, котрими також сформульовані орієнтири діяльності інституцій у майбутньому: вони мають розвиватися й розширювати свої можливості для реагування на нові стратегічні цілі та завдання. Водночас відповідні за прийняття рішень також повинні розуміти, де і як має використовуватися допомога ФІР. Це вимагатиме від ФІР більшої толерантності до ризику, готовності допускати (в окремих випадках) меншої, ніж очікувалось, прибутковості та передбачення залучення більшої кількості ресурсів, а також покращання здатності поширювати набутий досвід та вимірювати його вплив. А. Лемма розглядає, за якими схемами або інструментами окремі ФІР (DEG, PROPARCO, CDC, ФМО, IFU) та МФІ здійснюють оцінку їхнього впливу на розвиток.

Розвиток міжнародного фінансового співробітництва характеризується використанням його учасниками комбінованого набору кредитно-фінансових інструментів для фінансування інвестиційних проектів. Одними з учасників цих процесів є ФІР, котрі через об'єктивні світогосподарські процеси та глобальні кризові явища максимально швидко адаптують свій інструментарій до сучасних умов.

Світовий розвиток останніх двох десятиліть підпорядкований реалізації цілей, визначених кількома важливими угодами, прийнятими міжнародним співтовариством: Декларацією тисячоліття Організації Об'єднаних Націй, Порядком денним у сфері сталого розвитку до 2030 року, Порядком денним конференції в Addis-Abebi щодо фінансування розвитку,

<sup>1</sup> Monitoring and evaluation at Development Finance Institutions. *A Eurodad briefing paper*. 2015. June. URL: <https://eurodad.org/files/pdf/5593a351e4e76.pdf>

<sup>2</sup> Savoy C., Carter P., Lemma A. Development Finance Institutions Come of Age. Policy Engagement, Impact, and New Directions. *A Report of the CSIS Project on Prosperity and Development and the Overseas Development Institute (ODI)*. 2016. October. URL: <https://www.edfi.eu/wp/wp-content/uploads/2017/10/Development-Finance-Institutions-Come-of-Age.pdf>



Паризькою кліматичною угодою та деякими іншими. Нові 17 глобальних Цілей сталого розвитку (ЦСР)<sup>1</sup> спираються на досягнення восьми Цілей розвитку тисячоліття (ЦРТ)<sup>2</sup> та спрямовані на розв'язання остаточно не вирішених проблем. Задля сприяння ефективній реалізації цілей та управління підприємствами в цьому процесі Організацією Об'єднаних Націй розроблено “Компас Цілей сталого розвитку”<sup>3</sup> – стратегічний документ, що пояснює, як ЦСР впливають на бізнес, і пропонує інструменти та знання, за допомогою яких в основу стратегії розвитку має бути покладена концепція стійкості.

Україна як член світового співтовариства приєдналася до вказаних угод. Уряд у вересні 2017 р. представив Національну доповідь “Цілі сталого розвитку: Україна”<sup>4</sup>, в якій визначено базові показники для досягнення Цілей сталого розвитку (ЦСР) і наведено результати адаптації 17 глобальних ЦСР з урахуванням специфіки національного розвитку<sup>5</sup>. Задля досягнення цілей, поставлених у зазначених документах, Україна як на державному рівні, так і на рівні приватного бізнесу співпрацює з багатьма МФІ, банками розвитку тощо.

Останнім часом у світі дедалі більше наголошується на підвищенні ролі приватного сектору в розвитку. Цьому саме сприяють ФІР, і вони все частіше розглядаються через необхідність демонструвати позитивний вплив на такі аспекти, як зменшення бідності, нерівності, включаючи права жінок і дівчат та маргіналізованих груп населення, охорона навколишнього середовища, дотримання екологічних стандартів, скорочення викидів парникових газів, збереження біорізноманіття й водних ресурсів.

ФІР є спеціалізованими банками розвитку, що, як правило, належать національним урядам. Рівень контролю та незалежності ФІР відрізняється залежно від установи<sup>6</sup>. Однією з найважливіших цілей їх функціонування є

<sup>1</sup> Цілі сталого розвитку 2016–2030. URL: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>.

<sup>2</sup> Millennium Development Goals : United Nations Development Programme. URL: [https://www.undp.org/content/undp/en/home/sdgoverview/mdg\\_goals.html](https://www.undp.org/content/undp/en/home/sdgoverview/mdg_goals.html).

<sup>3</sup> United Nations Global Compact. SDG Compass. The guide for business action on the SDGs. URL: [https://sdgcompass.org/wp-content/uploads/2015/12/019104\\_SDG\\_Compass\\_Guide\\_2015.pdf](https://sdgcompass.org/wp-content/uploads/2015/12/019104_SDG_Compass_Guide_2015.pdf).

<sup>4</sup> Цілі сталого розвитку: Україна : нац. доповідь / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: [https://menr.gov.ua/files/docs/Національна%20Доповідь%20ЦСР%20України\\_липень%202017%20ukr.pdf](https://menr.gov.ua/files/docs/Національна%20Доповідь%20ЦСР%20України_липень%202017%20ukr.pdf).

<sup>5</sup> Цілі сталого розвитку 2016–2030. URL: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>.

<sup>6</sup> *Lemma A. F.* Development Impact of DFIs What are their impacts and how are they measured? / Overseas Development Institute. 2015. February. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08992e5274a27b200014f/Development-Impact-of-DFIs.pdf>.

інвестування в проекти приватного сектору в країнах із низьким і середнім рівнем доходу для сприяння створенню робочих місць і сталому економічному зростанню. Вони використовують суворі інвестиційні критерії, спрямовані на забезпечення фінансової стабільності, прозорості та екологічної й соціальної відповідальності. ФІР надають свій капітал із національних чи міжнародних фондів розвитку або отримують вигоди від державних гарантій, котрі забезпечують їхню кредитну спроможність. Фінансова підтримка, яку вони надають проектам із відносно високим ступенем ризику, сприяє мобілізації приватного капіталу, залученню таких різноманітних суб'єктів, як комерційні банки, інвестиційні фонди або приватні підприємства та компанії.

За спрямованістю діяльності та їхньою підпорядкованістю ФІР поділяються на дво- та багатосторонні. Перші належать до національних установ з мандатами, пов'язаними з політикою міжнародного співробітництва свого уряду. Другі близькі до приватного сектору багатосторонніх або регіональних банків розвитку і входять до арсеналу МФІ, створених більше ніж однією країною. Кілька багатосторонніх ФІР працюють на регіональному (Африканський банк розвитку, Азіатський банк розвитку, ЄБРР, ЄІБ тощо) і глобальному (наприклад, Міжнародна фінансова корпорація) рівнях.

Більшість ФІР фінансуються агенціями розвитку урядів-донорів і можуть залучати додаткові кошти через приватні банки та ринки капіталу. Європейські двосторонні ФІР є власністю урядів та керуються ними, водночас країни-реципієнти не залучені до процесу прийняття інвестиційних рішень, що ставить ці країни у пряму залежність від політики кредиторів.

Значна кількість багатосторонніх організацій структурують своє управління на користь розвинутих країн, де країни-реципієнти відіграють слабку роль. Цей дисбаланс у структурах влади вказує на те, серед іншого, що компанії з розвинутих держав часто отримують левову частку контрактів. Інвестиції іноді проходять через так звані податкові притулки, що допомагають узаконити їхню роль у спрямуванні сотень мільярдів доларів до країн, що розвиваються, через ухилення від сплати податків транснаціональними корпораціями<sup>1</sup>.

Власність двосторонніх ФІР може відрізнятися між повністю державної та повністю приватної<sup>2</sup>. Більшість ФІР характеризуються змішаною формою власності, причому частка акцій розподіляється між урядами, великими фінансовими установами та комерційними банками, приватними компаніями й індивідуальними інвесторами. Однак зазвичай уряди мають переважну частку акцій.

<sup>1</sup> Romero M. A Private Affair / Eurodad. 2014. July. URL: <http://www.eurodad.org/files/pdf/53be474b0aefa.pdf>.

<sup>2</sup> Ibid.

Слід зауважити, що для залучення суб'єктів приватного сектору, які діють у країнах, що розвиваються, ФІР використовують різні фінансові продукти. Як правило, розрізняють кредити та пайові інструменти, але є інші, складніші механізми: прямі позики, приватний капітал, гарантії, кредити фінансовим посередникам, гібридні інструменти (“квзікапітал” і мезонінне фінансування), синдиковані кредити, прямі інвестиції в акції, гранти<sup>1</sup>.

В Європі налічується 15 двосторонніх ФІР, які є членами Асоціації європейських фінансових інституцій розвитку (The Association of European Development Finance Institutions, EDFI<sup>2</sup>). Вона складається з установ, створених у державі – члені ЄС або Європейської асоціації вільної торгівлі, які провадять або планують провадити ефективну діяльність у сфері фінансування розвитку приватного сектору в країнах поза межами ЄС і вважаються “двосторонніми інституціями”.

Подібні двосторонні ФІР існують і в інших країнах: США (Корпорація закордонних приватних інвестицій – The Overseas Private Investment Corporation, ОПІС), Канаді (FinDev Canada), Японії (Банк Японії для міжнародного співробітництва – Japan Bank for International Cooperation).

Протягом останнього десятиліття інвестиції європейських ФІР стають дедалі значнішими за розміром та актуальністю. На кінець 2017 р. об'єднаний портфель їхніх інвестицій становив понад 37 млрд євро. За останні десять років він зріс більше ніж утричі – з 10,9 млрд євро на кінець 2005 р.<sup>3</sup> (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

#### Розподіл інвестицій EDFI за регіонами світу станом на 2017 р.

Регіон	Сума інвестицій, млрд євро	Кількість проектів, од.
Африка на південь від Сахари	11,5	1 189
Близький Схід і Північна Африка	1,5	299
Латинська Америка та Карибський басейн	6,8	1 081
Південна Азія	5,1	391
Східна Азія та Тихий океан	3,9	616
Європа та Центральна Азія	4,6	1 181
Інші та багатокраїнові	4,0	348

Складено за: EDFI facts and figures. URL: <https://www.edfi.eu/members/facts-figures/>.

<sup>1</sup> Romero M. A Private Affair / Eurodad. 2014. July. P. 9. URL: <http://www.eurodad.org/files/pdf/53be474b0aefa.pdf>.

<sup>2</sup> EDFI official site. URL: <https://www.edfi.eu/>.

<sup>3</sup> EDFI facts and figures. URL: <https://www.edfi.eu/members/facts-figures/>.

Інвестиції за напрямками у 2017 р. розподілялися таким чином<sup>1</sup>: фінансовий сектор – 31 %, розвиток інфраструктури (енергетика) – 22, розвиток інфраструктури (інше) – 9, промисловість/виробництво – 10, агробізнес – 7, сфера послуг – 4, багатогалузеві – 5 %.

Основними інструментами ФІР на кінець 2017 р. були прямі позики (49 %), інвестиції у власний капітал та квазі-капітал (49 %) і гарантії (2 %)².

Розглянемо окремі аспекти співпраці ФІР з Україною. Партнерами нашої країни є такі європейські ФІР: DEG (Німеччина), FINNFUND (Фінляндія), FMO (Нідерланди), IFU (Данія), OeEB (Австрія), PROPARGO (Франція), Sifem (Швейцарія), SIMEST (Італія), SOFID (Португалія), SWEDFUND (Швеція).

Німецька DEG (Deutsche Investitions – und Entwicklungsgesellschaft), яка є ФІР і дочірньою компанією KfW Group, інвестує в експортоорієнтовані галузі, зокрема в ІТ, легку промисловість та виробництво продуктів харчування. Увага також приділяється компаніям з електронної комерції, охорони здоров'я та інших секторів, орієнтованим на внутрішній ринок. Цільовий розмір фонду – 150 млн дол. США. У серпні 2017 р. в рамках співпраці з Фондом сприяння зростання в країнах, що розвиваються (The Emerging Europe Growth Fund III – EEGF III), який керується провідною інвестиційною компанією Horizon Capital, DEG надала Україні кредит у розмірі 10 млн дол. США для підтримки розвитку малих і середніх підприємств (МСП). Інвестиції в українські МСП сприятимуть подальшому їх зростанню, а також створенню нових робочих місць, зміцненню корпоративного управління.

Іншим прикладом співпраці є програма з розширення порту в Україні. DEG у кооперації з Міжнародною фінансовою корпорацією підтримала розширення Одеського порту. Довгострокові інвестиції в розмірі 14 млн дол. США (від DEG) і 34 млн дол. США (від МФК) спрямовані на збільшення можливостей з обробки великих контейнерних суден³. Одержувач кредиту – компанія HPC Ukraina – дочірня компанія HPC Hamburg Port Consulting GmbH, яка, у свою чергу, повністю належить компанії Hamburger Hafen und Logistik AG. Таким чином, можна констатувати, що нерідко іноземні інвестиції з боку ФІР націлені на підтримку власних компаній, які оперують за кордоном. Однак завдяки своїй участі DEG подає приклад іншим приватним та інституційним стейкхолдерам для інвестування в Україні.

<sup>1</sup> EDFI facts and figures. URL: <https://www.edfi.eu/members/facts-figures/>.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> DEG finances port expansion in Ukraine. Press Release from 2011-10-14 / DEG. URL: [https://www.deginvest.de/Presse/News/Pressemitteilungen-Details\\_6011-2.html](https://www.deginvest.de/Presse/News/Pressemitteilungen-Details_6011-2.html).

Фінська ФІР Finnfund, спільно з іншими учасниками, інвестує 15 млн євро у вітрову електростанцію “Сиваш”, розширення потужностей якої відбувається в Херсонській області і котра стане найбільшою вітроелектростанцією в Україні, що істотно вплине на енергетичну безпеку та сприятиме переходу країни до виробництва відновлюваної енергії. Розширення потужностей стане одним із кроків для досягнення Україною мети – підвищити до 2035 р. частку відновлюваної енергії до 25 %. Відновлювані джерела енергії є однією з чотирьох основних сфер діяльності Finnfund, серед яких також стає лісове господарство, фінансові установи та стає сільське господарство. Вітряний проект “Сиваш” є спільним для Finnfund та ЄБРР, Північної екологічної фінансової корпорації (НЕФКО, NEFCO), Нідерландського банку розвитку (ФМО), Зеленого фонду для зростання (Green for Growth Fund, GGF), Чорноморського банку торгівлі та розвитку, Данського інвестиційного фонду для країн, що розвиваються (IFU) та Французької фінансової установи розвитку (PROPARCO)<sup>1</sup>.

Щодо співпраці з ФМО, структурованим як двостороння МФІ приватного сектору в Гаазі (Нідерланди), то вона втілюється у проекті з будівництва сонячної електростанції потужністю 32 МВт у м. Кам’янка (Черкаська обл.). Для цього в червні 2019 р. ФМО підписала угоду з Scates Solar, аби взяти на себе 40 % акцій у проекті (провідним інвестором у проекті є Scates Solar із 60% акцій). Загальний обсяг інвестицій за проектом оцінюється в 35 млн євро і фінансується за рахунок 70-відсоткового боргового фінансування від ЄБРР (головний організатор). Акціонерний капітал ФМО був профінансований за рахунок Фонду доступу до енергії (The Access to Energy Fund), яким ФМО управляє від імені уряду Нідерландів. Проект реалізується в рамках 10-річної схеми пільгових тарифів України (Feed-in-Tariff scheme). Очікується, що сонячна електростанція вироблятиме електроенергію і після закінчення дії тарифної схеми.

За іншим проектом із ФМО у 2015 р. на фармацевтичному заводі “Біофарма” у м. Біла Церква (Київська обл.) було запущено сучасний виробничий комплекс. Цей об’єкт є першим фармацевтичним заводом, побудованим в Україні, з інвестиціями понад 40 млн дол. США через консорціум американсько-нідерландсько-українських стейкхолдерів, включаючи інвестиційного менеджера США Horizon Capital, голландський банк розвитку ФМО та українських акціонерів<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Finnfund invests in Ukraine’s largest windfarm / Finnfund. URL: <https://www.finnfund.fi/en/news/finnfund-invests-in-ukraines-largest-windfarm/>.

<sup>2</sup> Biofarma launches manufacturing facility in Kyiv Region. FMO. 2015. June 18. URL: <https://www.fmo.nl/news-detail/4a8b4322-f046-4038-9d91-af3b6a767684/biofarma-launches-manufacturing-facility-in-kyiv-region>.

Як зазначалося, FMO є співучасником проекту з розвитку потужностей на вітровій електростанції “Сиваш”. Загальний пакет інвестицій складається з А-кредиту від ЄБРР на суму 75 млн євро, В-позики в розмірі 50 млн євро від FMO та 25 млн євро від Зеленого фонду для зростання (GGF). Паралельна позика у 5 млн євро має бути наданою НЕФКО<sup>1</sup>.

У 2017 р. FMO надав кредит у 25 млн дол. США агропромисловій групі “Астарта” для фінансування програми зелених капітальних витрат, спрямованої на підвищення ефективності використання ресурсів розвитку цукрового бізнесу групи, а також зменшення впливу цього бізнесу на навколишнє середовище<sup>2</sup>. У червні 2017 р. FMO підписав угоду про надання кредиту у 25 млн дол. США компанії Nibulon для підтримки проекту, націленого на розширення та оптимізацію логістичних об'єктів для перевезення зерна річковим транспортом з метою збільшення обсягів торгівлі, зменшення частки автомобільних та залізничних перевезень, що сприятиме підвищенню рентабельності, ефективності, а також послабленню негативного впливу на навколишнє середовище<sup>3</sup>.

Співробітництво з IFU має на меті розвиток інфраструктури, малого бізнесу, виробництва відновлюваних джерел енергії, сільського господарства тощо. Серед її яскравих прикладів – створення кредитної лінії для “Банку Львів”<sup>4</sup> на суму 1 млн євро для стимулювання економічного зростання малих підприємств на Заході України (у цьому регіоні наявна висока концентрація дрібних підприємств, включаючи близько 50 данських компаній, що працюють у країні на постійній основі). Певна кількість проектів спрямована на підтримку розвитку виробництва відновлюваних джерел енергії. Це вже згадуване співфінансування вітроенергетичного комплексу “Сиваш”<sup>5</sup>; надання Данським кліматичним інвестиційним фондом (The Danish Climate Investment Fund, DCIF) через IFU фінансування будівництва нового вітропарку потужністю 21 МВт у м. Старий Самбір (Львів-

<sup>1</sup> FMO supports largest windfarm in Ukraine. *FMO*. 2019. January 25. URL: <https://www.fmo.nl/news-detail/b057d04d-a15f-4f3e-8809-d8d30eab6aea/fmo-supports-largest-windfarm-in-ukraine>.

<sup>2</sup> FMO extends green finance to Ukraine's Astarta. *FMO*. 2017. July 19. URL: <https://www.fmo.nl/news-detail/23326f40-0f22-46a5-94b3-48d94bf6d49c/fmo-extends-green-finance-to-ukraine-s-astarta>.

<sup>3</sup> NIBULON agricultural limited liability company. *FMO*. URL: <https://www.fmo.nl/project-detail/53707>.

<sup>4</sup> IFU capitalizes Ukrainian bank for small businesses. *IFU*. URL: <https://www.ifu.dk/en/case/ifu-capitalizes-ukrainian-bank-for-small-businesses/>.

<sup>5</sup> IFU co-finances large wind farm project in Ukraine. *IFU*. URL: <https://www.ifu.dk/en/news/ifu-co-finances-large-wind-farm-project-in-ukraine/>.



ська обл.)<sup>1</sup>. Останній є прикладом успішної співпраці між місцевим розробником, ЄБРР, НЕФКО тощо.

Прикладом підтримки України в реалізації стратегії та Цілі сталого розвитку № 7 “Доступна і чиста енергія” є інвестиції IFU через Данський інвестиційний фонд ЦСР (The Danish SDG Investment Fund) та данську компанію з відновлюваних джерел енергії Better Energy в сонячний парк “Ганська СЕС” потужністю 19,1 МВт, розташований у Житомирській обл.<sup>2</sup>

Про підтримку інфраструктурних проектів в Україні свідчить Рамкова угода між Урядом України та Урядом Королівства Данія щодо загальних умов та процедур, організаційних та фінансових заходів реалізації програми Danida Business Finance (DBF)<sup>3</sup>. Програма DBF, що управляється IFU, реалізується урядом Данії в рамках співпраці в цілях розвитку та передбачає надання безпроцентних позик для фінансування проектів у сферах відновлювальної енергетики та енергоефективності, водопостачання й очищення стічних вод.

Прикладом підтримки агропромислового бізнесу з боку IFU є фінансування данської компанії “Даноша” (Danosha), яка оперує в Україні в галузі тваринництва і є другим найбільшим виробником свиней<sup>4</sup>.

Компанія PROPARCO є співучасником проекту вітроенергетичного комплексу “Сиваш”, на який вона виділила кредит на суму 43 млн євро. Це фінансування є другим проектом PROPARCO в Україні та першим у секторі відновлюваних джерел енергії. Крім того, вона інвестувала 12 млн дол. США в EEGF III на підтримку розвитку вітчизняних МСП.

Основним напрямом співпраці України з Австрійським банком розвитку ОеЕВ є енергоефективність<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> DCIF provides financing for new wind park in Ukraine. *IFU*. URL: <https://www.ifu.dk/en/news/dcif-provides-financing-for-new-wind-park-in-ukraine/>.

<sup>2</sup> SDG investment fund kicks off with solar project. *IFU*. URL: <https://www.ifu.dk/en/news/sdg-investment-fund-kicks-off-with-solar-project/>.

<sup>3</sup> Danida Business Finance to support infrastructure projects in Ukraine. *IFU*. URL: <https://www.ifu.dk/en/news/danida-business-finance-to-support-infrastructure-projects-in-ukraine/>; Україна та Данія підписали Рамкову угоду з реалізації програми Danida Business Finance. *Міністерство фінансів України*. 2019. 14 березня. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/ukraina-ta-daniia-pidpysaly-ramkovu-uhodu-z-realizatsii-prohramy---?category=mizhnarodne-spivrobitnictvo>.

<sup>4</sup> Modern pig production in Ukraine. *IFU*. URL: <https://www.ifu.dk/en/case/modern-pig-production-in-ukraine/>.

<sup>5</sup> Energy Efficiency Finance. Task 1 Energy Efficiency Potential Country Report: Ukraine / prepared for ОеЕВ by Allplan GmbH in cooperation with Frankfurt School and Local Partners. Vienna, 2013. URL: <https://www.oe-eb.at/dam/jcr:2d9c58ef-0c46-44af-9002->



Європейський досвід переконує, що ФІР стикаються із серйозними проблемами прозорості, особливо під час роботи з фінансовими посередниками. Їхня транспарентність для широкої громадськості обмежена, що, у свою чергу, стримує здатність зацікавлених сторін ефективно здійснювати зовнішній контроль<sup>1</sup>. Тому, перш ніж продовжувати й поглиблювати операції ФІР, слід провести повний їх огляд із точки зору країн, що розвиваються, за умов спільного обговорення питань фінансування представниками уряду, громадськими організаціями та приватним сектором у країнах-реципієнтах. Також ФІР повинні узгоджувати стратегічні інвестиційні рішення з пріоритетами країн, які розвиваються, та їх національними планами розвитку і дотримуватися принципів відповідального фінансування, як зазначено в хартії Європейської мережі з питань заборгованості та розвитку (European Network on Debt and Development, Eurodad)<sup>2</sup>.

На сучасному етапі основними викликами для операцій ФІР є: відсутність чітких результатів розвитку; макроекономічні ризики; недостатня прозорість та слабка відповідальність за операційну діяльність ФІР; відносно незначна частка статутного капіталу підприємств країн, що отримують інвестування від ФІР, натомість фінансування спрямовується переважно підприємствам із домінуючим статутним капіталом країни походження ФІР.

Серед іншого, для ефективнішого використання ресурсів ФІР варто ширше застосовувати у своїй діяльності основні положення Пусанської Угоди про партнерство<sup>3</sup>, яка визначає принципи, зобов'язання та дії, що є основою для співпраці на підтримку міжнародного розвитку: відповідальність за пріоритети розвитку країн, що розвиваються; зосередження на результатах; інклюзивне партнерство; прозорість і підзвітність одне одному.

Упровадження цих принципів має надати можливість посилити зусилля для досягнення конкретних і стійких результатів, включаючи покращання управління результативністю, моніторингом та оцінкою звітності про прогрес. Крім того, це сприятиме збільшенню підтримки, зміцненню

---

17b5c70592cb/OeEB-Study-Energy-Efficiency-Finance-Ukraine.pdf; DAC List of ODA Recipients / OeEB. URL: <https://www.oe-eb.at/dam/jcr:6d96c4ed-7328-4ae6-b99e-ab7aeb9e1486/DAC-List-of-ODA-Recipients.pdf>.

<sup>1</sup> Romero M. A Private Affair / Eurodad. 2014. July. URL: <http://www.eurodad.org/files/pdf/53be474b0aefa.pdf>.

<sup>2</sup> Eurodad Responsible Financing Charter / Eurodad. URL: <https://eurodad.org/Entries/view/2060/2008/02/06/Eurodad-Responsible-Financing-Charter>.

<sup>3</sup> Busan Partnership for Effective Development Co-operation. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29 November – 1 December 2011. URL: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>.

національного потенціалу та використанню різноманітних ресурсів та ініціатив. Як результат – посиляться підтримка країн, що розвиваються, за рахунок сприяння використанню та посиленню впливу різних форм фінансування й видів діяльності на розвиток підприємств – отримувачів інвестицій від ФІР, забезпечуючи каталітичний вплив на спектр форм співробітництва.

Підсумовуючи, зауважимо, що майже всі ФІР є не одноосібними учасниками фінансування проектів в Україні, а співпрацюють у цьому питанні як з іншими ФІР, так і з МФІ, такими як ЄБРР, НЕФКО, МФК та ін., що створює кумулятивний ефект від вкладання коштів і знижує для ФІР та інших учасників проектів різного роду ризики – економічні, фінансові, політичні та ін., пов'язані з нестабільністю ситуації в країні й у світі. Крім того, дуже часто фінансування з боку ФІР проектів в Україні є фактично підтримкою фірм і компаній, власниками яких є резиденти не України, а країни походження ФІР. Така сама ситуація спостерігається й за кордоном<sup>1</sup>.

Водночас ефективне співробітництво з ФІР є максимально вигідним для України в контексті залучення та використання міжнародного фінансово-кредитного потенціалу в умовах тривалої економічної нестабільності й зовнішньої агресії. ФІР також залишаються одним із каталізаторів фінансового співробітництва, розширюючи його завдяки залученню партнерів до співфінансування проектів, активним діям і розширенню фінансування у ключових сферах. Державна політика щодо розвитку співробітництва з ФІР має відповідати реальним тенденціям у цій сфері. Розроблення нових стратегічних документів про співробітництво з ФІР має враховувати ключові аспекти реальної картини співпраці, забезпечувати режим максимального сприяння для реалізації взаємовигідних заходів за участю іноземних партнерів із безперечним урахуванням і дотриманням національних інтересів країни.

## **4.2. ПІДХОДИ ДО СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ ТА ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІЖНАРОДНИХ ФІНАНСОВИХ ІНСТИТУЦІЙ**

Співробітництво України з багатьма МФІ сприяє забезпеченню кредитно-ресурсної, грантової, технічної підтримки її господарства. Сталий розвиток світової економіки та її суб'єктів потребує формування відповідних стратегій, і МФІ відіграють у цьому процесі важливу роль.

---

<sup>1</sup> *Romero M. A Private Affair / Eurodad. 2014. July. URL: <http://www.eurodad.org/files/pdf/53be474b0aefa.pdf>.*

Однією з основних проблем взаємного співробітництва з МФІ є зниження показників ефективності та результативності реалізації проектів та програм. Це відбувається, у тому числі, через недостатню увагу, яку приділяють розробленню й оновленню нормативно-правового регулювання співробітництва з МФІ, а також сучасним підходам до моніторингу та оцінювання ефективності використання їхніх коштів та їх діяльності загалом. Актуальність проблеми обумовлюється й обмеженістю бюджетних ресурсів та зовнішнього фінансування в умовах критичного стану кредитно-боргової сфери.

На думку окремих науковців, питанню співпраці держави з МФІ приділяється неістотна увага<sup>1</sup>. На основі аналізу основних методичних підходів до оцінки ефективності міжнародного фінансового співробітництва автори роблять висновок про відсутність єдиного методичного підходу до визначення результативності співпраці на міжнародному, макро-, мезо- та мікрорівнях, а також пропонують модель комплексного оцінювання ефективності міжнародної фінансової співпраці, яка враховує політичні, соціальні, економічні, фінансові чинники, а також вплив факторів ризику та невизначеності.

Стосовно запропонованої моделі слід зауважити, що інтегральна оцінка ефективності співпраці не може бути використана як оцінний показник, оскільки її ні з чим порівняти (немає так званого еталону або граничного значення), тим більше, що відсутні розрахунки відносних показників ефективності (політичних, економічних, соціальних тощо) та їх обґрунтування. Більше того, бажано було б зробити акцент на досягненні Цілей сталого розвитку, які також мали би бути враховані при реалізації проекту.

У низці джерел ідеться про оцінку ефективності й результативності двостороннього співробітництва держав, але здебільшого розглядаються окремі фінансові проекти, кредитні договори, зовнішні запозичення без узагальнень та подальшого їх поширення на співпрацю країни з конкретною МФІ<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Скоробогатова Н. Є., Балева Н. М.* Ефективність фінансового співробітництва на міжнародному рівні. *Актуальні проблеми економіки та управління*. 2017. № 11. URL: <http://ape.fmm.kpi.ua/article/view/102604/97680>.

<sup>2</sup> *Білорус О. Г., Мацейко Ю. М., Вітер І. І.* Глобальні стратегії Євросоюзу; кер. авт. кол. і наук. ред. О. Г. Білорус; Держ. вищ. навч. закл. "Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана", Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин НАН України, Міжнар. ін-т глобалістики. Київ: КНЕУ, 2009. 528 с.; *Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) "Шляхом європейської інтеграції"* / [А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, С. Г. Бабенко та ін.]. Київ, 2004. 413 с.

Ще більше робіт стосуються проблем оцінки загального стану, форм співробітництва з провідними МФІ, його ефективності та основних напрямів на сучасному етапі з метою підвищення результативності використання залучених коштів і створення сприятливого інвестиційного клімату в країні<sup>1</sup>. Крім того, розглядаються питання необхідності врахування під час реалізації проєктів із МФІ таких пріоритетів, як наукова кооперація для забезпечення науково-технічного прогресу, сприяння просуванню на європейські ринки українських технологій і наукоємних товарів, підвищення рівня комерціалізації вітчизняних технологій і виробництва високотехнологічної продукції для експорту, розвитку експортних операцій та імпортозаміщення<sup>2</sup>, складових ефективності позик тощо.

З огляду на активну участь МФІ у програмах публічно-приватного партнерства (ППП), певна кількість публікацій присвячена саме сутності PPP та оцінці ефективності проєктів, які реалізуються в його рамках<sup>3</sup>, ме-

<sup>1</sup> *Кваша О. С., Циганов С. А.* Співпраця України з міжнародними фінансовими організаціями – аналіз та перспективи взаємодії. *Науковий вісник МНУ імені В. О. Сухомлинського. Економічні науки*. 2014. Вип. 5.3 (112). С. 65–71; *Кваша О. С.* Тенденції співробітництва України з міжнародними фінансово-кредитними організаціями: сучасний стан та перспективи розширення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2016. Вип. 7, ч. 1. С. 157–162. URL: [http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/7\\_1\\_2016ua/42.pdf](http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/7_1_2016ua/42.pdf); *Смагло О. В.* Стан та перспективи розвитку співпраці між Україною та міжнародними інституціями. *Економіка і суспільство*. 2018. Вип. 14. С. 856–861. URL: [http://economyandsociety.in.ua/journal/14\\_ukr/14\\_2018.pdf](http://economyandsociety.in.ua/journal/14_ukr/14_2018.pdf).

<sup>2</sup> *Терещенко Г. М., Капленко О. І., Северіна Х. І.* Проблеми та перспективи залучення ресурсів міжнародних фінансових організацій. *Наукові праці НДФІ*. 2017. № 3 (80). С. 111–120.

<sup>3</sup> *Public Sector Comparator (PSC): A Value for Money (VFM) Assessment Instrument for Public Private Partnership (PPP)* / К. Ismail, R. Takim, A. H. Nawawi, С. Egbu. URL: [http://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB\\_DC24084.pdf](http://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB_DC24084.pdf); *Садькова К.* Підходи к оцелке еффективности инфраструктурных проектов ЕБРР и АБР в Кыргызской Республике. *Young Scientist. Economics and Management*. 2016. № 27 (131). С. 496–501. URL: <https://moluch.ru/archive/131/36660/>; *Науменкова С., Овсянникова Я.* Особливості оцінювання ефективності проєктів публічно-приватного партнерства: зарубіжний досвід та українська практика. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. 2013. Вип. 134. С. 47–51; *Draft proposal for an evaluation methodology for 'people-first' public-private partnerships*. Specialist Centre on PPP in Smart & Sustainable Cities / IESE. Business School, University of Navarra. 2018. April. URL: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/Forum/Documents/Draft\\_Proposal\\_for\\_Evaluation\\_Methodology\\_for\\_People\\_First\\_PPPs.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/Forum/Documents/Draft_Proposal_for_Evaluation_Methodology_for_People_First_PPPs.pdf); *Thomson C., Goodwin J.* Evaluation of PPP projects financed by the EIB. Evaluation Report. 2005. March. URL: [https://www.eib.org/attachments/ev/ev\\_ppp\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/ev/ev_ppp_en.pdf).

тодам оцінювання інвестиційних проектів <sup>1</sup>, оцінкам проектів транскордонного співробітництва <sup>2</sup> і т. ін.

Автори згадуваної роботи <sup>3</sup> пропонують узяти за основу схему для оцінювання ефективності співпраці з МФІ, наведену в методиці оцінки ефективності фінансування транскордонного співробітництва, запропонованій Н. Мікулою <sup>4</sup>. На наш погляд, ця пропозиція хоч і зручна, але не враховує того факту, що транскордонне співробітництво стосується лише вузьких питань співпраці окремих регіонів різних (двох або більше) країн, а саме: прикордонної торгівлі, соціальних і національних аспектів, вирішення спільних проблем суміжних територій, нормативно-правового, інституційного, кадрового, ресурсного, а також інформаційного забезпечення, у зв'язку з чим критерії оцінки цих заходів ураховують специфіку окремих регіональних міждержавних територіальних тимчасових (на час дії проектів або програм) утворень. Ця думка також підтверджується іншими науковцями <sup>5</sup>.

У світовій практиці використовуються різні підходи до оцінки результативності проектів та програм та їх моніторингу, які реалізуються за кошти МФІ та ФІР. Розглядаючи питання моніторингу та оцінки діяльності ФІР, слід зауважити, що в чистому вигляді методик оцінювання ефектив-

---

<sup>1</sup> Guide to Cost-benefit Analysis of Investment Projects. Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014–2020. Regional and Urban Policy. December 2014. European Union, 2015. URL: [https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/cba\\_guide\\_cohesion\\_policy.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/cba_guide_cohesion_policy.pdf); Третяк В. П. Комплексна оцінка ефективності інвестиційного проекту розвитку соціальної інфраструктури організації залізничного транспорту з урахуванням його впливу на соціально-економічний розвиток регіону. *Проблеми і перспективи розвитку підприємництва*. 2013. № 2. С. 107–112.

<sup>2</sup> Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво : монографія. Львів : ІРД НАН України, 2004. 395 с. URL: <http://znc.com.ua/ukr/publ/book/book-mikula-2004/book-mikula-2004.pdf>; Газуда Л. М., Рубіш М. А. Реалізація спільних проектів транскордонного співробітництва. Ужгород : Вид-во ФОП Сабов А. М., 2015. 276 с.; Школа І. М., Короп Б. М. Методичні підходи до оцінки ефективності транскордонного співробітництва. URL: [http://zbirnik.bukuniver.edu.ua/issue\\_articles/17\\_1.pdf](http://zbirnik.bukuniver.edu.ua/issue_articles/17_1.pdf).

<sup>3</sup> Скоробогатова Н. Є., Балева Н. М. Ефективність фінансового співробітництва на міжнародному рівні. *Актуальні проблеми економіки та управління*. 2017. № 11. URL: <http://ape.fmm.kpi.ua/article/view/102604/97680>.

<sup>4</sup> Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво : монографія. Львів : ІРД НАН України, 2004. 395 с. URL: <http://znc.com.ua/ukr/publ/book/book-mikula-2004/book-mikula-2004.pdf>.

<sup>5</sup> Проскура В. Ф., Фозекош М. А. Проблеми та перспективи реалізації транскордонного співробітництва на місцевому рівні. *Економіка і суспільство*. 2018. Вип. 14. С. 139–146.

ності реалізації проектів за участю МФІ в Україні не існує. Про це йдеться в наукових публікаціях, на це вказує відсутність подібних документів у відповідальних за міжнародну співпрацю органах державної влади.

Загалом визначення результативності та ефективності використання позик МФО передбачає, крім оцінки економічної ефективності, розрахунок системи контрольних показників, що характеризують рівень виконання поставлених завдань, а також контроль цього виконання і моніторинг якості управління позиками. Все це становить механізм оцінювання ефективності їх використання.

Деякі МФІ та ФІР прийняли спеціальні системи – інструменти моніторингу та оцінки (М/О), щоб оцінити вплив їхньої діяльності на розвиток та, за необхідності, внести корективи протягом проектного циклу. Майже всі ці інструменти можуть або могли бути використані як до (ex-ante) моменту здійснення інвестицій для того, щоб визначити, чи слід вкладати кошти у розвиток за певним проектом, так і після (ex-post) інвестування, аби оцінити досягнутий прогрес, вплив інвестицій на нього та набутий у результаті цього досвід щодо доцільності у подальшому приймати рішення стосовно інвестицій.

Інструменти М/О є в цілому зіставні, але кожен із них пристосований до вимог установи, яка його використовує, а кожна з таких установ оцінює впливи по-різному, часто вживаючи різні заходи, що ускладнює порівняння результатів між ФІР. Однак системи моніторингу та оцінювання орієнтуються на досягнення результатів проектів розвитку та роблять акцент на визначенні того, які зміни, особливо переваги, були досягнуті прямо чи опосередковано через втручання в розвиток, а також вимірювання того, що було зроблено. За даними ОЕСР, системи М/О “дають змогу політикам відстежувати результати, пропонувати виправлення або вдосконалення під час упровадження, а також оцінювати успіх”<sup>1</sup>.

Зададя досягнення умов порівнянності 25 найбільших МФО підписали Меморандум про взаєморозуміння<sup>2</sup> з метою полегшити процедури звітності для спільних клієнтів у приватному секторі та взаємне навчання, в контексті реалізації якого було погоджено створення гармонізованого набору основних критеріїв під назвою “Гармонізовані показники для опе-

<sup>1</sup> Guidance for the 2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration / OECD. 2010. P.45. URL: <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/EF%282010%2910&docLanguage=En>.

<sup>2</sup> Memorandum regarding IFIs Harmonized Development Results Indicators for Private Sector Investment Operations among the following International Financial Institutions / IFC. 2013. 12 October. URL: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/cef78200416b9392bd6cbf9e78015671/Harmonized+Core+Indicators+October+10+2013+FINAL.pdf?MOD=AJPERES>.



рацій приватного сектору” (Harmonized Indicators for Private Sector Operations, HIPSО)<sup>1</sup>. В останньому передбачено, що якщо ФІР відстежує результати розвитку, то “вона має використовувати гармонізовані визначення й одиниці виміру”, і “якщо вона має систему відстеження результатів, де використовуються показники такі самі, як і гармонізовані, то вона замінює їх відповідно”<sup>2</sup>.

Нині налічується 38 показників звітності, які розбиті на 15 різних секторів та галузей (включаючи наскрізні)<sup>3</sup>. П’ятнадцять показників HIPSО прирівняні до показників IRIS (Identification and Referral to Improve Safety) – каталогу загальноприйнятих критеріїв ефективності, які провідні інвестори використовують для вимірювання своїх соціальних, екологічних та фінансових здобутків.

Системи М/О відіграють вирішальну роль, оскільки є важливими для досягнення таких цілей: підтримання підзвітності за ефективне використання коштів як для уряду, так і для громадян, а також для цільової групи проекту; підвищення продуктивності проектів, із зосередженням їх на досягненні результатів та впливу; створення системи реєстрації отриманих уроків, якими можуть ділитися та користуватися керівники проектів у майбутньому; поліпшення розроблення та виконання проектів та програм<sup>4</sup>.

Основні підходи до моніторингу та оцінки участі ФІР у процесах розвитку враховують реалізацію чотирьох складових: 1) управління; 2) впливу; 3) ефективності; 4) фінансової доповнюваності<sup>5</sup>.

Головним питанням із точки зору критерію “управління” стає кількість ступенів свободи під час реалізації проектів за участю ФІР, якими володіють країни-реципієнти. Основну роль у вирішенні цього питання відіграють ФІР, що надають фінансування. З одного боку, природно, коли банк або будь-яка фінансова установа зацікавлена у профільному спрямуванні своїх фінансових ресурсів у проект. З другого боку, це призводить до певної міри “закабалення” позичальника й обмеження його впливу як на розроблення інвестиційних стратегій, так і на перебіг їх упровадження. Дослідження

<sup>1</sup> HIPSО official site. URL: <https://indicators.ifpartnership.org/>.

<sup>2</sup> Harmonized Indicators for Private Sector Operations. URL: <https://indicators.ifpartnership.org/background-2/#toggle-id-1>.

<sup>3</sup> Harmonized Indicators for Private Sector Operations. Indicators. URL: <https://indicators.ifpartnership.org/indicators/>.

<sup>4</sup> Monitoring and evaluation at Development Finance Institutions. *A Eurodad briefing paper*. 2015. June. URL: <https://eurodad.org/files/pdf/5593a351e4e76.pdf>.

<sup>5</sup> Ibid.



Eurodad<sup>1</sup> підтверджує той факт, що більшість багатосторонніх ФІР стикаються з подібними проблемами, оскільки їхні структури управління надто упереджені на користь розвинутих країн та їх інвестиційних стратегій, які майже взагалі не враховують планів розвитку країни-реципієнта.

Із цього приводу вплив на стратегії розвитку слід розглядати як один із ключових принципів його ефективності. Тому на попередньому етапі слід дати оцінку того, як стратегії або політики розвитку (скорочення бідності, збереження навколишнього середовища країн-бенефіціарів тощо) будуть ураховані протягом усього циклу проекту, а також після його закінчення.

Окрім того, у партнерстві дуже важливим є дотримання Керівних принципів ООН щодо бізнесу та прав людини<sup>2</sup> і залучення зацікавлених сторін для оцінки ризиків у цій сфері. Вказаний процес повинен передбачати на попередньому етапі розроблення проекту багатосторонні консультації з потенційно причетними групами та іншими зацікавленими сторонами<sup>3</sup>. Отже, потрібно з'ясувати, чи достатньо системи моніторингу та оцінювання ФІР ураховують і аналізують рівень взаємодії із зацікавленими сторонами країн-реципієнтів протягом циклу проекту.

Ще однією важливою складовою управління є прозорість і підзвітність – право на доступ до інформації, що належить державним органам. Це фундаментальне право гарантоване міжнародним правом і визнане, зокрема, Європейським судом з прав людини та Комітетом ООН з прав людини<sup>4</sup>. Згідно з принципом № 2 Хартії про прозорість МФІ, міжнародні фінансові інституції повинні автоматично розкривати та широко й безкоштовно розповсюджувати інформацію про їхні структури, фінанси, політику та процедури, процеси прийняття рішень, роботу країни та проекту”. Крім того, важливим показником є наявність і впровадження механізмів розгляду скарг у рамках М/О.

При розгляді критеріального показника “вплив на розвиток” у системах М/О слід ураховувати щонайменше два напрями: 1) вплив на зменшення бідності та ліквідацію нерівності, включаючи права жінок і дівчат та маргіналізованих груп населення; 2) вплив на навколишнє середовище й завдання в галузі збереження: дотримання екологічних стандартів, ско-

<sup>1</sup> *Romero M. A Private Affair / Eurodad. 2014. July. URL: <http://www.eurodad.org/files/pdf/53be474b0aefa.pdf>.*

<sup>2</sup> *Guiding Principles on Business and Human Rights / OHCHR. New York ; Geneva. United Nations. 2011. URL: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciples-BusinessHR\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciples-BusinessHR_EN.pdf).*

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Universal Declaration of Human Rights. URL: <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml#a19>.*

рочення викидів парникових газів, охорона біорізноманіття та водних ресурсів.

Стосовно відповідності цьому критерію слід зауважити, що повною мірою він не виконується, про що йдеться у звіті Незалежної групи оцінювання (The Independent Evaluation Group, IEG) щодо інвестиційної діяльності МФК: “Менше половини розглянутих проектів включало докази бідності (мається на увазі “вплив на зменшення”. – Авт.) та дистрибуційні аспекти в дизайні проекту”<sup>1</sup>.

Формально критерій “фінансової доповнюваності” стосується того факту, що втручання ФІР сприяє інвестиціям, які не могли би бути здійснені без їх фінансової підтримки. Із цього приводу Комітетом з допомоги з розвитку ОЕСР (Development Assistance Committee, DAC) стверджується, що доповнюваність діяльності повинна бути головною вимогою для ФІР. Основною їхньою метою має стати не конкурування на місцевих ринках у країнах Офіційної допомоги розвитку (Official development assistance, ODA), а їх посилення<sup>2</sup>. Таким чином, оцінка того, чи забезпечують об’єктивні заходи ФІР інтеграцію у фінансову доповнюваність, має бути центральним елементом систем М/О.

Проаналізуємо деякі системи оцінювання результатів, які певний час використовувалися та використовуються тепер (як еволюція попередніх) окремими ФІР.

Рейтинг проектів корпоративної політики (Corporate-Policy Project Rating, GPR)<sup>3</sup> – інтегрований інструмент оцінювання, запроваджений німецькою DEG у 2000 р. з метою поліпшення вимірювання загальної якості своїх проектів. З весни 2002 р. він почав використовуватися у поточній практиці. Цей Рейтинг застосовувався також французькою PROPARCO (з модифікаціями) та деякими іншими ФІР. За допомогою GPR корпоративна якість проекту набуває прозорості та полегшує оцінювання портфеля – як на попередній стадії (цільові параметри на момент затвердження), так і після його реалізації (фактичне виконання після кількох років реалізації).

Для оцінки якості проекту GPR використовує систему індексних балів, яка поєднує в одному індексі чотири індикатори: *довгострокову прибутко-*

<sup>1</sup> Assessing IFC’s Poverty Focus and Results. Washington : The Independent Evaluation Group. 2011. P. XI. URL: [http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/ifc\\_poverty\\_full\\_eval.pdf](http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/ifc_poverty_full_eval.pdf).

<sup>2</sup> An Alternative / Expanded Institutional Approach for ODA Eligibility of Private Sector Instruments / OECD. 2015. URL: <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT/RD%282015%293/RD5&docLanguage=En>.

<sup>3</sup> The Corporate-Policy Project Rating (GPR) of DEG – Brief Description / KfW DEG. 2013. URL: <https://docplayer.net/18419410-Corporate-policy-project-rating-gpr.html>.

*вість* як показник фінансової стійкості проектної компанії в країні інвестицій; *результати/стійкість розвитку* з окремою специфікацією за проектами для різних секторів залежно від їх видів; *стратегічну роль DEG* із точки зору виконання нею функції фінансово-консультаційної установи з розвитку у відповідному проекті; *рентабельність власного капіталу DEG*.

Із загальних значень індексу формуються шість груп якості, що дає змогу класифікувати проекти від “дуже хороший” (оцінка 1) до “явно недостатній” (оцінка 6). Проект може отримати максимум 500 балів, які розподіляються між чотирма індикаторами:

- 1) довгострокова прибутковість проекту: 150 балів;
- 2) результати / стійкість розвитку: 150 балів;
- 3) стратегічна роль DEG: 100 балів;
- 4) рентабельність власного капіталу DEG: 100 балів.

Для кожного типу проекту деякі результати розвитку мають особливо велику вагу. Так, у проектах щодо виробничих компаній до таких належать: навчання, ринкові/структурні перетворення та соціальні наслідки. При оцінюванні проектів фінансового сектору та фондів приватного капіталу особливо високу вагу мають показники, які відображають сприяння розвитку й стабілізації (розширенню та поглибленню) фінансового сектору в країні інвестицій. В інфраструктурних проектах дуже велику вагу має внесок у скорочення вузьких місць та підвищення продуктивності порівняно з місцевим стандартом. Заходи, що безпосередньо сприяють зменшенню бідності, такі як створення робочих місць, окремо зважуються у всіх проектах.

Індикатор “стратегічна роль DEG”, орієнтований на дотримання принципу доповнюваності, має особливо високу оцінку. В ньому, серед інших, враховуються такі показники: інвестиції в країні Африки, МСП та країни з низьким рівнем доходу й високого ризику, фінансування власного капіталу, мобілізація додаткового приватного капіталу, сприяння корпоративному управлінню, екологічні та соціальні стандарти і корпоративна соціальна відповідальність.

GPR – багатофункціональний інструмент, який застосовувався за такими напрямками:

- експертний (до початку – *ex-ante*) – відбір проектів на основі очікуваних результатів;
- моніторинг проекту протягом та після (*ex-post*) виконання для оцінки фактичного впливу портфельних компаній на розвиток і визначення найкращих практичних моделей проектів;
- забезпечення “інституційного навчання”, тобто підвищення рівня сприйняття й усвідомлення співробітниками DEG питань розвитку;

- стратегічне управління портфелем та його ранжування: порівняння проектів на попередніх стадіях та по їх завершенні, аналіз середніх значень оцінок та/або часових рядів, оцінка регіональних та/або галузевих портфелів;
- зв'язки з громадськістю.

Корпоративна мета DEG – сприяння розширенню приватного сектору в країнах, що розвиваються. Як ілюстрація попереднього досвіду використання GPR на рис. 4.1 наведено причинно-наслідковий ланцюг між роллю DEG і фінансуванням з її боку, інвестиціями та покращанням конкурентоспроможності проектної компанії, спостережуваними наслідками розвитку й, нарешті, потенційним внеском у зменшення бідності та інші ЦРТ.

Логічним розвитком GPR є Рейтинг ефективності розвитку – DERA (Development Effectiveness Rating)<sup>1</sup>. Керуючись Порядком денним сталого розвитку до 2030 р. та ЦСР, з урахуванням 15-річного досвіду роботи з GPR та спираючись на ініціативи щодо гармонізації показників, DEG удосконалила багатовимірну оцінку розвитку на основі індексу.

DERA оцінює внесок окремих клієнтів у розвиток та відстежує зміни в роботі у період після інвестицій DEG. На підставі оцінок DERA DEG може будувати звітність про вплив та керувати загальною якістю розвитку свого портфеля. DERA ґрунтується на так званій теорії змін, методології, що використовується для пояснення просування процесу (реалізації проекту) в бік бажаних змін шляхом відображення причинно-наслідкових зв'язків між початковими діями клієнтів DEG з одним або кількома цільовими результатами і, нарешті, їх наслідками. У своїй діяльності DEG прагне досягти певних цілей: забезпечення зростання кількості робочих місць і покращання умов праці, сприяння збільшенню місцевих доходів та підтримці трансформаційних процесів на ринках, що розвиваються, шляхом стійких дій та створення переваг для місцевих громад.

Для цього використовуються п'ять ключових категорій результатів: перші три – як основні наслідки розвитку, решта – як спосіб ведення бізнесу: 1) гідні робочі місця; 2) місцеві доходи; 3) розвиток ринку та відповідних секторів; 4) охорона навколишнього середовища; 5) суспільні блага. Кожна категорія складається з набору показників, які фіксують внесок клієнта до неї.

DERA застосовує накопичувальну оцінку з максимальним значенням у 150 балів. Для зручності інтерпретації оцінка пов'язана з якісною катего-

<sup>1</sup> Development Effectiveness Rating (DERA) / KfW DEG. URL: [https://www.deginvest.de/DEG-Documents-in-English/About-us/What-is-our-impact/Policy-brief\\_EN\\_final.pdf](https://www.deginvest.de/DEG-Documents-in-English/About-us/What-is-our-impact/Policy-brief_EN_final.pdf).

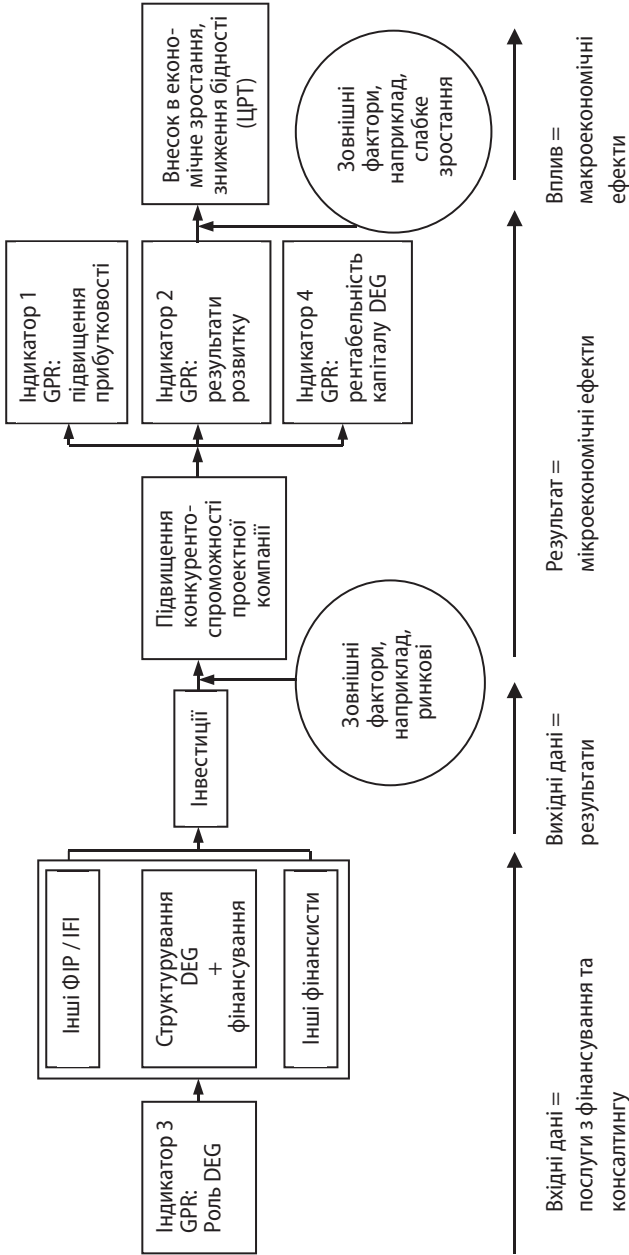


Рис. 4.1. Причинно-наслідковий ланцюг: роль DEG у розвитку

Складено за: The Corporate-Policy Project Rating (GPR) of DEG – Brief Description / KfW DEG, 2013. URL: <https://docplayer.net/18419410-Corporate-policy-project-rating-gpr.html>.

ризацією, що має такий вигляд:  $\geq 100$  балів – проект винятковий; 85–99 балів – дуже добрий; 70–84 балів – добрий; 50–69 балів – задовільний;  $\leq 49$  балів – незадовільний.

Сумарна оцінка за категоріями “гідні робочі місця”, “місцеві доходи” й “розвиток ринку та секторів”, які є основними наслідками діяльності приватного сектору, становить 75 % загальної оцінки. Оцінка за категоріями “охорона навколишнього середовища” та “суспільні блага” як результат сталого ведення бізнесу дорівнює 25 % загальної оцінки, причому “охорона навколишнього середовища” має дещо більшу вагу, оскільки частково пов’язана з наслідками для громади.

Крім основних, використовуються додаткові показники звітності, які встановлюють, чи робить клієнт внесок у досягнення ЦСР та чи була додаткова фінансова угода з фінансової та/або ціннісної точки зору включена до DERA з метою звітності. До категорій результатів було внесено також ще кілька конкретних показників для виявлення детальнішої картини історії розвитку.

DERa застосовується протягом проектного циклу кожної транзакції (рис. 4.2). До затвердження транзакції робиться початкова оцінка DERA. Вона складається з: (а) точки відліку з фактичними показниками до початку інвестування та (б) прогнозу очікуваних результатів від інвестицій на п’ятирічний період. Після того як зобов’язання з інвестування здійснюються, DERA щорічно оновлюється фактичними значеннями (с). Це дає змогу аналізувати зміни внеску клієнтів DEG у розвиток після інвестицій з боку DEG.

Методологія моделі впливу нідерландської FMO (FMO Impact Model Methodology, IMM)<sup>1</sup> також узгоджується з ЦСР. У її фокусі три цілі: “Тідна робота та економічне зростання” (ЦСР 8), “Скорочення нерівності” (ЦСР 10)

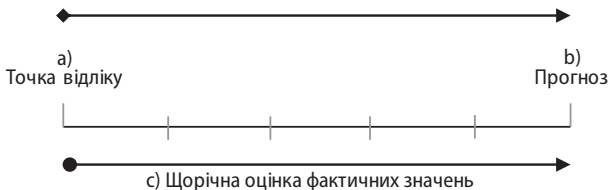


Рис. 4.2. Застосування системи DERA протягом проектного циклу

Складено за: Development Effectiveness Rating (DERa) / KfW DEG. URL: [https://www.deginvest.de/DEG-Documents-in-English/About-us/What-is-our-impact/Policy-brief\\_EN\\_final.pdf](https://www.deginvest.de/DEG-Documents-in-English/About-us/What-is-our-impact/Policy-brief_EN_final.pdf).

<sup>1</sup> FMO impact model methodology. FMO. The Hague. 2019. March. URL: <https://www.fmo.nl/l/library/download/urn:uuid:d85800f8-607a-4118-bb7a-059392b8c869/fmo+impact+model+%26+methodology.pdf>.

та “Боротьба зі зміною клімату” (ЦСР 13). У 2013 р. ФМО поставила мету подвоїти вплив на розвиток та вдвічі зменшити свій “відбиток” до 2020 р. Подвоєння впливу розглядається крізь призму дворазового збільшення кількості робочих місць (прямих і непрямих), які ФМО створює за допомогою нових зобов’язань (як власних, так і в результаті каталітичного ефекту). Зменшення вдвічі “відбитку” пов’язане з подвоєним зменшенням кількості викидів парникових газів завдяки інвестиціям. Підтримка робіт, спрямованих на уникнення викидів парникових газів, – це поточний показник внеску ФІР у ЦСР 8 та ЦСР 13. Ці орієнтири сформульовані відносно базового рівня, який ґрунтується на розрахунку трирічної ковзної середньої показників контрактів, закінчених у 2010–2012 рр. Подвоєння та скорочення вдвічі планується у 2018–2020 рр. (проти базового рівня). Результати базового рівня були опубліковані у щорічному звіті ФМО за 2014 р.<sup>1</sup>

ФМО обрала зайнятість як загальний знаменник, оскільки зайнятість у приватному секторі вважається рушійним фактором зменшення бідності в країнах, що розвиваються, а заробітна плата на цих робочих місцях становить найбільшу частину доданої вартості. Крім того, кількість робочих місць, які були підтримані, може бути об’єднана в різних галузях та країнах. Зайнятість як найвідповідніший показник впливу розглядається й іншими банками розвитку (МФК, CDC)<sup>2</sup>.

Зменшення “відбитку” удвічі – уникнення викидів парникових газів – розраховується лише для проєктів, вказаних як “зелені”, відповідно до міжнародних визначень та формального внутрішнього процесу, заснованого на принципі “чотири ока”. Парниковий газ (ПГ; вимірюваний в еквіваленті CO<sub>2</sub>) є найчастіше використовуваним показником екологічної стійкості, який має глобальний стандарт звітності (протокол ПГ). З огляду на глобальний характер, ПГ є загальновизнаним фактором, який може бути об’єднаний в інвестиційному портфелі.

Модель ІММ охоплює нові зобов’язання ФМО, включаючи всі види операцій (позики, власний капітал та гарантії), клієнтів (проєкти, компанії та фінансові посередники) та регіони (Африка, Європа і Центральна Азія

<sup>1</sup> FMO Annual Report and Accounts 2014. FMO. URL: [https://reporting.fmo.nl/FbContent.ashx/pub\\_1000/downloads/v181120143954/FMO%20Annual%20Report%20and%20Accounts%202014.pdf](https://reporting.fmo.nl/FbContent.ashx/pub_1000/downloads/v181120143954/FMO%20Annual%20Report%20and%20Accounts%202014.pdf).

<sup>2</sup> Assessing Private Sector Contributions to Job Creation and Poverty Reduction. IFC Jobs Study. 2013. January. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/157191468326714061/pdf/835080WP0IFC0J00Box382079B00PUBLIC0.pdf>; Jobs. World Development Report 2013 / The World Bank. URL: <http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1320950747192/8260293-1322665883147/Overview.pdf>.



та Латинська Америка й Карибський басейн), а вплив інвестицій ФМО оцінюється з урахуванням підвищення ефективності кінцевого бенефіціара.

Таким чином, модель IMM оцінює вплив на підставі двох показників: економічних (підтримувані робочі місця як сума всіх робочих місць, пов'язаних із інвестуванням у фінансовий ринок; додана вартість як сума всіх заробітних плат, податків та прибутків, пов'язаних із фінансуванням фінансового ринку) та двох екологічних (викиди ПГ – сума викидів CO<sub>2</sub> та не-CO<sub>2</sub>, пов'язаних із фінансуванням ФМО; уникнення викидів парникових газів – сума викидів CO<sub>2</sub> та не-CO<sub>2</sub>, якої вдалося уникнути завдяки фінансуванню ФМО).

Розглянута модель (рис. 4.3) базується на статистичній методології для вимірювання граничного ефекту від капіталу ФМО. За допомогою цього додаткового капіталу компанія може забезпечити кращий економічний результат, що дасть можливість створити додаткові робочі місця, а також підсилити екологічний внесок. Згодом, завдяки цьому додатковому результату, компанія також збільшує споживання ресурсів, стимулюючи економічні та екологічні наслідки для постачальників компанії та тих, хто обслуговує цих постачальників.

Основна перевага методології полягає в тому, що вона дає змогу кількісно оцінити ширший вплив інвестицій у різні сектори економіки: як прямий, так і через фінансових посередників. Модель “вхід – вихід” є точним академічним методом, однак її застосування має обмеження: розраховуються оцінки попереднього впливу. Отже, вплив, який насправді відбувся (ex-post), може відрізнитися від попередніх очікувань, оскільки аналіз проводиться на певний момент часу і не враховує будь-яких структурних змін в економіці (наприклад, підвищення продуктивності праці). Оцінки базуються на історичних відносинах, тоді як методологія – на наявних (макро-) економічних даних; інвестиції ФМО розглядаються як інвестиції будь-якого іншого кредитора, і передбачається, що фінансова підтримка ФМО не впливає на відносини між секторами економіки; оцінки непрямого впливу ґрунтуються на середніх галузевих показниках (через таблиці входу/виходу).

Ще однією моделлю моніторингу й оцінювання ефективності проектів є Модель впливу на розвиток (Development Impact Model – DIM), яку використовує IFU. За цією моделлю інвестиційні проекти оцінюються та контролюються з точки зору як фінансової віддачі, так і очікуваних результатів розвитку, що є ключовим керівним принципом інвестиційної діяльності<sup>1</sup>. Ця система оцінювання повністю функціонує із січня 2017 р., замі-

<sup>1</sup> Strategy document. The Ministry of Foreign Affairs' Strategy for The Investment Fund for Developing Countries (IFU) 2017–2021. Ministry of Foreign Affairs of Denmark. DANIDA. URL: <https://www.ifu.dk/wp-content/uploads/UM-strategy-for-IFU.pdf>.

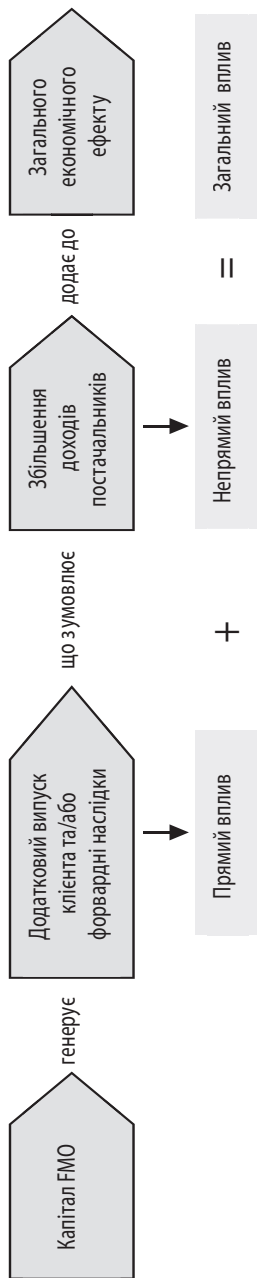


Рис. 4.3. Функціонування моделі FMO

Складено за: FMO impact model methodology. FMO. The Hague. 2019. March. URL: <https://www.fmo.nl/library/download/urn:uuid:d85800f8-607a-4118-bb7a-059392b8c869/fmo+impact+model+%26+methodology.pdf>.

нивши колишню Модель критеріїв успіху (Success Criteria Model, SCM), котра застосовувалася в IFU протягом більш ніж 10 років.

Модель SCM складалася з чотирьох груп критеріїв<sup>1</sup>:

- 1) вплив на розвиток (50 % вагомості): доповнюваність інвестицій для країн-реципієнтів, вплив на зайнятість, передавання знань та розв'язання проблем корпоративної соціальної відповідальності (як зв'язок із досягненням ЦРТ тощо);
- 2) внесок фонду (20 % загальної оцінки): новизна проекту, рівень участі IFU, оцінка політичних та інших ризиків для інвестицій і спроможність для зовнішньої мобілізації капіталу;
- 3) сталість проекту (20 % вагомості): оцінка прибутковості інвестицій, фінансових ризиків для інвестицій, якості управління проектами та корпоративного управління;
- 4) ефективність фонду (10 %): оцінка прибутковості проекту, якості управління грошовими коштами та витратами, а також розміру й тривалості інвестицій.

Проекти IFU, які набирали менше 50 % загальної потенційної оцінки, вважалися недоречними. Достатній рейтинг надавався проектам, що отримували від 50 до 60 % загальної оцінки, хороший – проектам з оцінкою від 60 до 80 %, а відмінний – проектам, які одержували більше 80 %.

Модель впливу на розвиток IFU було розроблено з урахуванням досвіду, набутого в рамках гармонізованого підходу МФІ, спільної системи вимірювання впливу НІРСО, ініційованої великими міжнародними фінансовими установами. Нова система моніторингу, яку використовує IFU, складається з 38 показників, що вимірюються в інвестиційному портфелі. Вони поділяються на загальні показники розвитку та групу з трьох більш специфічних (стратегічних) показників.

У ДІМ загальний рейтинг оцінюється відповідно до заздалегідь встановлених одиниць та порогових значень відповідно до очікувань IFU. Кожній групі індикаторів присвоюється рівень якості (рейтинг), котрий оцінюється як “такий, що перевищує”, “відповідає” або “нижче”, і, нарешті проекту надається загальний рейтинг, що може змінюватися від критичного до негативного, достатнього, доброго до відмінного. Очікувані результати конкретної інвестиції використовуються для прийняття рішень колегією IFU.

Донедавна МФК використовувала дві основні системи для оцінки результатів впливу інвестицій: DOTS (Development Outcome Tracking System –

<sup>1</sup> *Lemma A. F.* Development Impact of DFIs What are their impacts and how are they measured? / Overseas Development Institute. 2015. February. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08992e5274a27b200014f/Development-Impact-of-DFIs.pdf>.

Система відстеження результатів розвитку), яка вимірювала прогрес унаслідок здійснених інвестицій (і певною мірою їхній вплив), та IDG (International Development Goals – Міжнародні цілі розвитку), що визначали інвестиційний вплив.

DOTS використовувалась як інструмент моніторингу та оцінки, котрий допомагав відстежувати результати розвитку впродовж проектного циклу інвестицій з боку МФК. Рейтинг DOTS базувався на оцінці показників проектів за чотирма ключовими сферами діяльності (фінансової, економічної, екологічної і соціальної) та розвитку приватного сектору.

Окрім системи DOTS, з 2011 р. МФК почала використовувати систему Міжнародних цілей розвитку (International Development Goals – IDG). Метою системи було інтегрування вимірювання результатів МФК із ЦРТ та із секторальними цілями високого рівня, застосовуваними корпорацією для впливу на процес прийняття стратегічних і оперативних рішень.

У липні 2017 р. як пілотну було запущено нову систему оцінювання впливу проектів МФК на розвиток – Систему передбачуваного вимірювання та моніторингу впливу (The Anticipated Impact Measurement and Monitoring – AIMM). Вона додає додаткові інструменти щодо аналізу, відстеження та вимірювання до поточної системи оцінки впливу МФК – DOTS, яка враховувала лише прямий вплив проектів і тільки протягом трьох років після їх початку<sup>1</sup>. У 2018 р. МФК почала оцінювати вплив на розвиток усіх своїх інвестиційних проектів за допомогою системи AIMM<sup>2</sup>. Остання пропонує “наскрізну” (комплексну) структуру оцінювання, покликану допомогти керівникам МФК та її правлінню приймати рішення стосовно того, які проекти затверджувати на підставі кількісних та якісних показників і оцінок можливих наслідків проекту щодо подолання бідності й створення ринку. Вона дає МФК можливість оцінити очікуваний вплив інвестицій на розвиток, завдяки чому встановлюються амбітні, але досяжні цілі й вибираються проекти з найбільшим потенціалом. Система AIMM дає змогу МФК оцінити системний ефект дії проекту на загальний ринок за рахунок того, що розглядає його вплив на зацікавлені сторони, а також вивчає ширші наслідки для економіки та суспільства, включаючи допомогу в досягненні цілей, покладених в основу зусиль щодо створення ринків, – сприяючи підвищенню конкуренто-

<sup>1</sup> Edwards S. IFC's new way to measure development impact: 'An art as much as a science'. *Devex*. 2017. 11 October. URL: <https://www.devex.com/news/ifc-s-new-way-to-measure-development-impact-an-art-as-much-as-a-science-91258>.

<sup>2</sup> How IFC Measures the Development Impact of its Interventions / IFC. URL: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/af1377f3-4792-4bb0-ba83-a0664dda0e55/201806\\_IFC-AIMM-Brochure.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mfbcmgfl](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/af1377f3-4792-4bb0-ba83-a0664dda0e55/201806_IFC-AIMM-Brochure.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mfbcmgfl).

спроможності, еластичності, стійкості, інтеграції на ринках та між ними, інклюзивності та сталості.

Таким чином, систему АІММ можна представити як послідовність кроків, що охоплює: (1) діагностику до (2) попереднього вибору / оцінки проєктів, які пов'язані з (3) вимірюванням результатів під час нагляду за портфелем і, зрештою, з (4) подальшою оцінкою. Загалом система АІММ складається з двох критичних опор: рейтингування проєктів та вимірювання результатів, які допомагають задіяти “наскрізну” (комплексну) структуру оцінювання для втручань МФК.

Підсумовуючи наведені характеристики методів оцінювання впливу на розвиток ФІР, слід відзначити їх еволюцію з урахуванням змін у світовому масштабі й орієнтації суспільства на досягнення ЦСР. Але питання з оцінкою, а особливо з діяльністю ФІР та їхньою роллю в реалізації проєктів, залишаються невирішеними. Так, ФІР стикаються із серйозними проблемами прозорості, насамперед під час роботи з фінансовими посередниками. Їх прозорість для широкої громадськості обмежена, що стримує здатність зацікавлених сторін ефективно здійснювати зовнішній контроль<sup>1</sup>.

Більшість багатосторонніх компаній нині страждає від того, що їх структура управління надто упереджена на користь розвинутих країн, а їхні інвестиційні стратегії не керуються національними планами розвитку. Виправити цю ситуацію можуть лише реформи відповідних структур. Таким чином, до викликів, з якими стикаються операції певних ФІР, належать: неможливість простежити чіткі результати розвитку; малий вплив на стратегії країн, що розвиваються; недостатня прозорість і слабка відповідальність; макроекономічні ризики. Ще одним гострим питанням є те, чи розглядаються інвестиції з боку ФІР як додаткове фінансування, чи вони є спробою витіснити інших конкурентів.

Як зазначалося, перш ніж продовжувати й поглиблювати операції ФІР, слід провести повний їх огляд під кутом зору країн, що розвиваються, наприклад, через комітет незалежних експертів з уряду, громадських організацій та приватного сектору в тих країнах, які отримують фінансування. З огляду на це основними завданнями у вирішенні окреслених проблем для ФІР є:

- оприлюднення результатів розроблення всіх проєктів на рівні саме проєкту, а не в агрегованому вигляді. Це важливо для підвищення відповідальності перед зовнішніми зацікавленими сторонами та громадами;

---

<sup>1</sup> *Romero M. A Private Affair / Eurodad. 2014. July. URL: <http://www.eurodad.org/files/pdf/53be474b0aefa.pdf>.*

- спрямування дослідницьких зусиль на визначення найкращих практик стосовно фінансових продуктів інструментів з акцентом на вплив на розвиток і невитіснення інших джерел приватного фінансування;
- орієнтація інвестицій на вітчизняні підприємства, які належать та розташовані в країнах, що розвиваються. Це сприятиме поступу конкурентоспроможної місцевої промисловості та стимулюватиме мобілізацію внутрішніх ресурсів;
- встановлення високих стандартів прозорості та підзвітності;
- поліпшення узгодженості політики міжнародних донорів щодо розвитку шляхом запобігання ухиленню від сплати податків, дотримання високих корпоративних стандартів та підтримки екологічно чистих проектів;
- дотримання принципів відповідального фінансування, як вказано в Хартії відповідального фінансування Eurodad.

Для подальшої співпраці України з ФІР у питаннях розвитку та для підвищення її ефективності слід знайти або розробити підхід, з урахуванням накопиченого досвіду, який би враховував різні аспекти, пов'язані з ефективністю проекту: як з фінансового боку, так і в контексті досягнення певних соціальних, кількісних, якісних та інших показників та індикаторів, що відображають ступінь досягнення тих чи інших Цілей сталого розвитку.

### **4.3. СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ МІЖНАРОДНОГО ФІНАНСОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ НА СЕРЕДНЬОСТРОКОВИЙ ПЕРІОД**

Співпраця МФІ з кожною окремою країною відбувається на підставі стратегій партнерства, що, зважаючи на аналітичний огляд країни, визначають конкретні пріоритетні напрями співробітництва та стратегічні завдання. Як правило, такі стратегії затверджуються на середньостроковий період, що зумовлено необхідністю перегляду й актуалізації пріоритетів та уточнення завдань з урахуванням змін, що відбулися в країні протягом їх реалізації. Тому доцільно проаналізувати чинні стратегії співпраці ключових МФІ з Україною в розрізі пріоритетних напрямів і стратегічних завдань<sup>1</sup>.

Концепція партнерства Світового банку з Україною на 2017–2021 рр., схвалена Радою директорів 20 червня 2017 р., є стратегічним документом,

<sup>1</sup> Шостак С. М. Стратегія співпраці з міжнародними фінансовими організаціями в контексті середньострокового партнерства. *Держава та регіони. Сер.: Державне управління*. 2018. № 4. С. 196–201. URL: [http://www.pa.stateandregions.zp.ua/archive/4\\_2018/38.pdf](http://www.pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2018/38.pdf).

що базується на системній оцінці вітчизняної економіки та містить середньостроковий план підтримки реформ<sup>1</sup>.

З метою сприяння сталому та комплексному відновленню економіки України Концепцією окреслено такі напрями стратегічного партнерства: управління державними фінансами та реформа державного управління; антикорупційна діяльність; управління найбільшими фіскальними ризиками та покращання управління державними інвестиціями; зміцнення фінансового сектору; поліпшення інфраструктури; створення рівноправного партнерства у приватному секторі; земельна реформа; реформа охорони здоров'я; приватизація; ефективне, результативне та комплексне надання послуг; соціальна допомога; цільова допомога постраждалим від конфлікту громадам.

Концепція також визначає перелік поточних заходів на 2017 р. і плани на 2018 і 2019 рр. з розподілом їх за пріоритетами. Заходи на подальші роки мають попередній характер і переглядаються з метою забезпечення їхньої актуальності. Фінансова підтримка Світового банку протягом періоду дії Концепції залежить від прогресу в реалізації реформ, покращання результатів упровадження портфеля проектів банку, загального кредитного потенціалу банку й нормативу кредитування для України.

Стратегія ЄБРР для України на 2018–2023 рр.<sup>2</sup>, затверджена Радою директорів, визначає такі пріоритетні напрями співпраці:

- підтримка приватизації та комерціалізації підприємств державного сектору з метою зміцнення конкуренції й запровадження стандартів корпоративного управління;
- підтримка верховенства права, конкуренції та рівних правил у приватному секторі через допомогу компаніям, що дотримуються стандартів корпоративних практик;
- зміцнення енергетичної безпеки через забезпечення ефективного регуляторного середовища, ринкову лібералізацію, диверсифікацію та збільшення видобутку енергоносіїв, а також підвищення енергоефективності;
- сприяння стійкості фінансової системи за допомогою зміцнення банківського сектору й розвитку ринків капіталу та іншого небанківського фінансування;
- покращання інтегрованості економіки шляхом сприяння торгівлі та інвестиціям, розширення інфраструктурних зв'язків і наближення до стандартів Європейського Союзу.

<sup>1</sup> Концепція партнерства з Україною на 2017–2021 фінансові роки / Світовий банк. URL: <http://documents.worldbank.org>.

<sup>2</sup> Стратегія для України на 2018–2023 рр. / Європейський банк реконструкції та розвитку. URL: <https://www.ebrd.com/news/2018/ebd-approves-new-strategy-for-ukraine.html>.



Стратегія ЄБРР для України також передбачає збільшення інвестицій у публічний і приватний сектори та фінансування трансформації бізнесу за міжнародними стандартами.

Мандат Європейського Союзу на зовнішнє кредитування на 2014–2020 рр., затверджений рішенням Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу 16 квітня 2014 р., надає Європейському інвестиційному банку гарантії покриття бюджетом ЄС видатків на реалізацію проєктів в Україні, що відповідають таким цілям: розвиток місцевого приватного сектору, зокрема підтримка МСП; прогрес соціальної й економічної інфраструктури, включно з транспортною, енергетичною, екологічною інфраструктурою та інформаційно-комунікаційними технологіями; адаптація та пом'якшення наслідків зміни клімату<sup>1</sup>.

Згідно з повноваженнями, отриманими від Європейського Союзу, Європейський інвестиційний банк фінансує в Україні проєкти з реконструкції атомних і гідроелектростанцій, модернізації магістрального газопроводу, покращання стану автомобільних доріг, будівництва метрополітенів, розвитку муніципальної інфраструктури та громадського транспорту, підвищення енергоефективності, підтримки аграрної галузі, а також МСП, подолання наслідків конфлікту на сході України тощо.

Для прискорення реалізації названих проєктів Європейський інвестиційний банк створив спеціальну Робочу групу в Україні, яка, маючи значний обсяг коштів на технічну допомогу, здійснює підготовку проєктів, стежить за їх реалізацією та сприяє вирішенню інших організаційних і комунікативних питань протягом усього циклу виконання проєктів<sup>2</sup>.

Водночас МФІ зауважують, що впровадження інвестиційних проєктів в Україні відбувається складно, а рівень використання кредитних коштів є незадовільним<sup>3</sup>.

Часті зміна та неузгодженість у проведенні державної політики разом із неефективними механізмами державного управління та високим рівнем плінності кадрів є головними ризиками під час реалізації середньострокових стратегій співпраці міжнародних партнерів із Україною. Невирішеність цих питань перешкоджає досягненню очікуваних результатів від упровадження спільних проєктів розвитку<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Мандат Європейського Союзу на зовнішнє кредитування на 2014–2020 рр. URL: [https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2014/466\(1\)/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2014/466(1)/oj).

<sup>2</sup> Інвестуємо в майбутнє України / Європейський інвестиційний банк. URL: <http://www.eib.org/en/infocentre/publications/all/investing-in-ukraine.htm>.

<sup>3</sup> Сату Кахконен: За такого росту ВВП України знадобиться 100 років, щоб наздогнати Польщу. *Українська правда*. 2018. 11 жовт. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/10/11/641524>.

<sup>4</sup> Ibid.

Досліджуючи стратегічне та державне управління, науковці зазначають, що стратегія використовується як підхід до розв'язання ключових критичних проблем та є моделлю програмування діяльності для досягнення конкретних цілей. Стратегія встановлює пріоритети (першочергові для реалізації напрями, цілі, проблеми), що є основою для розподілу ресурсів. Державна стратегія та політика, які розробляються і здійснюються відповідними органами влади із залученням громадянського суспільства, є основною формою відображення державного інтересу. Водночас національна стратегія має найвищий рівень визначення напрямку державної політики, що підпорядковує собі всі інші рівні формування стратегії та узагальнює національне бачення розвитку, використання й координації всіх інструментів для досягнення загальних стратегічних цілей<sup>1</sup>.

Отже, Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”<sup>2</sup>, що встановлює мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети й індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов, на нашу думку, можна класифікувати як національну. Метою національної стратегії є впровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Задля досягнення мети ця стратегія визначає чотири ключові вектори руху (розвиток, безпеку, відповідальність і гордість), у межах яких передбачено реалізацію 62 реформ і програм розвитку держави. Слушно, що за вектором розвитку національна стратегія передбачає, зокрема, Програму залучення інвестицій.

Незважаючи на те, що Україна отримує від МФІ “дешеві” та “довгі” кредити, які передбачають пільговий період, витрати на їх обслуговування та погашення є суттєвим навантаженням на державний бюджет.

З огляду на викладене та для оптимізації структури державного боргу в співвідношенні вартості обслуговування і ризиків за збереження прийняттого рівня навантаження на державний бюджет 22 серпня 2018 р. Кабінет Міністрів України затвердив Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2018–2020 роки, що містить оцінку поточного стану та динаміки державного боргу, визначає цілі, завдання і заходи на середньострокову перспективу<sup>3</sup>. Однією з цілей Стратегії вказано залучення

<sup>1</sup> Шостак С. М. Стратегія співпраці з міжнародними фінансовими організаціями в контексті середньострокового партнерства. *Держава та регіони. Сер.: Державне управління*. 2018. № 4. С. 196–201. URL: [http://www.pa.stateandregions.zp.ua/archive/4\\_2018/38.pdf](http://www.pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2018/38.pdf).

<sup>2</sup> Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

<sup>3</sup> Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2018–2020 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2018 № 883. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/883-2018-%00%ВБ/5p:tax15>.

довгострокового пільгового фінансування від МФІ для впровадження інвестиційних проєктів, спрямованих на розвиток ключових галузей національної економіки. Передбачено поглиблення співпраці з міжнародними інституціями щодо імплементації структурних реформ у сферах, найбільш уразливих для національної економіки, зміцнення довіри іноземних інвесторів і зниження надалі вартості залучення комерційних кредитів.

Проте неузгодженість пріоритетних напрямів співпраці України з міжнародними партнерами та застосування неефективних механізмів державного управління може стати перешкодою в реалізації спільних проєктів. Тому розроблення Стратегії співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями нині є першочерговим завданням.

За поясненням Міністерства фінансів України<sup>1</sup>, зважаючи на існування стратегій і програм розвитку окремих галузей економіки та стратегій співпраці України з кожною МФІ окремо, де вказано пріоритети та напрями співробітництва, було досягнуто згоди щодо недоцільності підготовки окремої стратегії з питань співпраці з міжнародними фінансовими організаціями, оскільки вона повністю дублюватиме положення наявних стратегій і програм.

Проте, на нашу думку, по-перше, у галузевих стратегіях і програмах визначено пріоритети розвитку галузей, а не пріоритетні напрями залучення позик від МФІ.

По-друге, у галузевих стратегіях і програмах розвитку наведено завдання та заходи, які необхідно здійснити для комплексного розв'язання наявних проблем у тій чи іншій галузі, а не першочергові завдання, реалізація яких потребує залучення кредитів МФІ.

По-третє, у сучасних умовах співпраця України з МФІ в частині отримання пільгових кредитів має відбуватись виважено та узгоджено із Середньостроковою стратегією управління державним боргом і враховувати очікувану результативність таких кредитів, вартість їх обслуговування та ризиків.

Нарешті, відповідно до зобов'язань країн-донорів і країн-партнерів, визначених у Паризькій декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги, до якої Україна приєдналася згідно з Указом Президента України від 19.04.2007 № 325<sup>2</sup>, Україна взяла на себе зобов'язання сприяти підвищенню ефективності зовнішньої допомоги як високопріоритетному

---

<sup>1</sup> Лист Мінфіну від 3 листопада 2017 р. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16754220/301>.

<sup>2</sup> Про приєднання України до Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги : указ Президента України від 19.04.2007 № 325/2007. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/325/2007>.

напряму та прискорити реалізацію поставленої мети, зокрема, шляхом розроблення чіткішої національної стратегії розвитку; узгодження зовнішньої допомоги з національними пріоритетами, системами та процедурами; підвищення рівня підзвітності перед громадянами й парламентом; уникнення дублювання заходів і забезпечення раціональнішої донорської діяльності для максимального підвищення її економічної ефективності тощо.

Тому, на нашу думку, проект Стратегії співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями як концептуальний документ середньострокового партнерства має бути розроблено на підставі:

- національних пріоритетів, визначених національною Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020”;
- стратегічних для України напрямів співпраці з МФІ, що узгоджуються із Середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року;
- першочергових завдань, реалізація яких не можлива без залучення кредитів МФІ, з урахуванням галузевих стратегій і програм розвитку та Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2018–2020 роки;
- очікуваних результатів від упровадження спільних із МФІ проектів розвитку.

Прийняття Стратегії співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями узгодить пріоритетні напрями партнерства на середньострокову перспективу та сприятиме акумулюванню ресурсів міжнародних партнерів, коштів державного та місцевих бюджетів, інших джерел для реалізації проектів розвитку в ключових галузях, зі збереженням прийнятного рівня зовнішнього державного боргу та досягнення позитивних зрушень в економіці.

Для ефективної реалізації Стратегії співпраці України з міжнародними партнерами необхідно напрацювати пропозиції щодо оптимізації функціонально-інституційного механізму державного управління спільними з МФІ інвестиційними проектами, що є перспективним для подальших досліджень.

## **ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 4**

У системі міжнародного фінансового співробітництва МФІ залишаються одними з ключових глобальних донорів у рамках реалізації політики розвитку в країнах, що розвиваються, надаючи кредитні ресурси для фінансування проектів і програм на одних з найвигідніших умов. Набутий досвід у фінансуванні програм структурної перебудови дає країнам можливість при проведенні радикальних реформ доволі швидко виконати завдання фінансової стабілізації.

Залучення ресурсів міжнародних інституцій у кризові періоди допомагає державам забезпечити виконання власних функцій із фінансування основних соціальних послуг та є позитивним сигналом для інвесторів, що сприяє надходженню інвестицій у реальний сектор економіки й відновленню доступу до світового ринку приватних капіталів.

Структурна перебудова економіки, в разі успішної реалізації та в поєднанні із заходами щодо раціоналізації і підвищення ефективності державних витрат, створює надійну основу для економічного зростання й зменшення рівня бідності. Країни, які зуміли знизити рівень інфляції, переважно збільшили зовнішні резерви. Після завершення програми в цих державах загалом спостерігаються вищі темпи економічного зростання, ніж у період, що передує структурній перебудові. У країнах, де структурна перебудова була успішною, також простежується позитивна динаміка інвестицій – їх обсяг зазвичай скорочується в період реформ і помітно збільшується після завершення реструктуризації економіки: ступінь політичної та економічної невизначеності у процесі реформування підвищується, що перешкоджає інвестиціям. Проведений аналіз дав змогу відстежити та систематизувати тенденції щодо виявлення найкращих зразків національних систем управління залученими ресурсами МФІ з урахуванням можливостей їх адаптації до умов України на підставі динаміки та обсягів залучених ресурсів у контексті забезпечення сталого розвитку національних економік; було ідентифіковано особливості національної системи управління залученими ресурсами МФІ на основі аналізу ефективності їх використання.

До запропонованих рекомендацій стосовно міжнародної практики оцінювання ефективності використання ресурсів МФІ належить ініціатива щодо систематизації основних напрямів та особливостей сучасних трансформацій фінансово-кредитного інструментарію, зокрема досліджено основні вектори трансформації співробітництва з МФІ в умовах нової економічної реальності, а саме: розглянуто ключові процеси змін у МВФ, напрями удосконалення співробітництва Світового банку, проаналізовано діяльність МФІ, визначено стан та перспективи світової економіки за оцінками міжнародних фінансових регуляторів, трансформацію підходів до фінансування сталого розвитку ЄС, систематизовано перспективи використання фінансово-кредитного інструментарію міжнародних інституцій та аргументовано пріоритети удосконалення механізмів фінансування стратегічних підприємств.

Критичний аналіз методичних і теоретичних підходів довів відсутність єдиної методики багатокритеріального оцінювання ефективності проектів МФІ. На думку авторів, застосування комплексного підходу щодо посилення моніторингу та підвищення ефективності реалізації проектів і в держав-

ному, і приватному секторах можливе на основі врахування описаних вище критеріїв з удосконаленням методології оцінювання. Результати аналізу можуть стати основою для формулювання пропозицій щодо покращання системи управління залученими ресурсами МФІ, які спрямовані на оптимізацію процедур і термінів підготовки проектів за умов підвищення ефективності їх реалізації, збільшення вибірки коштів за проектами, зменшення кількості анульованих проектів, розширення доступу вітчизняних виробників і постачальників до участі в тендерних процедурах із закупівель за проектами, фінансованими коштами МФІ.

На основі дослідження світового досвіду та документів міжнародних організацій сформульовано пропозиції щодо можливостей імплементації ефективних підходів і практик у частині подальшої розбудови управління фінансовими ресурсами МФІ в Україні; визначено стратегічні напрями співробітництва з міжнародними організаціями та перспективні підходи щодо залучення міжнародного фінансування та технічної допомоги; обґрунтовано стратегічні орієнтири розвитку та шляхи підвищення ефективності міжнародного фінансового співробітництва України в контексті реалізації національної стратегії реформування системи управління державними фінансами, Стратегії “Україна – 2020”, Стратегії ЄБРР для України на 2018–2023 роки, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2019–2022 роки, Концепції партнерства зі Світовим банком тощо.

## СТИМУЛЮВАННЯ КРЕДИТНОЇ АКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ БАНКІВ В УМОВАХ УДОСКОНАЛЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

### 5.1. ДИНАМІКА ПОКАЗНИКІВ БАНКІВ ЗА УЧАСТЮ ДЕРЖАВИ НА ОСНОВНИХ РИНКАХ У ВЗАЄМОДІЇ З ФІЗИЧНИМИ ТА ЮРИДИЧНИМИ ОСОБАМИ У ПОСТКРИЗОВИЙ ПЕРІОД

Націоналізація великих банків у комбінації з подальшим збільшенням інвестицій у капітал державних унітарних банків призвела до високого рівня одержавлення банківської системи, яке виправдане в умовах системної кризи. Після проходження її піка держава постає перед проблемою залучення стратегічних інвесторів у банки з державним капіталом (БДК), що відповідає засадам ринкової економіки. Запровадження Національним банком України європейських вимог до формування резервів під активні операції збільшує навантаження на бюджетні витрати. Поточні тенденції розвитку ринку банківських послуг створюють сприятливі умови для захоплення його значного сегмента іноземними банками й загрожують національній фінансовій безпеці. Відсутність повноцінного банку розвитку, а також працюючої агенції страхування експортних контрактів гальмує економічний розвиток, особливо в плані доступу реального сектору до дешевих фінансів. Послаблення навантаження на державний бюджет через продаж часток у капіталі держбанків неможливе без успішної роботи з проблемними активами, чому може сприяти створення державної компанії з управління активами (або санаційного банку) та вдосконалення механізму оподаткування операцій банків зі списання проблемних боргів. Дослідження виходить із загаль-



ної економічної стратегії держави<sup>1</sup>, монетарної політики НБУ та Міністерства фінансів України (далі – Мінфін) щодо зваженої регуляторної політики НБУ<sup>2</sup> в умовах зростаючого національного протекціонізму, раціонального використання коштів державного бюджету та отримання доходів від інвестицій.

Істотна державна частка в банківському секторі України за розмірами активів, капіталу, коштів клієнтів та інших параметрів у результаті виходу з ринку нежиттєздатних і проблемних банків накладає на Мінфін та НБУ особливу відповідальність за належний контроль і підтримку держбанків, урахування можливих наслідків прийняття стратегічних і тактичних рішень щодо розвитку моделі їхнього бізнесу заради реалізації загальнонаціональних заходів стимулювання економічного поступу, розроблення відповідних умов сталого зростання. У разі забезпечення НБУ рівного конкурентного середовища для ведення банківського бізнесу державні інвестиції в капітал банків мають приносити відповідний дохід у формі дивідендів та від продажу частки державної участі стратегічним інвесторам. Постає актуальним завдання запровадження в держбанках системи стратегічного планування та відповідного контролю з боку держави.

У цьому розділі увага зосереджена на питаннях стимулювання кредитної активності державних банків та моніторингу ефективності їх капіталізації. У 2019 р. Міністерство фінансів України посилило регуляторний вплив на вітчизняну банківську систему, що пов'язано з інституційним розвитком відносин між Мінфіном та НБУ, і відповідні напрацювання важливо використати для подальшої конструктивної розбудови фінансової системи, здійснення стратегічних соціальних програм, розбудови реального сектору економіки, гармонізації процентної і тарифної політики банків за участю держави у відносинах із корпоративними клієнтами та домогосподарствами. Банки за участю держави контролюють 55 % чистих активів та 57 % зобов'язань усієї системи (табл. 5.1). У цих банках уже сформовано нові Спостережні ради за участю провідних іноземних фахівців, що надає додаткові можливості для реалізації стратегії розвитку фінансового сектору загалом.

<sup>1</sup> Система управління державними фінансами / Міністерство фінансів України. Розділ "Державні банки". Режим доступу. <https://www.minfin.gov.ua/news/derzhavni-banki-ukraini>; Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>; Засади стратегічного реформування банківського сектору / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-pidtrimav-ovovleni-zasadi-strategichnogo-reformuvannya-derzhavnogo-bankivskogo-sektoru>.

<sup>2</sup> Лист про наміри та Меморандум про економічну і фінансову політику України та МВФ від 05.12.2018 р. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=85566237>.

Збільшення концентрації банківських активів під контролем держави зумовляє можливості для гармонізації процентної політики як під час залучень коштів ОВДП до державного бюджету, обігу ОВДП на вторинному ринку, так і в управлінні кредитними ставками в кредитному сегменті фінансового ринку, що може стати стимулом у збільшенні кредитування при зменшенні ціни на кредитні ресурси для економіки. Це, у свою чергу, має позитивно позначитись на темпах зростання економіки. Введення в дію інституту Єдиного реєстру<sup>1</sup> позичальників у структурі НБУ забезпечує додатковий контроль за якістю класифікації кредитних ризиків під час надання нових позик і зменшує можливості шахрайства на цьому ринку. Посилення вимог до кредитної дисципліни позичальників повинне сприяти збільшенню обсягів кредитування. Після кризи 2014–2015 рр. не вирішеною залишається проблема негативно класифікованих активів. Варто шукати нові підходи до її розв'язання, наприклад, через сек'юритизацію заборгованості, або повернутися до ідеї створення фінансової Компанії з управління негативно класифікованими активами. Як позитивний сигнал слід розглядати рішення Верховної Ради України про продовження на три роки терміну дії Закону “Про фінансову реструктуризацію”.

Незважаючи на заперечення міжнародних фінансових донорів, слід розробляти державні програми кредитної та технічної підтримки національного товаровиробника. Потребують розвитку державні системи гарантій експортерам на базі діючого державного банку (Укресімбанк) та створеної Експортно-кредитної агенції, яка так і не розпочала роботу. Крім того, варто повернутися до перевірених механізмів субсидювання процентних ставок (наприклад, для соціальних проектів щодо переселенців, енергоефективності, підтримки фермерства).

Економічне зростання, яке почалося з 2016 р., за прогнозами S&P Global Ratings, у 2019 р. вийшло на рівень 3,2 %, дефіцит поточного рахунку платіжного балансу зменшився до 2,8 % ВВП, міжнародні резерви збільшилися до 22,0 млрд дол. США<sup>2</sup>. Динаміка тренду обмінного курсу у 2019 р. мала не зовсім традиційну для останніх років тенденцію. Протягом літніх та осінніх місяців гривня ревальвувала. Зміна тренду обмінного курсу відбулася тільки наприкінці вересня. Так, із початку року цей курс змінився з

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про Кредитний реєстр Національного банку України : постанова Правління Національного банку України від 04.05.2018 № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0050500-18>.

<sup>2</sup> S&P Global Ratings raised its global scale long-term foreign and local currency sovereign ratings on Ukraine to 'B' from 'B-', the outlook stable. URL: <https://www.kmu.gov.ua/en/news/kreditne-rejtingove-agentstvo-standard-poors-pidvishchilo-rejting-ukrayini-z-b-do-b-prognoz-yak-i-ranishe-stabilnij>.

27,688264 до 24,197474 грн/дол. США (12,6 %), що суттєво вплинуло на балансові показники банків. Ключовими ознаками стагнації в секторі є негативна якість кредитного портфеля та зменшення активності в секторі корпоративного кредитування. Загальні інвестиції банківської системи України в реальний сектор не відповідають повною мірою завданням виходу на тренд сталого економічного зростання. Про це свідчать повільні темпи приросту кредитів, погіршення відношення активів та кредитів до ВВП. Частка кредитних портфелів у активах банків дуже мала, а ліквідність банків надмірна, тоді як у розвинутих ринкових економіках кредити банківської системи наближаються за розмірами до ВВП країн. Зокрема, відношення банківських активів до ВВП за період із 1 січня 2016 р. до 1 жовтня 2019 р. зменшилося з 64 до 34 %, а відношення кредитів до ВВП – із 43,4 до 26,9 %<sup>1</sup>. У банківському секторі слід відзначити стабілізацію ситуації: на 1 жовтня 2019 р. на вітчизняному банківському ринку мали ліцензію та виконували операції 76 банків, у тому числі 37 за участю іноземного капіталу та 22 дочірні структури зі 100-відсотковим іноземним капіталом. За 8 міс. 2019 р. національна банківська система отримала 44,3 млрд грн чистого прибутку. На банки з участю держави в капіталі припадає 27,9 млрд грн (63 %) задекларованих прибутків усієї системи. У табл. 5.1 розраховано агрегати банківської системи за основними кластерами банків за походженням капіталу: за участю держави, із 100-відсотковим іноземним капіталом та з українським приватним капіталом. Розглянемо динаміку розвитку найважливіших сегментів у 2019 р. окремо.

## **Динаміка коштів фізичних осіб**

Динаміка основних джерел ресурсної бази за твердими пасивами (кошти юридичних та фізичних осіб) у 2018 р. почала відновлюватися. Повільні темпи відновлення пов'язані як із неможливістю банків кредитувати у валюті суб'єктів, котрі не мають валютної виручки, так і з переходом банків на МСФО 9, згідно з яким посилено вимоги до обсягів формування резервів, чим зменшено апетит до залучення ресурсів. Крім того, перехід регулятора до системи нагляду за банками на підставі аналізу ризиків суттєво впливає на планування стратегії розвитку. Так, проведення стрес-тестування за програмою 30-відсоткового зниження обмінного курсу гривні при

---

<sup>1</sup> Показники банківської системи / Національний банк України. URL: [https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=34661442&cat\\_id=34798593](https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=34661442&cat_id=34798593); Звіт агентства Standard & Poors (S&P) від 05.07.2019 р. URL: <https://www.business.ua/.../5800-s-p-nazvalo-ukrajiniu-liderom-za-obsyagom-problem>.

Таблиця 5.1

## Розподіл ресурсів банківської системи станом на 1 вересня 2019 р.

Показники	Державні банки		Іноземні банки		Українські приватні банки	
	Сума, млн грн	Частка, %	Сума, млн грн	Частка, %	Сума, млн грн	Частка, %
Чисті активи	758 980,0	55,0	416 428,3	30,2	204 559,3	14,8
Власний капітал	79 589,1	44,0	67 860,2	37,5	33 609,1	18,6
Зобов'язання	679 390,9	56,7	348 568,1	29,1	170 950,2	14,3
<i>Основні статті активів</i>						
Гроші та їх еквіваленти	57 465,2	54,7	30 551,6	29,1	17 100,8	16,3
Кошти в інших банках	73 507,2	43,2	76 350,6	44,9	20 112,6	11,8
Кредити юридичним особам	506 941,8	58,5	255 021,5	29,4	105 231,6	12,1
Кредити фізичним особам	89 236,1	42,9	82 448,8	39,6	36 368,9	17,5
Цінні папери з резервами	355 025,4	82,0	53 286,9	12,3	24 895,8	5,7
у тому числі ОВДП	299 814,7	88,2	23 712,1	7,0	16 553,9	4,9
<i>Основні статті пасивів</i>						
Рефінансування НБУ	15 239,5	96,8	400,4	2,5	107,6	0,7
Кошти банків	9 633,6	24,8	24 071,5	62,1	5 064,9	13,1
Кошти юридичних осіб	201 492,9	44,8	174 514,2	38,8	73 941,5	16,4
Кошти фізичних осіб	325 097,9	61,9	121 355,3	23,1	78 397,3	14,9
Субординований борг	5 923,3	46,6	5 224,0	41,1	1 568,2	12,3
Фінансовий результат за 8 міс.	27 923,0	63,0	12 754,8	28,8	3 615,9	8,2

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

60-відсотковому погіршенні надходжень від кредитного портфеля вимагає від банків додаткового формування резервів і гальмує розвиток бізнесу.

За величиною ресурсів, наданих фізичними особами банкам (якщо перераховувати показники за офіційним обмінним курсом НБУ), система повернулася до рівня 2007 р. Причому враховано не тільки кошти, які банк обліковує на рахунках “на вимогу”, та “строкові депозити”, а й кошти, залучені через продаж фізичним особам цінних паперів, котрі банк емітує, що обліковуються на рахунку “Ощадні сертифікати”. Розрахунки фінансових потоків на ринку фізичних осіб за три квартали 2019 р. наведено на рис. 5.1.

Отже, попри приріст коштів фізичних осіб у банківській системі, структура цих коштів для збільшення довгого кредитування не дуже покращилася (табл. 5.2). За три квартали 2019 р. фізичні особи збільшили ресурсну базу банків на 18,6 млрд грн (7%), більшість з яких (11,6 млрд грн) припадає на банки за участю держави. Розрахунки вказують на те, що у структурі коштів фізичних осіб частка нерезидентів є незначною. Динаміка коштів фізичних осіб у банківській системі – це індикатор довіри головного інвестора до



Рис. 5.1. Динаміка коштів фізичних осіб у гривнях

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

Таблиця 5.2

### Приріст коштів фізичних осіб у гривнях за три квартали 2019 р.,

млн грн

Банки	На вимогу		Строкові		Приріст коштів
	Усього	Нерезиденти	Усього	Нерезиденти	
<b>Усього (76 банків)</b>	<b>7 120,7</b>	<b>77,8</b>	<b>11 577,2</b>	<b>172,2</b>	<b>18 697,9</b>
За участю держави	8 285,8	111,6	3 333,6	126,4	11 619,3
АТ "Укресімбанк"	-515,9	-1,2	416,8	-7,7	-99,0
АТ "Ощадбанк"	2 093,0	-2,6	1 570,3	-116,8	3 663,3
АТ КБ "Приватбанк"	6 462,5	107,5	1 048,8	250,6	7 511,3
АБ "Укргазбанк"	246,1	7,9	297,6	0,3	543,7
Із західним капіталом	-1 745,9	41,1	3 234,0	68,7	1 488,1
З російським капіталом	-437,4	17,1	30,0	17,0	-407,4
Українські приватні	1 018,2	-92,1	4 979,6	-39,9	5 997,9

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

монетарної влади. Після фінансової кризи, із січня 2016 р. до жовтня 2019 р., ресурсна база коштів фізичних осіб зростає із 189,7 млрд до 293,5 млрд грн.

Валютні кошти фізичних осіб у банківській системі за 9 міс. 2019 р. збільшилися на 648 млн дол. США (9 %) та 153 млн євро (13,4 %) (табл. 5.3, 5.4).

Таблиця 5.3

**Приріст коштів фізичних осіб у доларах США за три квартали 2019 р.,  
млн дол. США**

Банки	На вимогу		Строкові		Приріст коштів
	Усього	Нерезиденти	Усього	Нерезиденти	
<b>Усього (76 банків)</b>	389,2	15,2	259,7	-0,7	648,9
За участю держави	114,7	9,7	161,5	2,7	276,2
АТ "Укресімбанк"	2,8	-0,5	38,2	-0,5	40,9
АТ "Ощадбанк"	29,5	-0,2	219,8	-2,5	249,3
АТ КБ "Приватбанк"	73,4	10,4	-174,2	5,4	-100,8
АБ "Укргазбанк"	9,1	-0,1	77,7	0,3	86,8
Із західним капіталом	186,6	5,8	55,3	-0,2	241,9
З російським капіталом	42,1	1,6	23,2	-0,9	65,3
Українські приватні	45,8	-1,9	19,7	-2,2	65,5

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

Таблиця 5.4

**Приріст коштів фізичних осіб у євро за три квартали 2019 р.,  
млн євро**

Банки	На вимогу		Строкові		Приріст коштів
	Усього	Нерезиденти	Усього	Нерезиденти	
<b>Усього (76 банків)</b>	129,9	14,4	23,3	-1,9	153,3
За участю держави	47,5	3,7	6,9	0,5	54,4
АТ "Укресімбанк"	2,6	-0,3	2,5	0,3	5,0
АТ "Ощадбанк"	5,7	0,1	28,0	-0,1	33,7
АТ КБ "Приватбанк"	36,9	3,8	-49,3	0,8	-12,3
АБ "Укргазбанк"	2,3	0,0	25,7	-0,4	28,0
Із західним капіталом	44,6	1,0	17,4	0,3	62,0
З російським капіталом	16,5	3,1	-12,0	-2,5	4,5
Українські приватні	21,3	6,5	11,0	-0,1	32,3

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

Але якщо порівнювати ресурсну базу у вільно конвертованій валюті (ВКВ) (23,4 млрд дол. США станом на 1 січня 2014 р. та 8,8 млрд дол. США), то втрачені за період кризи банками валютні кошти фізичних осіб перевищують заборгованість Уряду України перед МВФ (рис. 5.2). Доларизація ринку мала позитивні тенденції і зменшилася з 52,3 % на 1 січня 2016 р. до 44,1 % на 1 вересня 2019 р. (рис. 5.3).

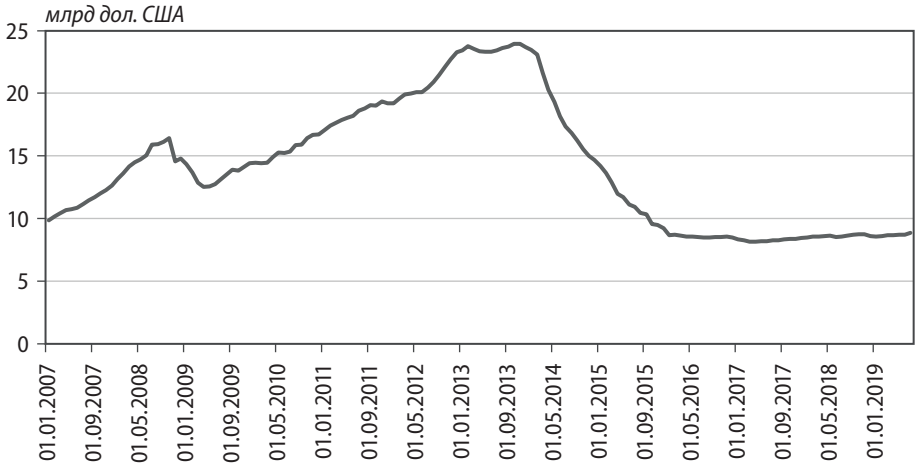


Рис. 5.2. Динаміка коштів фізичних осіб у ВКВ

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

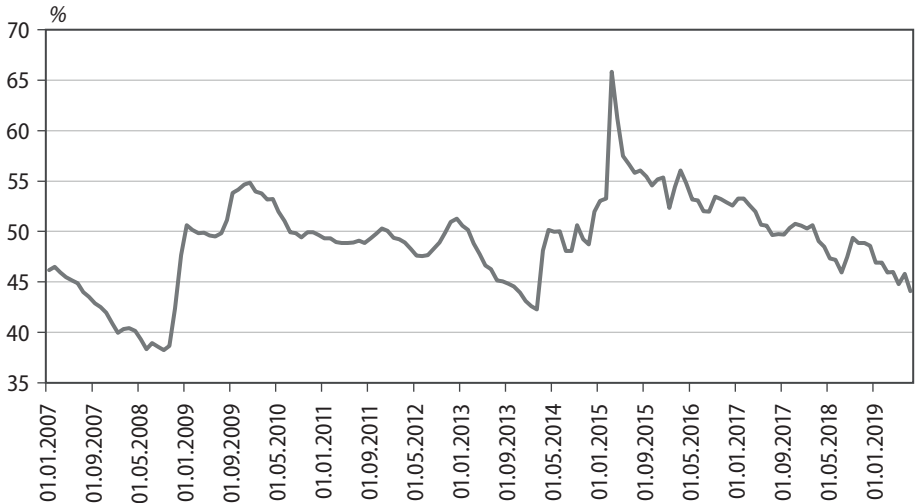


Рис. 5.3. Динаміка доларизації ринку коштів фізичних осіб

Розраховано та складено за даними Національного банку України.



## Динаміка коштів юридичних осіб

На рис. 5.4–5.6 наведено розрахунки обсягів ресурсної бази, яку надали юридичні особи банкам з 2007 по 2019 р. у гривнях та ВКВ в еквіваленті до долара США. У попередні роки відбувався значний відплив ресурсів, пов'язаний як із кризою, спричиненою бойовими діями на сході України, так

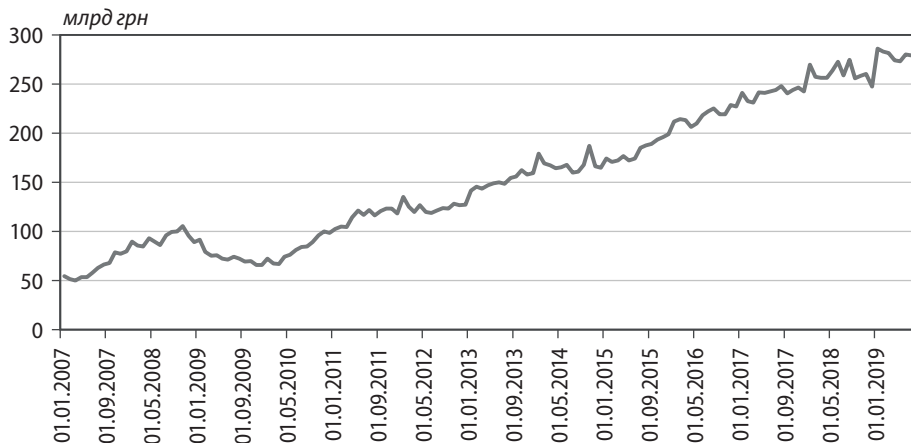


Рис. 5.4. Динаміка коштів юридичних осіб у гривнях

Розраховано та складено за даними Національного банку України.



Рис. 5.5. Динаміка коштів юридичних осіб у ВКВ

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

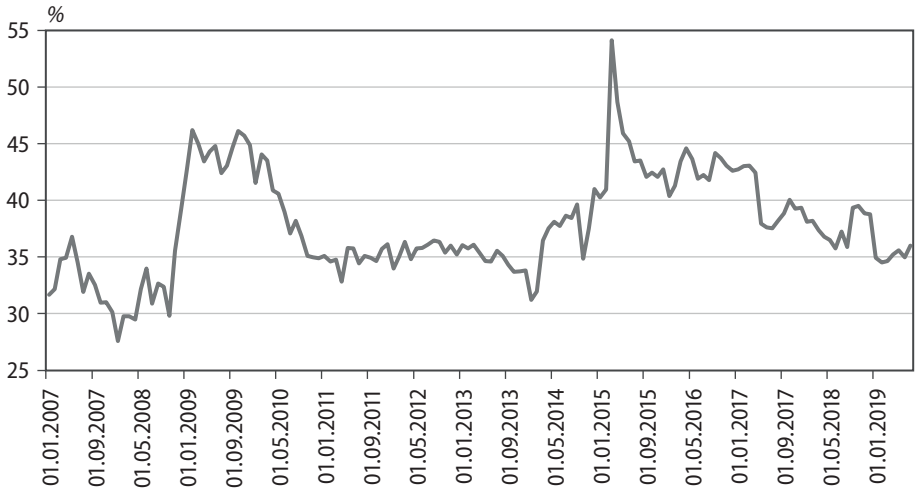


Рис. 5.6. Динаміка доларизації ринку коштів юридичних осіб

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

і з діяльністю регулятора, котрий вивів із ринку більше ніж 90 банківських юридичних осіб, що супроводжувалося втратою коштів найбільш незахищеного сегмента – суб'єктів господарювання. Істотних збитків через виведення з ринку банків, у тому числі доволі великих, зазнали страховий бізнес та недержавні пенсійні фонди. У 2019 р. ситуація змінилася, але «Ощадбанк» і «Приватбанк» і далі втрачали кошти корпоративних клієнтів у гривнях, тоді як «Укргаз-

Таблиця 5.5

### Приріст коштів юридичних осіб у гривнях за три квартали 2019 р., млн грн

Банки	На вимогу		Строкові		Приріст коштів
	Усього	Нерезиденти	Усього	Нерезиденти	
<b>Усього (76 банків)</b>	10 268,0	-1 858,2	-2 049,8	-250,7	8 218,3
За участю держави	3 386,1	-522,3	90,6	-238,1	3 476,7
АТ «Укрексімбанк»	421,8	2,5	266,6	0	688,4
АТ «Ощадбанк»	-751,0	15,5	-1 271,5	-8,4	-2 022,5
АТ КБ «Приватбанк»	-2 270,9	-16,9	-129,5	0	-2 400,4
АБ «Укргазбанк»	5 116,9	-1 510,3	93,3	0	5 210,3
Із західним капіталом	2 594,7	-1 509,3	-1 041,1	-8,4	1 553,6
З російським капіталом	1 400,5	-15,5	-310,3	0	1 090,2
Українські приватні	2 886,8	188,8	-788,9	-4,2	2 097,8

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

банк”, маючи стратегію розвитку кредитування екологічних проектів за рахунок міжнародних фінансових організацій, суттєво розширив ресурсну базу.

Обсяги обігових коштів юридичних осіб у гривнях, які перебували у банківській системі, мали тенденцію до збільшення. За 2019 р. приріст становив 8,2 млрд грн, 1,1 млрд дол. США та 364,6 млн євро (табл. 5.5–5.7). Розрахунки показують значний для цього сегмента вплив коштів нерезидентів. Привертає увагу збільшення частки євро у валютних пасивах юридичних осіб, що свідчить про посилення торговельної активності суб'єктів господарювання з країнами ЄС. Корпоративний сектор генерує надхо-

Таблиця 5.6

**Приріст коштів юридичних осіб у доларах США за три квартали 2019 р.,  
млн дол. США**

Банки	На вимогу		Строкові		Приріст коштів
	Усього	Нерезиденти	Усього	Нерезиденти	
<b>Усього (76 банків)</b>	1 119,0	44,4	56,8	-4,8	1 175,8
За участю держави	875,1	16,5	48,2	-1,1	923,3
АТ “Укресімбанк”	-70,1	2,7	24,4	0,0	-45,7
АТ “Ощадбанк”	297,7	-0,2	18,0	0,0	315,8
АТ КБ “Приватбанк”	40,3	-1,5	0,8	-1,1	41,2
АБ “Укргазбанк”	607,0	15,6	4,9	0,0	612,0
Із західним капіталом	274,5	84,1	76,5	0,0	351,0
З російським капіталом	-59,4	-45,4	-36,7	-2,4	-96,0
Українські приватні	28,8	-10,9	-31,2	-1,2	-2,4

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

Таблиця 5.7

**Приріст коштів юридичних осіб у євро за три квартали 2019 р., млн євро**

Банки	На вимогу		Строкові		Приріст коштів
	Усього	Нерезиденти	Усього	Нерезиденти	
<b>Усього (76 банків)</b>	340,7	14,3	23,9	1,0	364,6
За участю держави	-19,3	-0,1	6,8	0,0	-12,5
АТ “Укресімбанк”	-1,4	0,0	2,8	0,0	1,3
АТ “Ощадбанк”	19,4	-1,0	1,0	-0,2	20,4
АТ КБ “Приватбанк”	39,2	0,0	37,5	0,0	76,7
АБ “Укргазбанк”	37,9	-1,1	48,0	-0,2	85,9
Із західним капіталом	207,5	-2,1	-4,1	0,6	203,3
З російським капіталом	21,2	16,5	-3,2	0,0	18,1
Українські приватні	74,1	1,0	-16,8	0,5	57,3

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

дження поточних коштів до банківської системи, тоді як обсяг строкових депозитів зменшується. Загальна ресурсна база, котру надають суб'єкти господарювання банкам, відповідає рівню 2007 р. У БДК у 2018 р. її частка зменшувалася, у банків із приватним українським та західним капіталом – збільшувалася. Рівень доларизації цього сегмента ринку знизився із 42,2 % на 1 січня 2016 р. до 36,0 % на 1 жовтня 2019 р.

### Динаміка кредитного портфеля фізичних осіб

Кредити фізичним особам є підтримкою банківською системою рівня споживання в народному господарстві, що безпосередньо корелює з розширенням споживання домогосподарств, обсягів роздрібної торгівлі та її впливу на зростання ВВП. У 2018 р. цей показник мав найбільші темпи зростання. За 9 міс. 2019 р. портфель збільшився на 26,8 млрд грн (табл. 5.8).

Банки з приватним українським капіталом, маючи меншу частку ринку, за обсягами випереджали і банки за участю держави, і банки з іноземним капіталом. Банки з державним капіталом займали 42,9 % ринку та збільшили портфель на 9,4 млрд грн з одночасним зростанням відрахувань у резерви. У табл. 5.8 продемонстровано зростання кредитних портфелів фізичних осіб у розрізі банків за участю держави та по основних кластерах за походженням капіталу. За останні два роки посилилася конкуренція на цьому ринку. Обсяг кредитного портфеля фізичних осіб відповідає рівню 2006 р. Ці кредити є найменш монополізованим ринком і найбільш рівномірно розподілені між усіма кластерами банків. Аналіз обслуговування кредитів у валюті показує, що “живих” кредитів у цьому сегменті залишилось не більше ніж 4 %. Кредити у гривнях позичальниками обслуговуються краще: до негативно класифікованих віднесено 23,4 %, що набагато менше, ніж кредитів юридичних осіб.

Таблиця 5.8

#### Приріст кредитів фізичним особам за три квартали 2019 р.,

млн гр. од.

Банки	Гривня	Долар США	Євро
Усього (76 банків)	26 870,9	-235,4	-2,7
За участю держави	27,5	-0,2	0,0
АТ “Укрексімбанк”	1 856,8	-0,7	0,0
АТ “Ощадбанк”	7 478,1	-20,6	-0,9
АТ КБ “Приватбанк”	13,1	-16,7	-0,1
АБ “Укргазбанк”	9 375,5	-38,2	-1,0
Із західним капіталом	5 155,7	-44,4	-0,7
З російським капіталом	2 922,4	-138,7	-0,7
Українські приватні	9 417,3	-14,1	-0,3

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

Слід підкреслити, що на ринку немає програм державної підтримки іпотечного кредитування, відновлення банками програм автокредитування відбувається повільно. Поширені продукти кредитування банками під зарплатні проекти та споживче кредитування. Незважаючи на те, що закон про конвертацію валютних вкладів у гривневі для фізичних осіб так і не набрав чинності, банки самостійно запропонували клієнтам програми конвертації із суттєвими збитками для себе. Валютні кредити з 26 млрд дол. США у 2009 р. поступово зменшилися до 1,9 млрд дол. США. І хоча для банківської системи збитки від такої суми теж можуть бути болючими, в умовах 2019 р. вони вже не є вирішальними.

Середньозважена процентна ставка у гривнях за системою стабілізувалася на рівні 31,5–32,2 %. Ринок кредитування фізичних осіб у 2018 р. мав тенденцію до зростання для банків усіх сегментів за розподілом за капіталом. Загалом спостерігалось погіршення якості обслуговування позичальниками кредитних портфелів фізичних осіб, сформованих у докризові періоди. Проблема судових спорів щодо валютних кредитів була врегульована законодавчо, і з 2019 р. банки отримали право на примусову реалізацію заставного майна за валютними кредитами, наданими до цього року.

З початку 2017 р. обсяг заборгованості за кредитами фізичних осіб у гривнях збільшився із 74,8 млрд до 150,8 млрд грн. За темпами зростання це найбільш динамічний сектор банківських послуг (рис. 5.7).

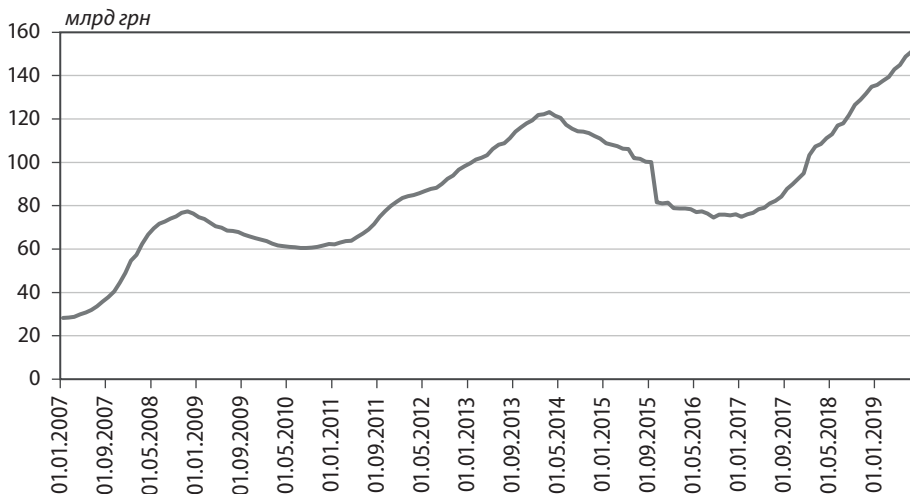


Рис. 5.7. Динаміка кредитного портфеля фізичних осіб у гривнях

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

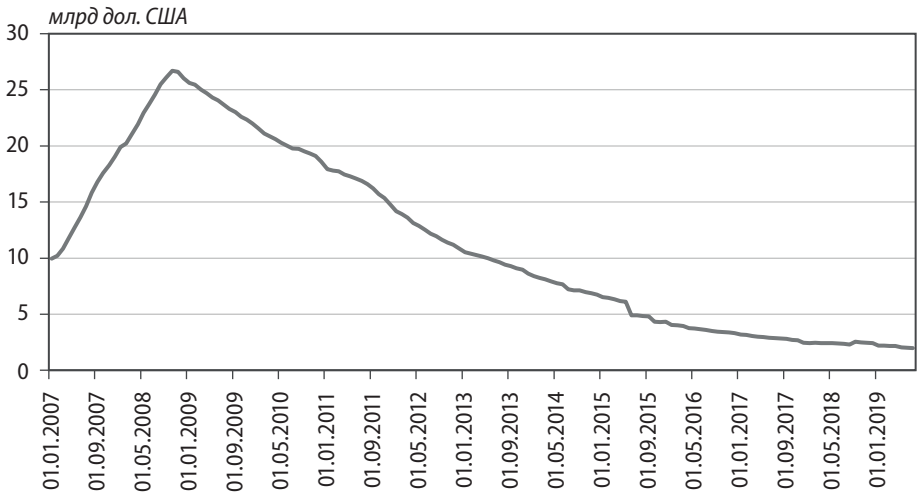


Рис. 5.8. Динаміка кредитного портфеля фізичних осіб у ВКВ

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

Заборгованість у валюті з початку року зменшилася майже на 150 млн дол. США (рис. 5.8). На 96 % у цьому секторі кредити мають негативно класифіковану якість. Доларизація портфеля фізичних осіб зменшилася з рекордних 73,3 % у 2009 р. до 25,7 % у 2019 р. (рис. 5.9).

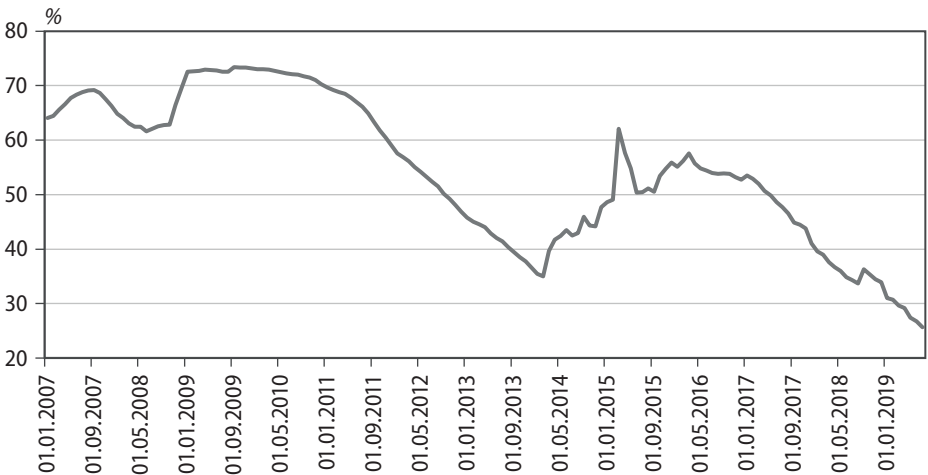


Рис. 5.9. Динаміка доларизації кредитного портфеля фізичних осіб

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

## Динаміка кредитного портфеля юридичних осіб

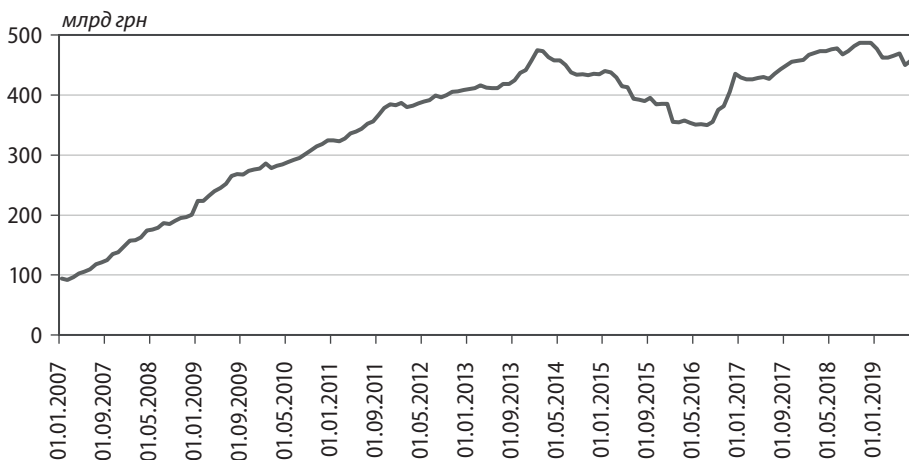
У табл. 5.9 розраховано фінансові потоки кредитного портфеля юридичних осіб у 2019 р. Тенденція останніх кварталів вказує на те, що попит реального сектору на кредити в гривнях спадає, а в євро є вищим, ніж у доларах США. Обсяг кредитного портфеля банківської системи на 1 жовтня 2019 р. у доларовому еквіваленті відповідав початку 2007 р. (рис. 5.10–5.12) При зменшенні у 2019 р. валютної складової кредитного портфеля спосте-

Таблиця 5.9

**Приріст кредитів юридичним особам за три квартали 2019 р.,**  
млн гр. од.

Банки	Гривня	Долар США	Євро
<b>Усього (76 банків)</b>	-24 080,8	-1 126,0	389,7
За участю держави	-3 335,1	-302,6	149,4
АТ "Укресімбанк"	928,1	-341,6	96,3
АТ "Ощадбанк"	-4 744,9	-3,7	64,4
АТ КБ "Приватбанк"	1 573,3	17,5	4,2
АБ "Укргазбанк"	-1 091,7	25,2	-15,4
Із західним капіталом	-7 202,2	-125,1	85,9
З російським капіталом	-1 934,1	-638,1	32,6
Українські приватні	-11 609,3	-60,2	121,8

Розраховано та складено за даними Національного банку України.



**Рис. 5.10. Динаміка кредитного портфеля юридичних осіб у гривнях**

Розраховано та складено за даними Національного банку України.





Рис. 5.11. Динаміка кредитного портфеля юридичних осіб у ВКВ

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

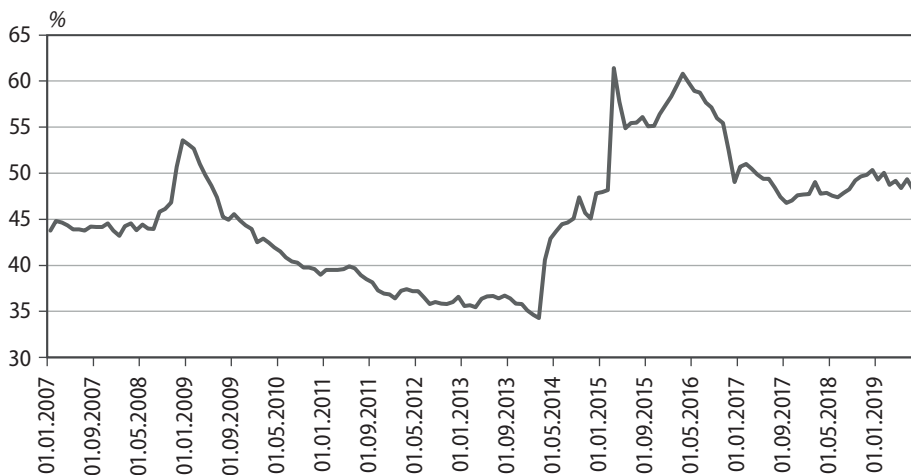


Рис. 5.12. Динаміка доларизації кредитного портфеля фізичних осіб

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

рігалося зменшення попиту і на гривню. Драйверами зростання кредитування виступали банки за участю держави. Загалом по банківській системі кредити за 9 міс. 2019 р. зменшилися у гривнях на 24,0 млрд грн, у доларах США на 1,1 млрд, у євро збільшились майже на 390 млн. Водночас дедалі більша кількість українських підприємств знаходить кредитну підтримку в

банківських системах за кордоном. Це стосується як металургійних монополій або експортерів руди, так і великих сільськогосподарських експортерів, котрі працюють за лізинговими схемами. Попри жорстку монетарну політику НБУ щодо облікової ставки (18,0–16,5 %), ринкові кредитні ставки за найпоширенішими кредитами стабілізувалися в діапазоні 18–22 %.

Водночас частка кредитів у БДК збільшується. Тобто вони підвищують активність у кредитуванні юридичних осіб. Іноземні банки із західним капіталом мають запас ліквідності, але висувають високі вимоги до якості й прозорості бізнесу позичальників. На нарадах і круглих столах представники західних ділових кіл вказують на небанківські чинники низької кредитної активності. До них можна віднести слабкий захист прав кредиторів, незадовільну роботу виконавчої служби, непередбачуваність судових рішень. Банки з російським державним капіталом шукають шляхи виходу з українського банківського ринку (ВТБ повернув банківську ліцензію у 2018 р. без втрати статусу юридичної особи) і зменшують присутність у всіх його сегментах. Найкращі балансові показники за якістю активів мають банки з українським капіталом, але їхня частка в цілому на ринку не є вирішальною.

Протягом 2018 р. НБУ проводив політику “дорогих грошей”, підвищуючи облікову ставку, що розглядалось учасниками ринку як сигнал до перегляду процентних ставок за кредитами і депозитами в бік подорожчання. У 2019 р. тенденція змінилася, ставка знизилась на 1,5 %. Кілька провідних комерційних банків кредитують за ставками, нижчими від ринкових, у рамках спеціальних програм за кошти МФО. Наприклад, Ощадбанк надає кредити малому та середньому бізнесу (МСБ) за кошти Європейського інвестиційного банку за ставками в національній валюті, зниженими не менше ніж на 1,25 % річних. “Прокредитбанк” у межах такої інвестиційної програми надає позичальнику знижену процентну ставку, причому зменшення, порівняно зі звичайною річною ставкою, яку позичальник сплачує банку, має становити мінімум 25 базисних пунктів річних. В Україні діє кілька державних програм субсидії процентних ставок або суми боргу за кредитами сільгоспвиробникам. Так, Ощадбанк пропонує кредити з компенсацією процентів за банківськими кредитами, залученими для покриття виробничих витрат та/або витрат на придбання основних засобів сільськогосподарського виробництва, здійснення витрат, пов'язаних із будівництвом і реконструкцією виробничих об'єктів сільськогосподарського призначення, у розмірі 1,5 % облікової ставки НБУ, але не вище від розміру, передбаченого кредитним договором, зменшеним на 1 в. п. Укргазбанк у межах договору про співпрацю з урядом Республіки Білорусь пропонує програми кредитування для МСБ на купівлю нового обладнання, сільськогосподарської техніки та транспортних засобів, що вироблені в Білорусі й реалізуються на території України. Процентна

ставка, з урахуванням компенсації від уряду Білорусі, становить від 9 % річних у гривнях. Аналіз кредитних потоків у розрізі валют вказує на зростання попиту суб'єктів господарювання на ресурси в євро, що відповідає збільшенню товарообігу між Україною та ЄС.

Зменшення кредитної активності банків пов'язане зі збільшенням відповідальності топ-менеджменту за прийняті рішення в умовах макроекономічної нестабільності<sup>1</sup>. Відкриття сотень кримінальних справ ФГВФО проти менеджменту банків, виведених з ринку за рішенням НБУ, а також нові регуляції щодо пов'язаних осіб та проведення стрес-тестування зменшують апетит банків щодо проведення активних операцій із кредитування реального сектору економіки<sup>2</sup>.

## 5.2. НАЙГОСТРІШІ ПРОБЛЕМИ БАНКІВ ЗА УЧАСТЮ ДЕРЖАВИ У ПОСТКРИЗОВОМУ ПЕРІОДІ

### Проблеми негативно класифікованих активів

*Ключовими ознаками системної кризи в банківському секторі є погана якість кредитного портфеля, стагнація кредитної активності, крах багатьох банків. Національним банком України практично завершена фаза виведення нежиттєздатних приватних банків із ринку. У 2018 р. виникли позитивні тенденції, що, однак, не свідчили про остаточне завершення банківської кризи: з одного боку, поживалась кредитна активність провідних*

<sup>1</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності пов'язаних із банком осіб : закон України від 02.03.2015 № 218-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/218-19>; Про затвердження змін до Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів : постанова Правління Національного банку України від 04.06.2015 № 357. URL: [https://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=18030267&showTitle=true](https://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=18030267&showTitle=true); Про Закон України від 07.04.2015 № 289-VIII "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів" : інформаційний лист Вищого Господарського Суду України від 25.04.2016 № 01-06/474/16. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0474600-16>; Директива 2005/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму (редакція від 16.09.2009). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_774](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_774).

<sup>2</sup> Шинкар М. Базельські рекомендації в контексті підвищення стабільності функціонування банківської системи як правові заходи попередження банкрутства банківських установ. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 7/2017. С. 104–108. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/7/23.pdf>; Дробязко А. О., Любіч О. О. Експрес-метод оцінювання фінансової стійкості банку. *Математичне моделювання в економіці*. 2019. № 2. С. 86–101.

банків, тимчасова адміністрація працювала лише в одному банку, з другого боку, ще 92 банки перебували у стадії ліквідації. Позитивною ознакою є зростання середнього розміру балансу українського банку та збільшення ресурсної бази у 2019 р. Учасники ринку дочекалися створення в НБУ реєстру позичальників, що сприяє підвищенню кредитної дисципліни. Постановою Правління НБУ від 04.05.2018 № 50 визначено організаційно-правові засади функціонування Кредитного реєстру на виконання Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо створення та ведення Кредитного реєстру Національного банку України та вдосконалення процесів управління кредитними ризиками банків”. Інформація з Кредитного реєстру НБУ надається банкам у режимі реального часу на безоплатній основі<sup>1</sup>. Національний банк створив централізований Кредитний реєстр, де накопичується інформація про кредитні операції позичальників, заборгованість за якими становить понад 100 мінімальних заробітних плат перед одним банком. Визначено порядок: надання банками та ФГВФО (стосовно неплатоспроможних або ліквідованих банків) інформації до Кредитного реєстру та її видалення; отримання інформації з Кредитного реєстру банками, а також фізичними і юридичними особами; ведення реєстру запитів банків / заяв фізичних або юридичних осіб до Кредитного реєстру. З 1 вересня 2018 р. НБУ надав банкам можливість отримувати інформацію з Кредитного реєстру. Йдеться про дані стосовно боржників, умов кредитних операцій, виконання зобов'язань за такими операціями, класу боржників. З 1 січня 2019 р. банки повинні використовувати інформацію з Кредитного реєстру для оцінки ризиків кредитування.

Водночас банківська система України не відіграє стимулюючої ролі у подоланні стану стагнації економіки. Про це свідчать повільні темпи приросту кредитів, низькі значення активів та кредитів щодо ВВП (рис. 5.13). Частка кредитних портфелів у активах банків дуже низька, а ліквідність надмірна. У розвинутих ринкових економіках активи банківської системи, як зазначалося, наближаються за розмірами до ВВП країни. Кредитна активність банків залишається помірною за показниками темпів приросту кредитного портфеля, частки кредитів клієнтам у активах та кредитів щодо ВВП. Вкладення в “безризикові” інструменти (ОВДП та сертифікати НБУ) дає банкам можливість залучати короткострокові ресурси від клієнтів та отримувати надвисокі доходи. Індикатором невідповідності ресурсної підтримки банківським сектором економіки є зменшення відношення кредит-

<sup>1</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо створення та ведення Кредитного реєстру Національного банку України та вдосконалення процесів управління кредитними ризиками банків : закон України від 06.02.2018 № 2277-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2277-viii?lang=uk>.

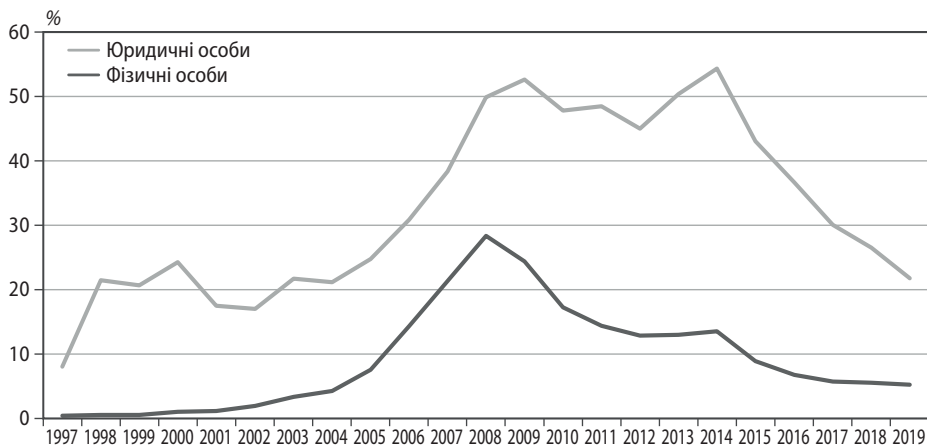


Рис. 5.13. Динаміка відношення кредитного портфеля фізичних та юридичних осіб до ВВП, %

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

них портфельів до ВВП. Тобто темпи зростання номінального ВВП перевищують темпи зростання кредитного портфеля як фізичних осіб, так і корпоративного сектору. Тому слід на системному рівні шукати стимули для зростання кредитування реального сектору.

Якість обслуговування кредитних портфельів “Приватбанку”, “Укрексімбанку” та “Ощадбанку” є незадовільною<sup>1</sup>. Статистика вказує на поступове покращання якості активів у цілому по системі й за провідними учасниками зокрема, але на нього більше впливає ревальвація обмінного курсу гривні, ніж погашення відповідної кредитної заборгованості. Динаміку негативно класифікованих активів (NPL) за основними кластерами банків наведено в табл. 5.10, вибірку банків з найбільшими проблемами – у табл. 5.11.

## Динаміка інвестиційного портфеля

Інвестиції в Україні банки вкладають переважно у два інструменти: депозитні сертифікати (ДС) НБУ й урядові цінні папери (ОВДП). Після кризи 2014–2015 рр. ринок національних корпоративних паперів майже в повному обсязі переведений у категорію неліквідних активів. У 2019 р. уряд законодавчо спростив вихід на український ринок ОВДП іноземним інвесторам,

<sup>1</sup> Обсяги активних операцій та частка непрацюючих активів / Національний банк України. URL: <https://old.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=48421072>.

Таблиця 5.10  
**Динаміка обсягів негативно класифікованих активів в банках України, млн грн**

Банки	01.01.2013	01.01.2014	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2019	01.09.2019
<b>Усього</b>	<b>171037,5</b>	<b>153 983,5</b>	<b>250 800,0</b>	<b>370 237,3</b>	<b>407 667,3</b>	<b>594 998,6</b>	<b>630 766,7</b>	<b>565 616,2</b>
За участю держави	52 985,2	52 166,7	86 006,7	139 410,9	164 641,6	397 562,9	437 101,0	407 498,6
АТ "Укресімбанк"	11 665,5	13 979,6	33 796,6	48 054,8	55 204,5	70 191,3	84 550,5	72 097,2
АТ "Ощадбанк"	4 625,8	7 102,2	22 474,1	52 510,8	68 675,6	80 717,0	98 966,9	84 472,1
АТ КБ "Приватбанк"	30 781,2	26 658,5	22 771,1	31 074,8	32 967,0	236 211,2	244 824,3	241 626,9
АБ "Укргазбанк"	5 912,7	4 426,3	6 964,9	7 770,5	7 794,6	10 443,5	8 759,2	9 302,3
Із заходним капіталом	23 870,5	19 539,4	34 730,9	63 027,2	60 295,4	32 659,5	24 644,5	20 630,4
З російським капіталом	36 145,1	35 183,0	52 198,9	121 417,0	138 601,2	122 540,1	126 781,1	108 746,2
Українські приватні	58 036,6	47 094,4	77 863,5	46 377,3	44 129,0	42 236,0	42 240,2	28 741,0

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

Таблиця 5.11  
**Вибірка найгірших портфельів відношення негативно класифікованих активів до активів під ризиком, %**

№ з/п	Банки	01.01.2013	01.01.2014	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2019	01.09.2019
1	ПАТ "Промінвестбанк"	9,1	12,6	16,1	48,5	51,5	69,5	81,0	92,4
2	ПАТ "Укрсоцбанк"	36,2	30,5	39,3	42,7	46,9	62,0	74,1	82,0
3	ПАТ "БТА Банк"	7,8	9,9	7,2	41,8	60,5	54,8	68,2	66,4
4	АТ "Сбербанк Росії"	3,2	7,3	15,6	33,4	40,8	45,8	69,1	63,2
5	ПАТ КБ "Приватбанк"	13,2	10,1	9,3	9,3	8,9	44,2	41,7	40,2
6	ПАТ "Банк Кредит Дніпро"	9,0	9,4	9,5	38,5	34,7	33,8	34,7	39,7
7	АТ "Укресімбанк"	15,0	15,3	24,2	29,0	30,2	33,5	37,2	35,1
8	АТ "Місто Банк"	37,9	9,2	6,4	4,5	38,5	32,5	35,2	34,5
9	АТ "Комінвестбанк"	7,1	4,6	6,9	7,9	9,2	17,0	22,7	34,0
10	АТ "Ощадбанк"	4,8	6,1	14,4	28,3	30,4	29,6	34,6	30,2
39	АБ "Укргазбанк"	30,6	17,5	29,5	18,7	13,0	13,0	9,9	8,3

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

відкривши канал доступу для міжнародної системи Clearstream через депозитарій НБУ. У 2019 р. цей канал забезпечив приплив іноземної валюти на внутрішній ринок у обсязі більше ніж 3,9 млрд дол. США<sup>1</sup>. Банківська система, зокрема банки з іноземним капіталом, котрі мали досвід роботи на внутрішньому ринку, отримали нові можливості хеджування ризиків для своїх клієнтів. Обсяг цінних паперів уряду на балансах банків еквівалентний 13,4 млрд дол. США. Майже 86,1 % цінних паперів уряду, які перебувають в обігу на вторинному ринку, є на балансах державних банків, що забезпечує їм вторинну ліквідність (табл. 5.12). Високим рівнем облікової ставки у 2019 р. НБУ стимулює попит банків на ОВДП та ДС, а це переорієнтовує ресурсний потенціал банківської системи на фінансування державних боргів замість відновлення кредитування клієнтів та зниження попиту банків на середньо- й довгострокові ресурси. Наведені показники свідчать, що саме державні банки України стали основним внутрішнім кредитором держави. Відомо, що в макроекономічному контексті переспрямування фінансових потоків на кредитування уряду означає заміщення державними позиками банківських кредитів підприємствам і витіснення внутрішніх інвестицій.

Згідно з дослідженнями, залучення валових державних позик із внутрішніх джерел у сумі, яка еквівалентна 1 % ВВП, внаслідок ефекту витіснення призводить до зменшення темпів приросту кредитного портфеля банків на 0,9 %. Висока облікова ставка НБУ і, як наслідок, високий рівень процентних ставок за ОВДП породжували небажану конкуренцію для позичальників у реальному секторі економіки і впливали на загалом низький рівень банківського кредитування нефінансових підприємств.

У цілому політика інтенсивного залучення короткострокових внутрішніх позик за аномально високими процентними ставками накладає значний тягар на державний бюджет і збільшує ризики рефінансування державного боргу.

Слід також зауважити, що фактично формування статутних капіталів БДК було проведено за рахунок грошової емісії, що є складовою загальних інфляційних процесів. Як тенденцію слід згадати зменшення обсягів ОВДП у балансах цих банків у 2019 р.

## Динаміка показників ліквідності та ефективності

Аналіз динаміки нормативу миттєвої ліквідності, який за нормативами НБУ не повинен бути меншим за 20 %, за останні два роки вказує на значний запас у найбільших банків у період 2017–2019 рр. (табл. 5.13). У 2019 р.

<sup>1</sup> Огляд банківського сектору, листопад 2019 року / Національний банк України. 2019. 13 листоп. URL: <https://www.bank.gov.ua/news/all/oglyad-bankivskogo-sektoru-listopad-2019-roku>.



Таблиця 5.12  
**Інвестиційний портфель у банках за участю держави та за основними кластерами банків за походженням капіталу**

Банки	Цінні папери (з резервами)						У т. ч. ОВДП					
	01.01.2019			01.10.2019			01.01.2019			01.10.2019		
	Обсяг, млн грн	Частка, %	Темп, %	Обсяг, млн грн	Частка, %	Темп, %	Обсяг, млн грн	Частка, %	Темп, %	Обсяг, млн грн	Частка, %	Темп, %
<b>По всіх банках</b>	<b>476 761,9</b>	<b>100,0</b>	<b>-4,2</b>	<b>456 561,2</b>	<b>100,0</b>	<b>-4,2</b>	<b>378 344,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-7,4</b>	<b>350 261,2</b>	<b>100,0</b>	<b>-7,4</b>
За участю держави	382 116,5	80,1	-7,0	355 237,9	77,8	-7,0	338 775,2	89,5	-10,9	301 739,0	86,1	-10,9
АТ "Укрескімбанк"	62 492,5	13,1	-23,5	47 815,0	10,5	-23,5	54 934,6	14,5	-24,3	41 575,4	11,9	-24,3
АТ "Ощадбанк"	116 527,1	24,4	-11,9	102 675,4	22,5	-11,9	96 614,3	25,5	-10,5	86 506,8	24,7	-10,5
АТ КБ "Приватбанк"	180 081,1	37,8	-8,0	165 635,1	36,3	-8,0	168 720,2	44,6	-12,3	147 918,7	42,2	-12,3
АБ "Укргазбанк"	22 807,4	4,8	70,5	38 881,5	8,5	70,5	18 506,1	4,9	39,1	25 738,0	7,3	39,1
Із західним капіталом	45 712,7	9,6	20,3	54 986,2	12,0	20,3	15 121,9	4,0	52,6	23 070,5	6,6	52,6
З російським капіталом	10 308,3	2,2	55,9	16 072,5	3,5	55,9	4 279,8	1,1	85,4	7 935,2	2,3	85,4
Українські приватні	38 624,4	8,1	-21,6	30 264,6	6,6	-21,6	20 167,2	5,3	-13,1	17 516,4	5,0	-13,1

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

Таблиця 5.13

## Динаміка нормативу миттєвої ліквідності (Н4) найбільших банків, %

Дата	Укресім-банк	Ощадбанк	Приватбанк	Укргазбанк	Райффайзен Банк Аваль	УкрСиббанк	ОТП Банк	Альфа-Банк	Креді Агріколь Банк	ПУМБ
01.09.19	69,31	87,46	47,30	66,28	53,03	49,66	53,04	33,63	65,09	53,74
01.08.19	67,79	59,19	42,06	93,08	62,50	45,47	57,93	55,56	66,94	55,70
01.07.19	108,91	64,73	41,96	77,74	56,43	55,46	55,60	59,16	64,36	66,24
01.06.19	119,21	66,53	45,00	79,90	51,74	44,74	52,30	75,62	70,23	64,53
01.05.19	116,83	73,02	47,74	79,25	46,54	45,05	49,87	73,61	63,50	63,51
01.04.19	120,20	73,34	49,58	73,86	51,02	54,22	52,00	72,51	55,82	60,88
01.03.19	115,81	100,07	52,26	67,87	58,12	58,07	53,22	82,19	59,98	71,98
01.02.19	116,97	104,15	47,71	67,90	51,80	56,74	56,85	78,84	62,98	74,68
01.01.19	77,58	99,92	43,46	52,97	42,91	48,74	53,78	77,75	64,78	68,66
01.12.18	61,89	105,71	38,20	45,89	34,05	43,56	48,28	48,33	63,95	59,59
01.11.18	60,94	101,41	40,15	63,07	35,73	50,02	57,57	45,73	62,78	63,27
01.10.18	103,70	113,21	37,64	70,11	36,50	47,55	60,06	56,37	68,77	73,76
01.09.18	108,76	114,13	38,28	68,13	37,28	44,13	58,38	53,32	78,46	81,16
01.08.18	50,03	51,70	33,97	65,04	36,77	48,02	60,20	51,70	84,46	54,19
01.07.18	73,50	45,05	38,37	69,82	40,40	50,94	49,02	57,78	85,58	53,10
01.06.18	64,46	58,84	34,24	62,59	48,45	41,83	53,64	49,78	72,84	66,95
01.05.18	63,61	58,44	36,70	62,86	49,16	52,72	58,71	44,89	76,27	66,24
01.04.18	69,68	52,34	35,92	54,14	48,83	48,57	55,66	62,59	71,84	66,11
01.03.18	82,32	52,56	37,41	53,86	44,67	52,81	48,41	57,84	72,99	61,71
01.02.18	82,36	40,23	30,17	55,16	47,86	50,20	55,98	51,08	69,07	46,27
01.01.18	67,85	49,46	32,47	30,17	41,14	49,22	60,60	66,15	73,39	43,15
01.12.17	32,05	41,86	34,98	49,89	38,99	42,14	38,79	51,95	63,53	31,01
01.11.17	29,22	53,63	36,01	42,23	41,49	46,05	39,73	48,81	61,56	28,35
01.10.17	58,43	55,95	40,71	39,03	45,98	48,72	36,41	44,91	64,38	28,85

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

для надійнішого аналізу ризиків банки імплементували у практику ризик-менеджменту коефіцієнт покриття ліквідності (LCR<sub>ВВ</sub>)<sup>1</sup>. Його норматив за всіма валютами, який має бути не менше 90 %, на 1 жовтня 2019 р. в “Укр-ексімбанку” становив 521 %, у “Ощадбанку” – 311, у “Приватбанку” – 751, у “Укргазбанку” – 222 %. Таке перевищення запасу ліквідності вказує на те, що банки мають ресурс для кредитування, але в них обмаль надійних позичальників із позитивною кредитною історією.

Іншим традиційним індикатором запасу ліквідності є відношення коштів, які є у банку на рахунках НБУ, касах та на кореспондентських рахунках в інших банках до загальних активів. З огляду на великі обсяги негативно класифікованих активів на балансах банків за участю держави, їхній показник є значно гіршим, якщо порівнювати з дочірніми банками іноземних транснаціональних структур (табл. 5.14). Саме це вказує на потужний потенціал нарощування банками кредитної активності в разі поліпшення ділового клімату: насамперед досягнення макроекономічної стабільності, прозорості дій НБУ в його процентній та регулятивній політиці, покращання роботи судової гілки влади щодо захисту прав кредиторів, поліпшення процедур реалізації заставного майна боржників банків. Висока процентна ставка кредитів є похідною від названих факторів та ціни залучення ресурсів з ринку, яка залежить від самих банків та ціни залучень на ринку ОВДП урядом.

### **5.3. АНАЛІЗ ЯКОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ БАНКІВ ЗА УЧАСТЮ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ**

Для аналізу якості функціонування банку аналітики оперують одним із ключових економічних показників банківської діяльності – “спред”, що характеризує різницю між вартістю розміщених активів, які приносять процентний дохід банку, та вартістю залучених зобов’язань, за котрими він зазнає витрат. У практиці це один із найбільш консервативних показників, яким важко маніпулювати. У теорії прийнятним вважається “спред” на рівні 4 %, цієї різниці вистачає на утримання персоналу та інші потреби банку. Процеси злиття й поглинання банків мають на меті оптимізацію витрат за рахунок збільшення масштабів бізнесу. У табл. 5.15 розраховано динаміку “спреду” контрольної групи банків, що дає можливість оцінити

<sup>1</sup> Економічні нормативи та ліміти відкритої валютної позиції / Національний банк України. URL: <https://old.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=66431771>.

Таблиця 5.14

## Відношення високоліквідних активів до загальних активів найбільших банків, %

Дата	Укрексім-банк	Ощадбанк	Приватбанк	Укргазбанк	Райффайзен Банк Аваль	УкрСиббанк	ОТП Банк	Альфа-Банк	Креді Агріколь Банк	ПУМБ
01.09.19	5,78	14,45	7,71	14,02	17,14	24,19	18,86	7,98	23,70	13,18
01.08.19	6,09	12,04	6,10	31,80	15,74	21,40	18,68	9,70	24,07	11,28
01.07.19	7,43	14,57	6,09	12,96	19,87	23,45	16,35	9,79	24,70	13,23
01.06.19	6,96	11,22	5,23	13,31	13,86	19,38	15,22	8,27	21,16	11,03
01.05.19	7,38	10,46	5,89	10,54	14,51	20,79	14,29	8,78	21,54	10,78
01.04.19	7,24	8,44	5,65	12,29	14,17	18,96	13,49	9,14	18,62	10,02
01.03.19	7,69	15,09	5,42	11,55	13,91	21,41	12,77	8,73	22,55	9,97
01.02.19	8,39	9,56	5,36	12,14	13,69	19,88	11,90	8,42	19,33	8,85
01.01.19	6,33	8,54	5,26	9,28	13,27	19,50	11,88	9,18	23,43	10,02
01.12.18	5,94	10,50	6,03	11,54	13,82	19,27	15,80	10,26	22,38	13,16
01.11.18	5,41	11,52	5,50	15,44	14,27	18,61	15,92	8,25	21,84	16,20
01.10.18	5,40	11,30	5,26	18,08	14,26	18,23	18,29	11,67	23,90	17,71
01.09.18	6,51	11,29	5,66	16,77	14,48	19,97	20,18	9,76	28,57	16,53
01.08.18	7,02	10,73	5,28	14,29	12,69	15,64	15,08	6,95	30,88	9,94
01.07.18	8,16	10,15	5,48	16,80	14,48	16,34	13,38	7,97	28,65	14,28
01.06.18	7,36	9,53	5,24	14,70	15,98	13,98	15,24	7,96	27,08	11,58
01.05.18	7,61	10,34	6,18	14,37	17,17	17,53	18,21	7,73	28,54	14,01
01.04.18	7,90	9,62	5,70	11,34	15,66	15,74	17,85	8,18	25,99	15,41
01.03.18	9,61	10,66	6,20	17,32	14,36	17,31	18,10	10,74	29,15	11,84
01.02.18	8,66	9,45	5,27	15,57	16,39	17,10	15,48	8,56	25,95	12,90
01.01.18	7,65	11,15	5,33	8,47	12,71	17,58	15,57	7,28	26,12	12,00
01.12.17	6,94	11,48	6,13	12,82	18,01	19,17	17,26	13,26	26,88	11,59
01.11.17	5,89	15,61	6,00	13,14	16,24	21,24	18,48	11,12	27,67	10,36
01.10.17	11,67	16,89	6,69	15,76	16,89	22,95	14,41	11,15	27,08	11,99

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

Таблиця 5.15  
Динаміка показника "спреду" найбільших банків, %

Дата	Укресім-банк	Ощадбанк	Приватбанк	Укргазбанк	Райффайзен Банк Аваль	УкрСиббанк	ОТП Банк	Альфа-Банк	Креді Агріколь Банк	ПУМБ
01.09.19	-0,25	1,27	2,04	2,66	11,03	9,54	8,96	5,96	6,29	9,49
01.08.19	-0,28	1,36	2,04	2,73	11,02	9,60	9,13	5,99	6,30	9,41
01.07.19	-0,43	1,38	2,06	2,80	11,03	9,67	9,22	6,05	6,31	9,19
01.06.19	-0,70	1,43	2,07	2,82	11,07	9,75	9,37	6,06	6,45	9,12
01.05.19	-0,78	1,50	1,96	2,78	10,85	9,61	9,13	6,09	6,43	9,11
01.04.19	-0,79	1,52	1,96	2,74	10,73	9,59	9,19	6,24	6,43	9,05
01.03.19	-0,76	1,59	1,83	2,96	10,62	9,60	9,28	6,51	6,47	8,70
01.02.19	-0,86	2,54	2,06	3,63	11,21	10,27	9,83	6,94	6,78	7,96
01.01.19	-0,29	1,05	1,53	3,49	11,24	8,65	7,81	6,81	6,63	7,60
01.12.18	-0,30	0,54	1,42	3,62	11,23	8,53	7,67	6,80	6,33	7,32
01.11.18	-0,28	0,55	0,96	3,59	11,25	8,49	7,57	6,75	6,35	7,21
01.10.18	-0,23	0,59	0,91	3,55	11,19	8,40	7,42	6,67	6,37	7,12
01.09.18	-0,22	0,63	0,81	3,57	11,18	8,33	7,29	6,65	6,44	7,06
01.08.18	-0,21	0,52	0,91	3,67	11,11	8,27	7,20	6,59	6,43	6,94
01.07.18	-0,29	0,31	0,84	3,66	10,97	8,21	7,01	6,59	6,48	6,81
01.06.18	-0,22	1,38	0,58	3,64	10,86	8,12	6,88	6,76	6,50	6,66
01.05.18	-0,12	1,31	0,61	3,60	10,70	7,99	6,75	6,50	6,55	6,66
01.04.18	-0,03	1,25	0,56	3,56	10,63	7,92	6,53	6,46	6,70	6,68
01.03.18	0,15	1,10	0,32	3,38	10,20	7,71	6,48	6,34	6,84	6,62
01.02.18	0,30	1,10	0,55	3,22	10,61	7,89	6,91	6,37	6,70	6,93
01.01.18	0,71	1,11	-2,19	2,70	8,37	9,85	5,15	5,85	7,13	5,84
01.12.17	0,32	1,12	-2,17	2,60	8,23	6,01	5,05	5,82	6,41	5,69
01.11.17	0,30	1,11	-2,33	2,59	8,08	5,95	4,98	5,72	6,34	5,58
01.10.17	0,33	1,10	-2,39	2,61	7,97	5,89	4,85	5,59	6,22	5,78

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

якість менеджменту банків за участю держави в капіталі. Ситуація в “Укрексімбанку” є критичною. Від’ємне значення вказує на те, що банк “проїдає” інвестиції акціонера. В “Ощадбанку”, “Приватбанку” та “Укргазбанку” ситуація краща, вони мають запас процентного доходу, але розрахунок свідчить, що якість балансів банків з іноземним капіталом (“Райффайзен Банк Аваль”, “УкрСиббанк”, ОТП Банк, ПУМБ, “Альфа-Банк”, “Креді Агріколь Банк”) є вищою. Приватбанк збільшив свій показник із від’ємного значення до 2 %.

За 9 міс. 2019 р. банківська система показала фінансовий результат 48,7 млрд грн, з яких 56,3 % належать “Приватбанку” (27,4 млрд грн), з них 17,9 млрд грн – комісійні доходи (майже 40 % від усієї банківської системи) та 8,1 млрд грн – надходження від торговельних операцій (майже 55 % від усієї банківської системи). Поточні фінансові результати банківської системи за 9 міс. у розрізі основних кластерів банків наведено в табл. 5.16. У цілому капіталізація банківської системи мала позитивну динаміку. Із 76 банків, що діяли на ринку, поточні збитки показали тільки 10 банків у загальній сумі на 948 млн грн. 2019 р. є другим після 2018 р., коли банки одержують системний прибуток після чотирирічного збиткового періоду системної кризи. Рентабельність капіталу у 26 %, навіть за нетипових показників “Приватбанку”, є кращою за попередній рік. Однак, незважаючи на позитивні показники 2019 р., капіталізація банків за участю держави потребує додаткових інвестицій, що відображає розрахунок табл. 5.16.

Хоча розрахунок динаміки адекватності капіталу показує, що банки за участю держави виконують норматив (не менше 10 %), їхні показники є гіршими, ніж у найбільших банків з іноземним капіталом (табл. 5.17). Запас за нормативом адекватності капіталу свідчить, що система має значний потенціал для збільшення кредитних вкладень.

Додаткові заходи, які можуть вживати уряди, безпосередньо пов’язані з роллю державного сектору в економіках ОЕСР. Такі дії стосуються, наприклад:

- а) інвестицій у “зелену” державну інфраструктуру, скажімо, громадські транспортні мережі, вугільно нейтральні громадські будівлі, розумні мережі, інформаційні технології та комунікації;
- б) інвестицій у можливості, які сприятимуть “зеленому” зростанню, наприклад, у дослідження та освіту;
- в) науково обґрунтованих та гнучких правил, щоб керувати змінами в певних сферах, зокрема будівельних норм і стандартів техніки;
- г) заходів сприяння сталому виробництву, щоб заохотити приватний сектор до кращого аналізу та підвищення екологічних показників.

Таблиця 5.16

## Фінансові результати банків за участю держави

Банки	Усього власного капіталу				Фінансовий результат				
	01.01.2019		01.10.2019		За 2018 р.		За 9 міс. 2019 р.		Рентабельність капіталу, %
	Обсяг, млн грн	Частка, %	Обсяг, млн грн	Частка, %	Обсяг, млн грн	Частка, %	Обсяг, млн грн	Частка, %	
По всіх банках	146 431,4	100,0	186 443,8	100,0	16 466,6	100,0	48 744,3	100,0	26,1
За участю держави	64 445,4	44,0	82 603,8	44,3	13 561,4	82,4	30 247,4	62,1	36,6
АТ "Укресімбанк"	8 547,4	5,8	9 977,0	5,4	958,5	5,8	2 269,9	4,7	22,8
АТ "Ощадбанк"	18 430,2	12,6	18 749,8	10,1	131,8	0,8	189,0	0,4	1,0
АТ КБ "Приватбанк"	31 462,2	21,5	47 195,5	25,3	11 668,2	70,9	27 427,1	56,3	58,1
АБ "Укргазбанк"	5 756,9	3,9	6 418,7	3,4	766,1	4,7	347,0	0,7	5,4
Із західним капіталом	45 480,5	31,1	49 095,4	26,3	14 797,8	89,9	12 335,5	25,3	25,1
З російським капіталом	16 084,6	11,0	21 270,1	11,4	-10 795,9	-65,6	2 043,9	4,2	9,6
Українські приватні	20 420,9	13,9	33 474,5	18,0	-1 096,7	-6,7	4 117,5	8,4	12,3

Розраховано та складено за даними Національного банку України.



Таблиця 5.17

## Динаміка адекватності капіталу (Н2) найбільших банків, %

Дата	Укрексім-банк	Ощадбанк	Приватбанк	Укргазбанк	Райффайзен Банк Аваль	УкрСиббанк	ОТП Банк	Альфа-Банк	Креді Агріколь Банк	ПУМБ
01.09.19	14,49	13,36	14,82	13,53	16,84	19,80	19,59	14,33	16,44	18,74
01.08.19	14,54	12,37	14,67	12,57	16,19	18,20	20,27	13,99	14,54	18,40
01.07.19	13,83	12,66	15,29	14,06	15,16	19,18	20,35	13,64	16,06	17,91
01.06.19	14,07	12,70	15,93	14,33	14,76	18,47	20,12	14,51	16,72	18,36
01.05.19	13,31	12,34	16,28	14,62	17,79	16,36	20,42	13,79	19,22	17,75
01.04.19	13,18	13,75	16,82	13,81	18,82	25,10	20,37	14,31	18,64	17,78
01.03.19	13,27	13,16	16,87	12,89	19,89	26,27	20,68	15,32	18,20	16,16
01.02.19	13,73	13,66	17,56	12,75	19,70	22,44	20,64	14,78	18,93	16,56
01.01.19	12,75	13,56	17,46	12,07	19,04	20,18	19,64	13,63	19,41	16,34
01.12.18	12,26	14,30	18,25	11,82	18,88	20,00	18,55	13,35	17,54	16,82
01.11.18	12,31	15,77	19,26	12,32	18,05	21,90	18,23	11,68	16,58	15,27
01.10.18	11,55	15,47	18,03	13,04	17,16	21,33	17,24	12,38	16,98	16,51
01.09.18	11,97	16,87	18,69	14,18	16,43	22,05	16,93	12,42	17,89	15,63
01.08.18	13,48	16,83	18,38	15,22	15,74	22,81	17,40	12,74	17,53	15,29
01.07.18	13,65	15,48	18,39	15,30	15,50	22,46	17,14	12,49	17,55	14,91
01.06.18	15,20	16,99	18,64	14,25	15,55	22,58	16,86	12,13	17,95	14,57
01.05.18	12,83	17,06	24,10	14,28	20,91	22,40	15,78	12,10	18,05	14,16
01.04.18	14,27	16,47	19,24	14,38	21,21	26,87	15,01	11,33	18,08	13,09
01.03.18	14,46	17,52	20,06	13,38	20,64	26,41	16,85	11,45	18,74	12,44
01.02.18	13,67	18,13	19,84	13,39	20,79	19,23	15,76	10,41	18,47	11,73
01.01.18	13,91	18,77	17,33	13,98	19,48	22,65	15,66	10,55	20,84	11,76
01.12.17	14,64	12,61	17,89	14,01	21,73	24,54	15,19	8,86	18,33	11,35
01.11.17	15,07	11,99	17,47	13,47	20,38	24,98	14,96	8,01	17,34	10,91
01.10.17	16,27	11,93	17,85	12,84	20,07	21,97	14,94	7,77	16,71	12,02

Розраховано та складено за даними Національного банку України.

Відповідна майбутня політика для України також може залежати від того, як структура економіки розвиватиметься після економічної кризи. Очевидно, важко передбачити вплив кризи на довгострокову еволюцію структури економіки та відносну роль галузей виробництва та послуг, а також майбутніх джерел конкурентної переваги. Оскільки фірми, як у виробництві, так і в секторі послуг, прагнуть скоротити витрати у відповідь на кризу та зосередити зусилля на основних напрямках, діяльність, що більше не вважається життєздатною, найімовірніше, буде скорочуватися, припинятися або передаватися на аутсорсинг. Рішення про те, що і як скоротити й на чому зосередитись, залежатиме від ситуації та бізнес-стратегії кожної фірми. Проте історичний досвід показує, що внаслідок підвищення продуктивності та доходів країни світу концентрувалися на діяльності, яка є високопродуктивною та створює високу додану вартість, особливо в галузях, котрі зазнають міжнародної конкуренції. Поступово такі заходи істотною мірою ґрунтуються на інвестиціях у нематеріальні активи. Дії, які покладаються передусім на невисоку вартість робочої сили, найімовірніше, будуть скорочені, особливо у сферах, де існує міжнародна конкуренція з боку недорогих виробників.

Урядові стимулюючі пакети, спрямовані на боротьбу з глобальною економічною кризою, не лише охоплюють заходи щодо стимулювання попиту в короткотерміновій перспективі, а й сприяють середньо- та довгостроковому зростанню. Крім заходів щодо порятунку банків та фінансової системи, пріоритет також надається довгостроковому зростанню й економічному відновленню через інвестиції в дослідження та розвиток, інфраструктуру, освіту, екологізацію економіки та підтримку інновацій і малих та середніх підприємств.

Оскільки уряди беруть на себе більшу роль у багатьох економіках, іноді включаючи націоналізацію приватних фірм, відбувається масштабна дискусія щодо відповідної ролі держави у ХХІ ст. У багатьох випадках, наприклад, підтримки фінансового сектору, роль уряду зазвичай вважається тимчасовою, а заходи політики, як правило, спрямовані на відносно швидкий вихід, коли приватний сектор буде готовий повернутись як основний учасник.

Одне з важливих політичних питань стосується ролі уряду у сприянні структурним змінам та відновленню промисловості. Останніми роками відбулася дискусія про необхідність та бажаність його втручання через успіх ряду країн у зміцненні довгострокового економічного зростання та покращанні їхніх порівняльних переваг. Політика, спрямована на поліпшення функціонування робочої сили, продуктів та фінансових ринків, є важливою, але не завжди достатньою, щоб успішно перемістити країни до ланцюжка створення вартості. Справді, загально визнано, що важливі рин-

кові й системні провали можуть ослабити стимули для приватних інвестицій в інновації та промислове відновлення, наприклад:

- поширення знань – коли конкуренти та інші новатори можуть використовувати й отримувати користь від нових знань, створених фірмою, користь суспільству від інвестицій в інновації може перевершити приватну прибутковість. Водночас, оскільки новатори не можуть урахувати всі переваги своїх інвестицій, останні будуть менш соціально оптимальними;
- інформаційна асиметрія – результати інноваційних зусиль є невизначеними, особливо на ранніх стадіях, і можуть бути дуже складними, що здатне негативно вплинути на залучення фірмами зовнішнього фінансування для інвестування в інновації;
- жорсткість і системні невдачі у функціонуванні економік та інноваційних систем також можуть перешкоджати приватному сектору самостійно здійснювати перехід до діяльності з вищою доданою вартістю, що призведе до стагнації економіки. Це спричиняється недостатньою обізнаністю або структурними та культурними бар'єрами, а іноді й браком можливостей, що особливо важливо для галузей, де потрібні міжвідомчі рішення.

Ці фактори зазвичай були основою для дій уряду. Проте, на відміну від попередніх підходів до промислового оновлення, коли втручання держави часто було жорстким, нові підходи передбачають гнучке співробітництво між урядом і приватним сектором. Хоча приватний бізнес та ринкові сили, як і раніше, вважаються головними чинниками зростання, уряди розглядаються як такі, що відіграють стратегічну й координуючу роль, котра виходить за рамки забезпечення прав власності, виконання контрактів тощо. У результаті партнерство між державним і приватним сектором спрямоване на виявлення й розуміння можливостей бізнесу та обмежень, а також визначення напрямів, де може знадобитися політичне втручання, наприклад, політики, націленої на розвиток інновацій і підприємництва.

Потрібно уважніше розглянути активнішу роль уряду в підтримці та зміні економіки. Попередній досвід показує, що політика *згори донизу* та промислова політика в старому стилі не працюють. Однією зі сфер діяльності є державні витрати. Уряди, часто в тісних консультаціях із зацікавленими сторонами та в контексті демократичного процесу, встановлюють пріоритети витрат, які впливають на майбутню орієнтацію економік. Підтримка досліджень, освіти, інфраструктури та інших категорій державних витрат полягає у виборі місця витрат і розподілу пріоритетів. У багатьох країнах встановлення пріоритетів все більше пов'язане з комбінацією процесів “згори донизу” та “знизу догори”, які прагнуть зрозуміти майбутню

орієнтацію суспільства, наприклад дорожні карти, сценарії та прогнози дослідження.

Політика, спрямована на поживлення економічної структури країни, може полягати не тільки у сприянні розвитку нових галузей. Вона також може передбачати (й іноді заохочувати) згортання й реструктуризацію застарілих галузей та забезпечувати перерозподіл ресурсів із них у нові галузі.

По-перше, конкурентоспроможні та відкриті ринки товарів є ключовими елементами структурних змін, оскільки формують сигнали, які вказують на зміни світового попиту. Для галузей промисловості особливо важлива відкритість для міжнародної торгівлі. Посилення конкуренції, пов'язаної з останньою, може зменшити витрати і ціни, підвищити ефективність та сприяти інноваціям, розширити спектр пропонуванних продуктів і зменшити роздробленість ринків.

По-друге, установи ринку праці відіграють важливу роль у допомозі країнам пристосуватися до структурних змін. Безробіття та пов'язані з ним виплати повинні сприяти пошуку роботи, а не надавати пасивну підтримку, а отже, уповільнювати адаптацію до структурних змін.

Встановлення тимчасових податкових послаблень для інноваційних та новостворених підприємств на період освоєння проекту сприятиме активізації підприємницької активності. З боку центрального банку доречно переглянути курс на завищення облікової ставки: ключова ставка НБУ перевищує індекс інфляції більше ніж удвічі, тобто видається явно завищеною, і за аналогом з іншими країнами має бути на рівні 10–11 %.

Уряд повинен ініціювати виділення коштів держбюджету та залучати кошти МФО на реалізацію заходів із фінансової підтримки приватного бізнесу:

- 1) запровадження схем державних гарантій за кредитами МСБ для певних галузей та типів підприємств;
- 2) фінансування навчальних програм і технічних консультацій для МСБ;
- 3) виділення грантів на конкурсній і прозорій основі для інноваційних проектів через наявні державні інноваційні фонди;
- 4) запровадження грантів для започаткування бізнесу молоддю, вимушеними переселенцями й безробітними;
- 5) активізація фондів регіональних адміністрацій для субсидій процентних ставок за кредитами підприємствам, які збільшують зайнятість, виготовляють продукцію імпортозаміщення та для експорту;
- 6) реалізація державних програм пільгових кредитів для підприємств і домогосподарств з метою підвищення енергоефективності та енергозбереження.

Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки передбачає залучення іноземних інвесторів у капітали

банків<sup>1</sup>. Найбільш підготовленим до цього є “Укргазбанк”. За 2018 р. ВВП України зріс на 3,3 %, квартальні дані 2019 р. вказують на приблизно ті самі показники, але ці темпи не були підтримані відповідним збільшенням корпоративного кредитного портфеля банків. Зазначене свідчить насамперед про те, що промислово-фінансові групи, які контролюють сировинний експорт України, кредитуються в банківських системах інших юрисдикцій. Це небезпечно, оскільки заставою в таких операціях виступають майбутня валютна виручка (що зменшує пропозицію на внутрішньому ринку) або основні фонди національних підприємств за непрозорими схемами контролю нерухомості. Особливо небезпечно те, що МСБ почав залучати ресурси з тіншового ринку, а це посилює тіншовий обіг та, відповідно, скорочує податкові надходження.

Аналіз результатів БДК за 2019 р. дає змогу виявити певні позитивні тенденції в реалізації стратегічних пріоритетів. Ці банки посилюють позиції на ринку, але найбільш активно в сегменті корпоративних клієнтів. Сегмент роздрібного бізнесу БДК залишається недорозвинутим, нереалізованим. Вплив витрат на формування резервів за кредитними ризиками або доходів від їх розформування на фінансовий результат є дуже значним, а прибутковість сегментів бізнесу неістотна. Моделі бізнесу БДК принципово не змінилися після розроблення у 2017 р. стратегічних планів розвитку на найближчі три роки. Банки позиціонують себе як універсальні, орієнтуючись практично на однакові сегменти клієнтури, не відрізняючись за присутністю в регіонах.

Дуже схожі моделі бізнесу реалізують одразу три банки (“Укргазбанк”, “Ощадбанк” та “Приватбанк”) – універсального банку. Разом із тим залишається відкритим питання про прийняття одним із державних банків ролі провідної фінансової установи для розвитку МСБ. Навіть у країнах із розвинутою економікою успішно функціонують держбанки, які кредитують переважно МСБ через фінансові установи-партнери (у Великобританії – British Business Bank, Канаді – Business Development Bank of Canada, США – Bank of North Dakota (BND), Чехії – Českomoravská záruční a rozvojová banka, Малайзії – Small medium enterprise development bank Malaysia berhad, Бангладеш – Bangladesh small industries and commerce bank, Індії – Small Industries Development Bank of India). Певною мірою “Укрексімбанк” наближається за моделлю бізнесу до національного банку розвитку, але для цього не вистачає ключових ознак: необхідні концентрація на загально-

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : рзпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>.

національних програмах підтримки розвитку пріоритетних галузей економіки, перехід до роботи за принципом “банк для банків”, заміщення заощаджень фізичних осіб у пасивах на емісію боргових зобов’язань через розміщення на національному й міжнародних ринках капіталу, оптимізація мережі філій під корпоративний бізнес.

Політика НБУ щодо інфляційного таргетування та переходу пруденційного нагляду за банками на основі прогнозування ризиків призвела до негативних наслідків – скорочення банківського кредитування відносно ВВП, а також зменшення монетизації економіки. Задана тенденція при продовженні цієї політики регулятором спостерігатиметься і надалі. Встановлення вимог у 500 млн грн для реєстрації нових банків, що в кілька разів перевищує нормативи європейських директив, призвело до припинення їх реєстрації, а отже, припливу прямих інвестицій у цей сектор економіки, що негативно позначається як на розвитку банківської справи, так і на конкурентному середовищі. Проблема зниження ринкової процентної ставки для корпоративних позичальників реального сектору економіки не має вирішення в межах адміністративних підходів. Потрібна комплексна програма щодо збільшення конкуренції на банківському ринку.

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 5

За підсумками роботи трьох кварталів 2019 р. банківська система другий рік поспіль отримала чистий прибуток після чотирьох років збиткової діяльності. Отже, провівши “очищення” своїх балансів за вимогами регулятора, вона підготовлена до надання ресурсної підтримки реальному сектору економіки. Відновлюється довіра до банків з боку домогосподарств та корпоративних клієнтів, що позначається на збільшенні обсягів пасивів. Однак тягарем залишаються обсяги негативно класифікованих активів, які заважають інвестуванню банків у реальний сектор економіки. Попит на ресурси створює бюджетна сфера, і банки інвестують вільний ресурс у ОВДП та ДС НБУ. Аналіз показників, котрі характеризують якість роботи банківських установ, вказує на вищий рівень захищеності капіталу та прибутковості банків із західним капіталом, ніж банків за участю держави.

Частка проблемних, або непрацюючих, кредитів у балансах банків за участю держави в капіталі у 2019 р. зменшилася із 71,1 до 67,9 % портфеля. Закон України “Про фінансову реструктуризацію” від 14.06.2016 № 1414-VIII не забезпечив очікуваних результатів, хоча у 2019 р. Верховна Рада України і продовжила на три роки термін його дії. Обмежене використання цього Закону на практиці не створило умов для комплексного розв’язання проб-

леми. З 2015 р. одним із пріоритетних напрямів роботи Міністерства фінансів України визначено розроблення й запровадження підходів для роботи з такими кредитами з метою зменшення тиску на баланси банків державного сектору, максимізації їхньої залишкової вартості. Для таких банків порівняно з банками приватного сектору істотно обмежений інструментарій роботи з проблемними кредитами в частині продажу прав вимоги за ними з дисконтом, що унеможливує очищення від них балансу. Натомість проблемний актив (навіть той, щодо якого було проведено фінансову реструктуризацію) обліковується, потребує резервування, обслуговування й надалі генерує збитки, котрі лягають на плечі держави. Таким чином, на нашу думку, Міністерству фінансів України потрібно максимально сфокусуватися на напрацюванні інструментарію для врегулювання зазначеної проблеми, практичне впровадження котрого в найближчій перспективі сприятиме підвищенню ефективності роботи з непрацюючими кредитами в банках держсектору, а отже, їх інвестиційної привабливості.

Система управління банками за участю держави в капіталі потребує вдосконалення, що засвідчили конфлікти під час призначення членів наглядових рад між регулятором і власником БДК у 2019 р. Хоча фінансові результати 2018–2019 рр. є обнадійливими, адже державні банки вийшли на прибуткову діяльність, якість цих результатів не може бути задовільною.



## ТРАНСФОРМАЦІЯ СПРОЩЕНОЇ СИСТЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПІДХОДІВ ДО ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ МАЛОГО БІЗНЕСУ

### 6.1. ГАРМОНІЗАЦІЯ ПІДХОДІВ ДО НАДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ТА ОПОДАТКУВАННЯ МАЛОГО БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

В економічних системах країн світу малий і середній бізнес (МСБ) розглядають як різновид підприємництва, що характеризується невеликими масштабами діяльності з відповідними показниками обороту й зайнятості. Він відіграє величезну роль в економіці та соціальному розвитку і сприяє розширенню ринкової конкуренції, забезпечує зайнятість працездатного населення, формує активний і діловий соціальний прошарок суспільства, здатний прискорити процес демократизації економіки й політичного ладу в країні.

Малому та мікропідприємству властиві окремі стратегічні переваги порівняно з великим. Ідеться про такі як створення нових робочих місць та забезпечення зайнятості і самозайнятості; сприяння розвитку конкуренції; збільшення доходів населення; мобільність; здатність оперативного реагувати на зміни кон'юнктури ринку й потреби споживачів; швидка окупність вкладень; забезпечення гнучкості виробничих, технологічних процесів та врахування регіональних особливостей ведення бізнесу.

В Європейській хартії малих підприємств<sup>1</sup> зазначено, що вони повинні розглядатись як одна з основних рушійних сил

<sup>1</sup> Європейська хартія малих підприємств від 19.06.2000. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_860](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_860).

інновацій, зайнятості, а також соціальної та локальної інтеграції до Європи. З цієї причини необхідно створити найсприятливіше середовище для них: “зусилля Європи з відкриття нової економіки матимуть успіх, тільки якщо малий бізнес буде висунутий на перше місце в порядку денному”.

Малий та мікробізнес є найбільш уразливим до негативних зовнішніх та внутрішніх чинників невизначеності, загроз і ризиків, що й зумовлює необхідність державної підтримки та уважного ставлення до таких суб'єктів. Середовище функціонування малого й мікробізнесу і його діяльність пов'язані з низкою проблем: слабким доступом до фінансування; істотним податковим навантаженням і складнощами адміністрування; корупцією; правилами, що регулюють ринок праці та торгівлю; потужнішими за впливом, порівняно із середнім та великим бізнесом, витратами на дотримання норм податкового та іншого законодавства тощо. Малі підприємства найчутливіші до змін у бізнес-середовищі, першими потерпають від надмірних обтяжливих бюрократичних процедур, є юридично вразливими, а отже, вимагають спрощеного регулювання та підтримки з боку держави.

Окремі дослідники наголошують на специфічній ролі малого бізнесу в забезпеченні технічного прогресу, усуненні регіональних диспропорцій у розвитку економіки, досягненні соціально-політичної стабільності в суспільстві та зміцненні національної безпеки держави<sup>1</sup>. Проте особливості їхньої діяльності формуються в межах наявного в країні інституційного середовища, яке впливає на основні параметри реалізації підприємницької ініціативи. Зокрема, як показано далі, специфічну роль відіграє податкове законодавство.

Емпіричні дані досліджень, а також досвід провідних країн світу вказують на те, що проблеми малого бізнесу пов'язані зі сферою регулювання, значними витратами на дотримання вимог податкового та трудового законодавства. Відносне навантаження, через додержання податкових зобов'язань регресивно зростає зі зменшенням розміру компанії, якщо його вимі-

---

<sup>1</sup> Варналій З. С., Панасюк О. В. Аналіз діяльності суб'єктів малого підприємництва, що працюють на спрощеній системі оподаткування. *Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України*. 2014. № 1. С. 14–22. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VAPSV\\_2014\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VAPSV_2014_1_4); Розвиток податкової системи України: трансформація спрощеної системи оподаткування / Т. І. Єфименко, С. А. Лондар, Ю. Б. Іванов [та ін.] ; ДННУ “Акад. фін. управління”. Київ, 2011. 246 с.; Малий бізнес: стійкість та компенсаторні можливості : [монографія] / Г. В. Козаченко, А. Е. Воронкова, В. Ю. Медяник, В. В. Назарова. Київ : Лібра, 2003. 328 с.; Малий бізнес в Україні: економіка, фінанси, бухгалтерський облік : [монографія] / Т. І. Єфименко, Л. Г. Ловінська, О. О. Канцуров та ін. ; за ред. Л. Г. Ловінської. Київ : НДФІ, 2006. 368 с.

рювати як відсоток від обороту або доходу<sup>1</sup>. Ідеться не лише про фінансові, а й про трудові витрати та ресурси часу, які є суттєво вищими для невеликих підприємств порівняно з великими, котрі можуть скористатися ефектом економії від масштабу<sup>2</sup>.

Витрати на дотримання податкового та іншого регуляторного законодавства, наявні за умови застосування спрощених процедур, можуть стати вирішальними під час прийняття власниками/керівниками малих чи мікропідприємств управлінських рішень.

У цьому контексті доцільним є дослідження підходів у країнах ЄС до стимулювання розвитку та надання державної допомоги малим та мікропідприємствам різних форм власності. Доступні для розвинутих країн із ринковою економікою інструменти підтримки малого бізнесу, як правило, складно реалізувати в країнах, що розвиваються. Адже фінансові можливості та інституційне середовище в країнах є різними. При цьому і мета запровадження важелів державної підтримки малого бізнесу, що визначається урядами країн, теж різниться. Так, розвинуті країни як мету розвитку малого бізнесу вказують економічне зростання, інвестиційну активність та впровадження інновацій через стимулювання підприємницької ініціативи, зниження регуляторного навантаження, полегшення доступу до фінансових ресурсів та сприяння виходу на ринки й інтернаціоналізації<sup>3</sup>.

В ЄС основою стимулювання постають неподаткові важелі, засновані на розвитку людського капіталу, інструментів фінансового сектору для формування умов інвестування тощо. У зазначених країнах використовують такі неподаткові інструменти державної допомоги, як кредитні програми для малого бізнесу, освітні програми для мікропідприємців та програми підвищення кваліфікації для них, програми “легкий старт”, що включають фінансування консалтингових та маркетингових послуг, виставкові витрати тощо, програми професійного менторства для підприємців, котрі лише засновують бізнес.

---

<sup>1</sup> Simplified Tax Compliance Procedures for SMEs – Final Report of the Expert Group / European Commission. 2007. P. 12. URL: [https://ec.europa.eu/growth/content/final-report-simplified-tax-compliance-procedures-smes-0\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/final-report-simplified-tax-compliance-procedures-smes-0_en).

<sup>2</sup> Hansford A., Hasseldine J. Tax compliance costs for small and medium size enterprises (SMEs) the case of the UK. *e-journal of Tax Research*. 2012. Vol. 10, No. 2. URL: <https://ore.exeter.ac.uk/repository/handle/10871/15816>; SME Regulatory Compliance Cost Report / Canadian Department of Industry. 2013. September. URL: [http://www.reducingpaperburden.gc.ca/eic/site/pbri-iafp.nsf/eng/h\\_sx00145.html](http://www.reducingpaperburden.gc.ca/eic/site/pbri-iafp.nsf/eng/h_sx00145.html); Eichfelder S.; Hechtner F. : Tax compliance costs: Cost burden and cost reliability, Arqus Discussion Paper, (2016) No. 212, Arbeitskreis Quantitative Steuerlehre (arqus), Berlin. URL: <http://hdl.handle.net/10419/148606>.

<sup>3</sup> SBA for Europe. Main priorities of the SBA. URL: [https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act_en).

Особливої уваги потребує питання правомірності віднесення податкових преференцій до категорії “державна допомога”, однозначна відповідь на яке надана в нормативних документах ЄС. Так, Додаток № 3 до Регламенту комісії (ЄС) від 12.01.2001 № 70/2001 “Про застосування статей 87 та 88 Договору про заснування ЄС про надання державної допомоги підприємствам малого та середнього бізнесу” зобов’язує країни-члени та інституції ЄС при наданні звітів про державну допомогу МСБ зазначати втрати від ненадходження податків, що виникли внаслідок реалізації програм державної допомоги<sup>1</sup>. Податкові пільги у певному розумінні аналогічні витратам бюджету (у будь-якому разі вони зменшують його видатки), їх запровадження має супроводжуватися стратегічно виваженими обґрунтуваннями з точки зору соціальної, екологічної та економічної ефективності, що потребує вирішення концептуальних питань обліку таких пільг та їх результативності, котра може мати як економічний, так і соціальний чи суспільний характер.

У розумінні ч. 1 ст. 87 Установчого договору, державна допомога – це допомога будь-якого роду, що надається країною – членом ЄС, або надається за рахунок державних ресурсів, і порушує або може порушити конкуренцію, підтримуючи певних підприємців чи виробництво певних товарів, не сумісна із загальним ринком настільки, наскільки вона завдає шкоди торгівлі між країнами – членами Союзу. Однак, хоч у ч. 1 ст. 87 згадується про загальну заборону надання державної допомоги, у частинах 2 і 3 ст. 87 і в прийнятих на їх підставі правових актах наведено винятки в частині цих заборон. Стаття 92 Договору передбачає, що “не належить надавати звільнення від сплати та відшкодування стягнень, що не є податком з обігу, акцизними зборами та іншими формами непрямого оподаткування, стосовно експорту до інших держав-членів, та не належить накладати компенсаційні податки за імпортом із держав-членів, хіба що Рада, на пропозицію Комісії, кваліфікованою більшістю попередньо схвалила відповідні положення обмеженого строку дії”<sup>2</sup>.

Таким чином, Договір про заснування ЄС прямо обмежує можливість звільнення від сплати податків на споживання, якщо вони не пов’язані з експортом. З огляду на те, що застосовуваний в Україні єдиний податок передбачає можливість саме такого звільнення (ПДВ, акцизний податок), подібний режим оподаткування може розглядатися ЄС як дискримінаційний

<sup>1</sup> Левін В. І. Перспективи реформування системи оподаткування малого та середнього бізнесу. *Інноваційна стратегія і тактика фінансово-економічного розвитку суб’єктів національного господарства* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 19–20 груд. 2014 р. / Буковинський держ. фін.-екон. ун-т : у 3 ч. Чернівці : Гельветика, 2014. Ч. 3. С. 40–41.

<sup>2</sup> Договір про заснування Європейської Спільноти. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_017).

і такий, що порушує правила конкуренції. Водночас пункт (с) ч. 3 ст. 87 Договору встановлює, що державна допомога є допустимою, якщо вона: “сприяє розвитку певних видів економічної діяльності чи певних сфер економіки”. Відповідно, для забезпечення узгодженості підходів України до оподаткування суб’єктів МСБ з вимогами ЄС у частині захисту конкуренції, необхідно, щоб критерії, за якими суб’єктів господарювання відносять до тієї чи іншої категорії, збігалися з критеріями, визначеними Євросоюзом.

Варто також узяти до уваги, що в державах – членах ЄС та інших розвинутих державах (США, Канада та ін.) використовуються певні системи підтримки й оподаткування самозайнятих осіб, які з цією метою виокремлюються в спеціальну категорію. Отже, для України є актуальним забезпечення еволюційного переходу до загальноєвропейських підходів щодо оподаткування МСБ шляхом запровадження категорії самозайнятих осіб та ширшої класифікації суб’єктів МСБ: самозайняті особи; мікропідприємства; малі підприємства; середні підприємства. Це дасть змогу врахувати особливості розвитку економіки країни та обмежені можливості надання державної підтримки мікропідприємствам, що є самозайнятими.

Для країн, що розвиваються, в ОЕСР, наприклад, розроблено принципи, на підставі яких рекомендується застосовувати податкові пільги для стимулювання інвестицій, зокрема<sup>1</sup>: оприлюднення інформації про види та цілі запроваджуваних податкових стимулів; транспарентність адміністрування пільг для інвестицій; оцінка обсягів недоотриманих доходів бюджету через використання пільг і оприлюднення інформації про податкові витрати; періодичний перегляд доцільності продовження чинних стимулів на підставі критеріїв їх відповідності цілям; виокремлення найбільших отримувачів пільг у звітах про податкові витрати бюджету.

Варто зауважити, що система оподаткування в Україні не використовує критеріїв визначення МСП, прийнятих у країнах ЄС та передбачених у Господарському кодексі, як і критеріїв Закону “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність”. Вітчизняна система державної допомоги МСБ лише починає формуватися і переважно представлена лише через систему спеціального оподаткування суб’єктів малого підприємництва, що передбачає підтримку МСП через податковий механізм, а також через дію Закону України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання”<sup>2</sup>. Останній

<sup>1</sup> Левін В. І. Перспективні моделі оподаткування малого та середнього бізнесу в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. *Стратегії інноваційного розвитку економіки України: проблеми, перспективи, ефективність* : праці V Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. студентів та молодих вчених, 20 груд. 2014 р. Харків : НТУ “ХПІ”, 2014. С. 59–61.

<sup>2</sup> Про державну допомогу суб’єктам господарювання: закон України від 01.07.2014 № 1555-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>.

набрав чинності у 2017 р. і окреслює заходи підтримки суб'єктів господарювання, серед яких допомога передбачена і суб'єктам МСБ у визначенні Господарського кодексу України<sup>1</sup>. Водночас неподаткові заходи підтримки МСБ реалізуються шляхом стимулювання розвитку людського капіталу та компетенцій, проте здійснення такої підтримки, з урахуванням суттєвих бюджетних викликів у нашій країні, можливе, скоріше, у середньостроковій перспективі.

Законом України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання"<sup>2</sup> визначено, що державна допомога є допустимою, якщо надається з метою забезпечення споживачів соціально важливими товарами, якщо така допомога не є дискримінаційною стосовно місця походження товарів або відшкодування шкоди особам, постраждалим унаслідок надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру. Втім, за Законом може бути визнана допустимою державна допомога, яка надається з метою: сприяння соціально-економічному розвитку регіонів, рівень життя в яких є низьким або рівень безробіття є високим; сприяння окремим видам господарської діяльності чи суб'єктам господарювання в окремих економічних зонах, за умови, що це не суперечить міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; виконання загальнодержавних програм розвитку або розв'язання соціальних та економічних проблем загальнонаціонального характеру; підтримки та збереження національної культурної спадщини, якщо вплив такої державної допомоги на конкуренцію є неістотним.

Кабінет Міністрів України визначає критерії оцінки допустимості окремих категорій державної допомоги, зокрема, таких як: допомога для забезпечення розвитку регіонів; підтримка середнього та малого підприємництва; допомога на професійну підготовку працівників; допомога на працевлаштування окремих категорій працівників і створення нових робочих місць; допомога на відновлення платоспроможності й реструктуризацію суб'єктів господарювання; допомога на захист навколишнього природного середовища; допомога на проведення наукових досліджень, технічний розвиток та інноваційну діяльність; допомога на підтримку окремих галузей економіки<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Про затвердження критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання для забезпечення розвитку регіонів та підтримки середнього та малого підприємництва : постанова Кабінету Міністрів України від 07.02. 2018 № 57. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-2018-%D0%BF#n8>.

<sup>2</sup> Про державну допомогу суб'єктам господарювання: закон України від 01.07.2014 № 1555-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>.

<sup>3</sup> Там само.



Державна допомога суб'єктам господарювання може здійснюватися шляхом надання ресурсів за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів або через втрати доходів відповідних бюджетів. Основними формами допомоги є застосування субсидій, дотацій, грантів, податкових пільг, відстрочення або розстрочення сплати податків, списання штрафних санкцій, боргів, у тому числі за надані державні послуги, надання державних гарантій, кредитів на пільгових умовах, зменшення фінансових зобов'язань суб'єктів господарювання перед фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

В Україні, в умовах трансформації економічної моделі розвитку, потрібно створити умови для реалізації потенціалу МСБ та суттєвого збільшення його ролі у формуванні зайнятості й внеску у створювану в країні додану вартість.

На підставі тез, викладених в основних програмних документах ЄС<sup>1</sup>, та досліджень умов діяльності суб'єктів МСБ у країнах-членах<sup>2</sup>, можна констатувати, що цей бізнес відіграє величезну роль у суспільних відносинах, із чим пов'язана необхідність стимулювання його розвитку на конкурентних засадах, включаючи широкий спектр важелів, передбачених наднаціональними та внутрішніми нормами країн ЄС. Тому подальша гармонізація чинного законодавства повинна відбуватися в контексті впровадження Угоди про асоціацію України з ЄС із урахуванням зазначених орієнтирів.

Як правило, підтримка на рівні держави реалізовується через конкретні інструменти в таких напрямках: консультативний супровід новозаснованих підприємців; навчання, підготовка й перепідготовка підприємців та їх працівників; фінансова підтримка, у тому числі через надання податкових пільг; технічне й науково-технічне супроводження та консультації тощо. При цьому в практичній площині поєднуються податкові й неподаткові, фінансові та нефінансові інструменти підтримки.

Податкові важелі державної підтримки малого бізнесу в країнах ЄС є не менш важливими і реалізуються здебільшого шляхом спрощення облі-

---

<sup>1</sup> Small business act of Europe. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0394&from=EN>; Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small, and medium-sized enterprises. (2003/361/EC). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003H0361>; Directive 2013/34/EU. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0034&from=EN/>.

<sup>2</sup> Annual Report on European SMEs 2014/2015 SMEs starthir in gagain / European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. 2015. P. 3–4; Annex 1 SME taxation in Europe – An empirical study of applied corporate income taxation for SMEs compared to large enterprises. *DG for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs*. European Union, 2015. 631 p.



кових та адміністративних процедур у межах загальної системи оподаткування, затвердження більших термінів для звітування щодо податків і зборів, передбачають можливість не бути платником ПДВ у разі незначних обсягів доходу, запровадження інвестиційного податкового кредиту (в тому числі застосування підвищених ставок податкового кредиту), прискореної амортизації, знижених ставок податку на прибуток для новостворених підприємств, окремого податку для мікробізнесу.

У практиці багатьох країн у тій чи іншій формі існують фіскальні стимули для “молодих інноваційних компаній” та/або для інвесторів у такі фірми, у вигляді податкових кредитів та знижок, звільнень при оподаткуванні приросту капіталу (рис. 6.1). І хоча застосування таких інструментів досі вважається суперечливим, вони є доволі поширеними в більшості розвинутих країн<sup>1</sup>.

Усю різноманітність податкових пільг, які можуть застосовуватися для стимулювання інвестиційно-інноваційної активності малих та середніх підприємств, можна поділити на п'ять груп:

- прискорена амортизація;
- інвестиційні відрахування та звільнення;
- податкові кредити;
- спеціальні режими для певних видів доходу;
- спеціальні податкові ставки.

Механізми надання таких пільг та їхній вплив на податкове навантаження суб'єктів господарювання відрізняються. Вони можуть зменшувати податкову базу, податкову ставку або суму сплачуваного податку. Прискорена амортизація, особливі умови капіталізації витрат та додаткові звільнення – залежно від обсягу інвестицій – це пільги, що змінюють базу оподаткування. Податкові кредити впливають аналогічно, але вираховуються безпосередньо з податку, а не з податкової бази. Крім того, якщо кредити відшкодовувані, вони можуть бути суттєвим додатковим ресурсом для малих суб'єктів господарювання, тобто справляти відчутний стимулюючий вплив навіть за відсутності оподаткованого доходу. Це особливо важливо для невеликих новостворених підприємств, що здійснюють значні витрати на початкових етапах роботи і науково-дослідної діяльності, які часто потребують певного часу для отримання прибутку.

Спеціальні податкові режими, знижені ставки податку для певних видів доходів відрізняються від згаданих форм пільг, оскільки прив'язані до обсягів випуску суб'єктів господарювання і зазвичай надаються незалежно

---

<sup>1</sup> Wilson K. E. Policy Lessons from Financing Innovative Firms. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*. 2015. No. 24. P. 16. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5js03z8zrh9p-en>.

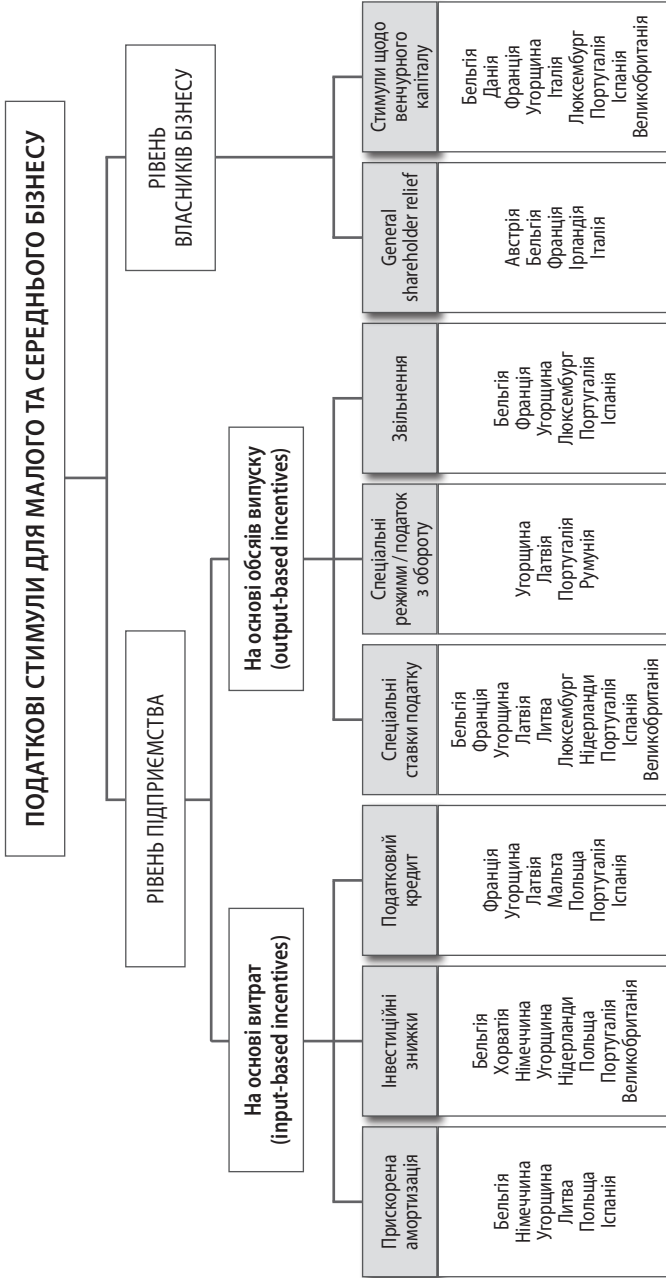


Рис. 6.1. Класифікація та застосування податкових пільг для МСБ у країнах ЄС

Джерело: Sören Martin Bergner, Rainer Bräutigam, Maria Theresia Evers, and Christoph Spengel. The Use of SME Tax Incentives in the European Union. ZEW Discussion Paper No. 17-006. URL: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp17006.pdf>

від рівня інвестицій. При запровадженні будь-якого з описаних заходів критерії для їх оцінки формуються, виходячи з передового світового досвіду функціонування аналогічних інструментів. Такими критеріями є:

- ефективність: спеціальний режим/податкова пільга мають забезпечувати підприємствам підвищену ліквідність, можливості для додаткових інвестицій та зростання;
- нейтральність податкової системи: підприємства повинні отримувати вигоду від застосування пільги незалежно від їхнього правового статусу, форми організації. Більше того, її використання не може перешкоджати розвитку підприємств. Адже податкові пільги, які надаються лише малим та середнім підприємствам, можуть створювати для суб'єктів господарювання стимули залишатися невеликими для того, аби зберегти право на користування пільгою, формуючи таким чином додаткові небажані викривлення податкової системи;
- прозорість для інвесторів: розмір звільнення має бути передбачуваним для інвесторів. Це дасть їм змогу належним чином оцінювати майбутні вигоди під час прийняття інвестиційних рішень;
- керованість із точки зору податкових органів: втрати податкових надходжень у результаті запровадження пільги повинні бути передбачуваними, так само як і відповідні адміністративні витрати.

З огляду на зазначені критерії, надання пільг, що нараховуються на основі обсягів випуску (output-based incentives), зокрема спеціальних податкових ставок, може бути дещо проблематичним<sup>1</sup>. Зазвичай право на застосування таких ставок надається, якщо дохід підприємства не перевищує певних встановлених обсягів. Це створює умови, за яких підприємства можуть занижувати офіційний (обліковуваний) рівень прибутків або стримувати фактичне економічне зростання. Перетин у такому разі ще й зі спеціальними податковими ставками спричиняє додаткові викривлення, негативно впливаючи на нейтральність системи оподаткування. Більше того, вигода від спеціальних податкових ставок істотно залежить від прибутковості підприємства. Коливання рентабельності в часі створюють невизначеність як для інвесторів, так і для податкових органів щодо очікуваних обсягів пільг. А новостворені інноваційні та зростаючі підприємства – ті, які, найімовірніше, справляють позитивні зовнішні ефекти і на які насамперед мають бути націлені податкові пільги для малого бізнесу, певно, зазнають збитків на початку своєї підприємницької діяльності й не зможуть

<sup>1</sup> Spengel C. SME taxation in Europe. An empirical study of applied corporate income taxation for SMEs compared to large enterprises. CIP Programme 186/PP/ENT/CIP/12/F/S01C24. 2015. URL: <http://dx.doi.org/10.2769/027673>.

скористатися перевагами від застосування пільг, що надаються на основі обсягів випуску.

Пільги, що надаються на основі витрат (input-based incentives) на інноваційну чи дослідницьку діяльність суб'єктів підприємницької діяльності, зокрема податкові кредити, дають можливість уникнути згаданих проблемних моментів. У контексті малого бізнесу інвестиційний або дослідницький податковий кредит обчислюється як частка відповідних кваліфікованих інвестицій і витрат. Тому обсяг податкових пільг та вигоди від них не залежатимуть від прибутковості, отже, пільга буде прозорою, прогнозованою для інвесторів. Такі пільги доступні для суб'єктів господарювання, котрі не є юридичними особами. Більше того, їх застосування вимагає збільшення обсягів інвестицій, вони заохочують зростання, що дуже важливо для стимулювання підприємницької активності. Умови надання пільги визначаються переважно не розміром підприємства, а насамперед обсягами здійснених за звітний період кваліфікованих витрат. Тому підприємства не мають стимулу залишатися невеликими й нетехнологічними. Встановлення обсягів кваліфікованих витрат, які дають право на отримання пільги, передусім постає орієнтиром для окреслення кола потенційних користувачів податкових пільг, прогнозування обсягів податкових витрат, пов'язаних із їх застосуванням, що спрощує податковим органам адміністрування та контроль застосування податкового кредиту.

Якщо порівнювати умови та обсяги надання податкових пільг для малого бізнесу з пільгами, що надаються суб'єктам господарювання, котрі вкладають кошти в дослідження і розробки, то перші є менш поширеними. На практиці<sup>1</sup> основною формою надання допомоги для малих і середніх підприємств виявилася знижена ставка податку, хоча загальновідомо, що зменшення податкових ставок спричиняє появу додаткових диспропорцій та викривлень у податковій системі. Більше того, цей вид пільг визнано несприятливим з точки зору цільового впливу на діяльність малого бізнесу, тоді як податкові кредити, додаткові відрахування на специфічні види витрат та прискорена амортизація (найбільш привабливі з точки зору малого бізнесу) використовуються рідше, та й умови/критерії їх застосування вносять додаткові обмеження (наприклад, пільги можуть бути доступними лише для підприємств у певних галузях промисловості, видах діяльності чи для конкретних регіонів). Податкові пільги для НДДКР використовуються набагато ширшим колом підприємств, оскільки це, як правило по-

<sup>1</sup> *Spengel C.* SME taxation in Europe. An empirical study of applied corporate income taxation for SMEs compared to large enterprises. CIP Programme 186/PP/ENT/CIP/12/F/S01C24. 2015. URL: <http://dx.doi.org/10.2769/027673>.

даткові кредити та додаткові відрахування, обчислювані на підставі фактично здійснених інвестицій у ДіР – тобто цей вид пільг є більш універсальним і має менше обмежень щодо застосування.

Зауважимо, що серед держав – членів ЄС не простежується уніфікованого ставлення до визначення критеріїв надання податкових пільг для малих і середніх підприємств. Тобто вони спираються на критерії та порогові показники для віднесення суб'єктів господарювання до сектору малого та мікробізнесу, запропоновані Європейською комісією<sup>1</sup> (кількість працівників, оборот, баланс (сукупна вартість активів)), але право на надання пільг визначається переважно відповідно до *одного* з цих критеріїв, а граничні розміри можуть варіюватися в межах, затверджених Єврокомісією. Це особливо стосується спеціальних податкових ставок, які майже повністю пов'язані з порогом доходу. Аналіз показав, що, фактично, більшість стимулів вигідні лише для мікро- та малих підприємств, тоді як для середніх вони майже невідчутні, а отже, відбувається певна дискримінація<sup>2</sup>.

Кількісний аналіз підтверджує ці висновки. На підставі застосування спеціальної програми (Європейський податковий аналізатор), а також моделі Деверу – Гріффіта<sup>3</sup> для оцінки ефективного податкового навантаження зроблено висновки, що підприємства середнього розміру отримують вигоду суто від податкових пільг на НДДКР (зниження рівня цього навантаження коливається від 0,93 % у Люксембурзі до 25,24 % в Ірландії). У п'яти державах-членах (Бельгії, Франції, Ірландії, Іспанії та Великобританії) невеликі підприємства одержують додаткові преференції від застосування податкових пільг для МСБ, коли податкове навантаження знижується на рівні від 2,54 до 29,47 %. Найбільші вигоди від застосування таких пільг мають мікропідприємства (так, у Литві завдяки податковим пільгам вони можуть зменшити відповідне навантаження на 53,05 %). При цьому доказів, що застосування податкових пільг для малого бізнесу посилює податкову конкуренцію серед держав-членів у цій сфері, не виявлено.

<sup>1</sup> Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small, and medium-sized enterprises. (2003/361/EC). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003H0361>.

<sup>2</sup> Spengel C. SME taxation in Europe. An empirical study of applied corporate income taxation for SMEs compared to large enterprises. CIP Programme 186/PP/ENT/CIP/12/F/S01C24. 2015. URL: <http://dx.doi.org/10.2769/0276734>.

<sup>3</sup> Devereux M. P., Griffith R. Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.471.9505&rep=rep1&type=pdf>; Devereux M. P., Griffith R. The taxation of discrete investment choices. URL: <http://discovery.ucl.ac.uk/14909/1/14909.pdf/>.

Крім того, кількісний аналіз показує, що податкові пільги у сфері НДДКР вигідніші для малих та середніх, ніж для великих підприємств, унаслідок обмежень, що стосуються максимальних обсягів звільнень. Однак великі підприємства можуть пом'якшити вплив високого податкового навантаження за допомогою стратегії фінансової оптимізації та економії від масштабу. У багатьох державах-членах останнє повною мірою компенсує переваги малих та мікропідприємств через застосування податкових пільг.

До загальних рекомендацій щодо застосування податкових пільг для малого та мікробізнесу державами – членами ЄС можна віднести такі:

- *По-перше, надання права на застосування пільг, виходячи з розміру чи обсягів доходу підприємства, не є бажаним.* Адже це не тільки створює додаткові можливості для податкового планування, а й дестимулює зростання, оскільки перевищення порогових значень спричиняє втрату пільг. Пільги, навпаки, мають бути орієнтовані на досягнення бажаних результатів: нарощування інновацій, інвестицій, зростання, розвитку.
- *По-друге, найбільш доречним податковим інструментом для підтримки розвитку малих і середніх підприємств варто визнати податковий кредит,* що надаватиметься як певний відсоток кваліфікованих інвестиційних витрат (наприклад, витрати на придбання певних активів). Такі кредити часто реалізуються в контексті податкового стимулювання вкладання коштів у НДДКР. Вважається доцільним і допустимим встановлювати обмеження щодо максимально допустимої суми кредиту, що не тільки дасть можливість обмежити втрату доходів, а й зробить надання цього виду пільги вигідним саме для малих та середніх підприємств (порівняно з великими). Держави-члени на власний розсуд можуть встановлювати ставку кредиту і максимально допустимий розмір чи інші умови залежно від визначених цілей внутрішньої політики.
- *По-третє, основна увага законодавців та політиків має зосереджуватись не стільки на розробленні спеціальних податкових умов для МСБ, скільки на забезпеченні загального зниження рівня оподаткування, створенні чесного, прозорого та простого податкового законодавства.* При цьому поліпшується загальне ділове середовище для всіх видів інвестицій, включно з малими та середніми підприємствами, уникаючи додаткової складності та простору для податкового планування. Проте виконання цієї умови потребує зрілого інституційного середовища.

У країнах, що розвиваються, державні та фінансові інституції, як правило, слабкі й не забезпечують відповідного стимулюючого середовища

для розвитку компетенцій і якостей людського капіталу в підприємницькому середовищі, знанневої складової ведення бізнесу, створення зайнятості, як у розвинутих державах. Пріоритетом розвитку малого бізнесу для інституційно й економічно слабких країн є забезпечення зайнятості та самозайнятості, подолання бідності через створення можливостей для забезпечення доходів населення.

Частково ці пріоритети актуальні й для України, адже в нашій країні можливість підтримки розвитку суб'єктів малого та мікробізнесу є обмеженою не лише через нестачу бюджетних коштів для реалізації дієвих програм, а й унаслідок не цілком зрілих державних інституцій, невідпрацьованих механізмів підтримки, нормативно-правової неврегульованості.

Сформовані в країні інструменти підтримки поступово структуруються, проте брак досвіду в реалізації планомірної та узгодженої тривалої і масової державної підтримки бізнесу неподатковими інструментами нівелює навіть ті окремі несистемні заходи, що вживаються. У цьому контексті обраний шлях податкового стимулювання через застосування спрощеної системи оподаткування (ССО) має більш системний і масовий характер.

Суттєву допомогу у формуванні інституційного середовища у сфері державної допомоги малому бізнесу надають міжнародні організації. Активна діяльність європейських партнерів щодо програм підтримки МСБ в Україні реалізовується через ініціативу EU4Business; програми ЄС із підтримки приватного сектору в Україні – EU SURE (EU Support to Ukraine to Relaunch the Economy); програму наукових досліджень та навчання “Горизонт 2020”, що передбачає кошти на конкурсних засадах на підтримку розвитку і впровадження інновацій, у тому числі у підприємництві й промисловості; програму ЄС “Конкурентоспроможність підприємств малого і середнього бізнесу (COSME) (2014–2020)”;

програму для управлінських кадрів сфери підприємництва України (Fit for partnership with Germany); програму розвитку та підтримки малого українського бізнесу – Unlimit Ukraine by EVA; фінансові інструменти ЄБРР і ЄІБ.

На державному рівні діє лише одна така програма – “Започаткування власного бізнесу за сприяння державної служби зайнятості”, що реалізовується Державною службою зайнятості. Вона спрямована безпосередньо на мікро- та малий бізнес. Інші загальнодержавні програми націлені на всіх суб'єктів господарювання, що реалізують енергоефективні та сільськогосподарські проекти, незалежно від розмірів.

Реальна підтримка малого і середнього підприємництва на регіональному рівні переважно сфокусована на заходах щодо спрощення процедур передачі нерухомого комунального майна в оренду підприємцям, а також через застосування знижувального коефіцієнта під час оренди майна малими



підприємцями, заходів із виділення земельних ділянок та отримання дозволів на будівництво й реконструкцію. Ресурсна підтримка відбувається лише в окремих регіонах, таких як Київ і Київська обл., Полтавська, Івано-Франківська, Рівненська, Сумська, Дніпропетровська області, шляхом часткового відшкодування сум кредитів підприємців або часткової компенсації процентних ставок за кредитами<sup>1</sup>. Отже, чинні програми підтримки малого бізнесу, з боку як держави й регіональної влади, так і міжнародних організацій, мають істотні обмеження щодо надання та характеризуються вибірковістю підтримки. Причому більшість програм спрямована не стільки на мікро-, скільки на середній і лише незначною мірою на малий бізнес.

Підтримка в цих умовах через податкові інструменти, такі як, наприклад, єдиний податок, має більш масовий характер та охоплює широке коло суб'єктів мікро- та малого бізнесу, які відповідають критеріям застосування ССО. Слід наголосити, що інші, ефективні в усьому світі, податкові інструменти підтримки мікро- та малого бізнесу і його інвестиційної активності, як-от податкові знижки, прискорена амортизація тощо, можуть бути застосовані лише суб'єктами господарювання, котрі обрали загальну систему оподаткування. При цьому серед суб'єктів підприємництва станом на 2016 р. використовували спрощену ССО 79 % фізичних осіб – підприємців (ФОП) та 42 % юридичних осіб<sup>2</sup>. Це означає, що багато підприємців в Україні перебувають поза межами дії стандартних податкових пільг, спрямованих для стимулювання розвитку та інвестицій, а основою їх вибору є простота адміністрування й ведення обліку, а також зрозумілі та чіткі правила застосування спрощеної системи.

У сучасному вигляді ССО має низку суттєвих обмежень щодо обсягів доходу, використання найманої праці та видів проваджуваної діяльності й передбачає тільки один вид обов'язкового платежу – єдиний податок, який є джерелом наповнення місцевих бюджетів.

Запровадження єдиного податку як заміни сплати окремих податків і зборів, установлених ПКУ, з одночасним веденням спрощеного обліку та звітності, дотепер не втрачає актуальності. Слід виокремити кілька основних аспектів привабливості ССО для бізнесу: простота ведення обліку й адміністрування податку; мінімальні фінансові витрати на ведення облікової

<sup>1</sup> Підтримка малого і середнього підприємництва на регіональному рівні / Міністерство економічного розвитку і торгівлі. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ad30a624-6ef3-484b-b76d-3f29b82f4cdc&title=PidtrimkaMalogoISeRednogoPidprimnitstvaNaRegionalnomuRivni>.

<sup>2</sup> ДФС: З початку року фізичні особи – підприємці сплатили до бюджету 11,1 млрд грн єдиного податку. *Державна фіскальна служба України*. 2017. 11 жовт. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/313393.html>.

діяльності (не потрібен фахівець із бухгалтерського обліку, юрист для супроводження податкових спорів); мінімальний ризик незаконного адміністративного тиску: неможливість зміни розміру об'єкта оподаткування за рахунок неврахування частини витрат, як із податком на прибуток; брак потреби у веденні обліку витрат в податкових цілях).

Простота застосування єдиного податку залишається потужним аргументом, що зумовлює його привабливість для малого та мікробізнесу. Так, суттєве скорочення змісту й обсягів фінансової та податкової звітності (платники I–II групи, по суті, ведуть лише книгу обліку доходів та звітують раз на рік, якщо немає найманих працівників, і щокварталу – якщо вони є) – це переваги, які набувають майже першорядного значення в умовах, коли: більшість суб'єктів, котрі застосовують єдиний податок – це ФОП, що належать до мікробізнесу; податкове законодавство є нестабільним та часто піддається змінам; наявні колізії у вітчизняному законодавстві й неоднозначне тлумачення норм законів із боку податкових органів потребують від платників або високих власних фахових юридичних компетенцій, або істотних витрат на юридичне супроводження податкових спорів; існує складність в обчисленні об'єктів оподаткування в межах загальної системи, особливо в разі накладення жорстких санкцій за виявлені порушення.

Підприємці, котрі застосовують ССО, навіть готові ігнорувати окремі стимулюючі інструменти, якими можуть користуватися підприємці на загальній системі оподаткування, як-от: можливість застосовувати ставку податку лише до прибутку, а не до всіх доходів, можливість зменшувати об'єкт оподаткування податком на прибуток підприємств через інструменти прискореної амортизації, включати у витрати заробітну плату й витрати на навчання, придбання нових технологій тощо.

Застосування загальної системи оподаткування вимагає від підприємців принципово більших витрат на ведення бухгалтерського обліку та юридичне супроводження взаємовідносин із фіскальними органами. До певної міри в такому спрощенні присутній ризик інституційної пастки, оскільки виникають умови, коли суб'єктам малого підприємництва не вигідно розширювати свою діяльність. Про це свідчать результати національного опитування представників малого та середнього бізнесу<sup>1</sup>. Так, 15 % респондентів вказали, що не планують розширювати діяльність свого підприємства, оскільки при переході на загальну податкову систему їм доведеться сплачувати більше; 10 % опитаних зупиняють труднощі обліку та адміністрування на загальній системі оподаткування, а також небажання втрачати за-

<sup>1</sup> Щорічна оцінка ділового клімату в Україні: 2016 рік. За результатами національного опитування малого та середнього бізнесу в Україні. URL: [http://lev.org.ua/articles/ABCA2016\\_short.html](http://lev.org.ua/articles/ABCA2016_short.html).

конодавчі переваги малого бізнесу (9 %). Проте найсуттєвішими причинами відсутності планів зростання підприємці все ж називають несприятливу економічну ситуацію (54 %), брак попиту на товари і послуги (53 %), обмежені фінансові можливості (44 %) тощо<sup>1</sup>. Водночас 10 % суб'єктів малого підприємництва не мають потреби в розширенні діяльності, оскільки вважають, що отримують достатній дохід, причому цілком комфортно почувуються в межах ССО. Таким чином, частково, гальмівним фактором зростання певної частини підприємців є бажання залишатися на ССО й користуватися її перевагами. Така ситуація потребує уважнішого підходу до обмежувальних обсягів доходу для застосування ССО.

Утім, спрощення процедур, як правило, супроводжується зниженням можливостей для контролю за рухом товарів та послуг платників податків, що формує наступну проблему – ухилення від сплати податків у сфері малого та мікробізнесу. Проблема виникає через поєднання кількох істотних чинників, синергія яких спричиняє ризики бюджетно-податкового й конкурентного характеру.

До таких чинників можна віднести поширеність готівкових розрахунків і опортунізм платників, сполучений з недостатністю контролю, недовіра до політики, яка провадиться урядом, непрогнозованість змін до податкового законодавства, бажання застосовувати переваги ССО, використання суб'єктів підприємницької діяльності на ССО у схемах ухилення від сплати податків, а також легалізації товарів, що перетнули кордон України з порушенням митного та податкового законодавств, цифровізація економічних процесів. Проте основним недоліком реалізації спеціального режиму оподаткування в Україні слід назвати саме ризик ухилення від сплати податків та зменшення податкових зобов'язань, спотворення конкурентного середовища внаслідок несплати податків, нетранспарентність у середовищі мікро- та малого бізнесу.

Усі ці фактори є підставою для пропозицій щодо необхідності ліквідувати ССО або запровадити жорсткіший характер обліку і звітності.

Зауважимо, що за відсутності в Україні інституційних умов підтримки малого бізнесу неподатковими інструментами, а також за діяльності податкових і митних органів із допущенням неправомірних дій з боку працівників цих відомств відмовлятися від єдиного дієвого й масового інструменту підтримки підприємців є недоцільним.

Акцент для надання державної підтримки через інструмент ССО має бути зосереджений на суб'єктах малого та мікробізнесу, незалежно від ор-

<sup>1</sup> Щорічна оцінка ділового клімату в Україні: 2016 рік. За результатами національного опитування малого та середнього бізнесу в Україні. С. 32. URL: [http://lev.org.ua/articles/ABCA2016\\_short.html](http://lev.org.ua/articles/ABCA2016_short.html).

ганізаційних форм. У випадку з ФОП констатуємо значну їх кількість і частку сплаченого ними податку. У випадку з юридичними особами, до уваги слід брати потенційно більшу ймовірність зростання до рівня середнього підприємства, ніж у фізичної особи. Важливим є й збереження можливості в разі застосування найпростіших умов для оподаткування розвинути колективні форми власності й господарювання.

Однак для стимулювання розвитку підприємців, що застосовують ССО, запобігання консервації такого стану, як бачимо з наведених вище результатів опитувань, необхідно розглядати підходи до її удосконалення. Так, на нашу думку, зусилля слід спрямовувати на: коригування в бік збільшення обсягів доходу, за яких можна використовувати ССО для всіх груп із метою забезпечення відповідності економічним умовам (інфляційні процеси, наприклад), а також надання можливості працювати за простими правилами в рамках легального поля. Основна причина невідображення операцій в обліку ФОП I–II груп – це бажання залишитися на ССО.

Актуальним для ФОП є навчання й підвищення фаховості в питаннях організації бізнесу. З метою сприяння розвитку людського капіталу серед підприємців доцільним вважаємо необхідність застосовувати податкову знижку на витрати на навчання, як передбачено для фізичних осіб, що не є підприємцями. Тобто варто розширити сферу застосування податкової знижки з ПДФО для фізичних осіб – суб'єктів господарювання. Роль уряду/держави полягає в забезпеченні умов, як для здобуття освіти, так і для підвищення компетенцій протягом життя, що особливо актуально для підприємців та економічно активних фізичних осіб у період трансформації економічних процесів у бік цифровізації.

Для юридичних осіб напрями трансформації ССО як елементу державної підтримки слід розглядати окремо від аналогічних заходів для фізичних осіб. Так, згідно зі ст. 3 Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” від 16.07.1999 № 996-XIV (зі змінами та доповненнями)<sup>1</sup> (далі – Закон), бухгалтерський облік є обов'язковим видом обліку, який ведеться підприємством та, відповідно до ст. 2 Закону, його дія поширюється на всіх юридичних осіб, створених згідно із законодавством України, незалежно від їх організаційно-правових форм і форм власності, котрі зобов'язані вести бухгалтерський облік та подавати фінансову звітність за законодавством. Це означає, що для суб'єктів – юридичних осіб III групи ССО, де об'єкт оподаткування залежить від суми доходу, можна застосовувати окремі елементи стимулювання, використовувані в

<sup>1</sup> Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : закон України від 16.07.1999 № 996-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14>.

загальній системі оподаткування, адже для цього базою є бухгалтерський облік (спрощений). Елементами стимулювання розвитку може бути зменшення об'єкта оподаткування для III групи платників на: суму придбаних станків та обладнання, витрати на навчання й наукові розробки, придбання нематеріальних активів, витрати на міжнародні виставки тощо. У цілях стимулювання легальної зайнятості можливим і фінансово необтяжливим для бюджету є послаблення фінансового тягаря щодо виплати легальної заробітної плати шляхом зниження об'єкта оподаткування єдиним податком на суму сплаченого до бюджету єдиного соціального внеску (ЄСВ).

Такий підхід дасть змогу зменшувати об'єкт оподаткування єдиним податком на витрати розвитку та витрати на людський капітал і робочу силу. Крім того, це наблизить облік і звітність суб'єктів до загальної системи і допоможе еволюційним шляхом мігрувати до застосування загальної системи оподаткування. Причому підприємець керуватиметься лише економічною доцільністю й особливостями ведення бізнесу.

## **6.2. ТРАНСФОРМАЦІЯ ПІДХОДІВ ДО ОПОДАТКУВАННЯ МАЛОГО ТА МІКРОБІЗНЕСУ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСІВ**

Сучасний світ змінюється з неймовірною швидкістю. Це означає, що й реагувати на зміни необхідно не менш інтенсивно. В управлінні основою для прийняття рішень є інформація. Її повнота, достовірність, вчасність отримання залежать від багатьох чинників.

Поглиблення процесів цифровізації світових ринків капіталу загострило проблеми поширення практик агресивного податкового планування, розмивання податкової бази та ухилення, що актуалізує вирішення питань наявності й достовірності інформації в податкових і фіскальних цілях.

Подолання асиметрії податкової інформації має включати національний рівень обміну інформацією в податкових цілях, а також забезпечення інституційних умов для обліку, збирання, зберігання й обміну з метою подолання ризиків, що супроводжують оподаткування в нових умовах.

Цифровізація (з англ. *digitalization*) – це впровадження цифрових технологій<sup>1</sup> в усі сфери життя: від взаємодії між людьми до промислових виробництв, від предметів побуту до дитячих іграшок, одягу тощо. Це перехід

<sup>1</sup> Інтернет речей, роботизація та кіберсистеми, штучний інтелект, великі дані, безпаперові технології, адитивні технології (3D-друк), хмарні та туманні обчислення, безпілотні та мобільні технології, біометричні, квантові технології, технології ідентифікації, блокчейн тощо.

біологічних та фізичних систем у кібербіологічні та кіберфізичні (об'єднання фізичних та обчислювальних компонентів), перехід діяльності з реального світу у світ віртуальний (он-лайн)<sup>1</sup>.

Цифрове суспільство – це суспільство, яке інтенсивно та продуктивно використовує цифрові технології для власних потреб (самореалізація, робота, відпочинок, навчання, дозвілля кожного), а також для досягнення та реалізації спільних економічних, суспільних та громадських цілей. У цьому контексті цифрова економіка охоплює бізнес у всіх галузях економічної діяльності, тобто не тільки в секторі інформації та телекомунікацій, а й у базових галузях промисловості, у сільському господарстві, будівництві тощо. Поширюються бізнес-моделі, що належать до ідеології економіки спільної участі (sharing economy), яка працює на базі цифрових технологій<sup>2</sup>.

Явище діджиталізації формує новий масштабний процес, який кардинально змінює не лише практику оподаткування, а й суть економічної діяльності, структуру економік країн світу, поняття ціни та вартості, феномен доходу і багатства, блага та капіталу. Оскільки податки є похідними від економіки та соціуму, надзвичайно важливо дослідити питання змін теорії і практики, елементів податків та процесу адміністрування в умовах застосування цифрових технологій в епоху діджиталізації<sup>3</sup>. Особливо актуальні ці питання у сфері оподаткування МСБ як найбільш активної, мобільної і просунутої частки бізнесу.

**Основні напрями цифрових змін малого бізнесу в Україні і наслідки для ССО.** Малий та мікробізнес як найбільш динамічний елемент економічної системи миттєво реагує на цифрові зміни, що набирають обертів у світі, а подекуди є їх рушійною силою. Сучасні цифрові технології дають можливість суб'єктам малого й мікропідприємництва виправдати очікування клієнтів, яких глобальний світ привчив швидко та зручно отримувати послуги он-лайн.

Наприклад, модель економіки спільної участі (sharing economy), якою керуються BlaBlaCar, OLX чи Airbnb та інші компанії, що працюють через цифрові платформи, посилює конкуренцію й навіть витісняє з ринку про-

<sup>1</sup> Україна 2030. Країна з розвинутою цифровою економікою / Український інститут майбутнього. <https://strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoyu.html>.

<sup>2</sup> До sharing economy належать спільне мешкання (колівінг), спільне використання автомобілів (каршеринг), офісів (коворкінг), гаджетів, одягу і навіть їжі (фудшеринг – “порятунок” продуктів, призначених на викидання, в інтересах нужденних). Частково до цього тренду належать і хмарні технології.

<sup>3</sup> Швабій К. І. Оподаткування в епоху діджиталізації. *Оподаткування та економічна безпека держави в епоху діджиталізації* : зб. матеріалів наук.-практ. круглого столу (23 лют. 2018 р., м. Ірпінь). Ірпінь : Ун-т ДФС України, 2018. С. 18.



відні світові компанії. Український бізнес зазнає впливу глобальної цифровізації: у країні не тільки поширюється діяльність таких світових компаній, а й засновуються національні компанії за їхнім зразком. Компанії, що працюють через цифрові платформи, можуть бути транснаціональними гігантами, але з використанням цих платформ розвивається і змінює форми взаємодії з клієнтами саме малий та мікробізнес.

У доповіді, підготовленій 2013 р. групою аналітиків PricewaterhouseCoopers для Європейської комісії, автори визначають економіку спільної участі як таку, що об'єднує "компанії, які застосовують бізнес-моделі, базовані на наданні доступу до чогось на ринках, які функціонують за принципом peer-to-peer" (P2P). У цій моделі учасники-споживачі платять за право тимчасового використання (доступу) до ресурсу, який належить іншим учасникам (котрих також називають споживачами), тоді як компанія просто зводить тих й інших разом<sup>1</sup>.

Транзакції в економіці спільної участі – це свого роду оренда або прокат. Тобто один учасник платформи може за плату надати автомобіль, квартиру або будь-який інший об'єкт (предмет одягу, інструмент тощо) іншому. І хоча для позначення цього процесу вживається слово "ділитися" (to share – яке і покладене в назву цієї системи в англійській мові – *sharing economy*), однак власники ресурсів насправді не діляться ними, а використовують їх у звичайних бізнес-транзакціях, отримуючи за це гроші.

Перелік компаній, які є основою розвитку економіки спільної участі, частково різняться в розрізі окремих країн, що зумовлено поширеністю їх діяльності в різних регіонах (табл. 6.1). Як правило, це онлайнні платформи для фрилансерів, орендодавців, водіїв, що допомагають знайти підрядників для виконання проектів, орендарів для нерухомості, зводять разом клієнтів, котрі потребують послуг таксі, і водіїв з машиною, готових когось підвезти ("поділитися поїздкою"). Компанії, які належать до сфери економіки спільної участі, дають змогу скористатися чийось автомобілем, зводять замовників та виконавців у сфері побутових послуг на кшталт прибирання, вішання полиць, іншого дрібного ремонту чи допомоги у здійсненні покупок, або забезпечують можливість купити/продати надлишок приготованої домашньої їжі.

Діяльність через платформи часто має неформальний характер, є практично нерегульованою з боку держави і не надто відкрита для податкових органів. Дані показують, що багато індивідуальних "постачальників" та ін-

---

<sup>1</sup> Accessibility Based Business Models for Peer-to-Peer Markets Trend: Sharing economy. URL: [https://ec.europa.eu/growth/content/accessibility-based-business-models-peer-peer-markets\\_sl](https://ec.europa.eu/growth/content/accessibility-based-business-models-peer-peer-markets_sl).



Таблиця 6.1

## Найбільші цифрові платформи: поширеність у світі та в Україні

Назва	Сфера діяльності	Річний дохід Кількість працівників	Країни створення Країни найбільшого поширення	Поширення в Україні
Deliveroo	Кур'єри та послуги доставки, замовлення продуктів харчування он-лайн, доставлення їжі	129 млн ф. ст. (2016) Понад 13 000 співробітників, близько 20 000 технічних самостійних кур'єрів (2016)	Великобританія Нідерланди, Франція, Німеччина, Бельгія, Гонконг, Ірландія, Іспанія, Італія, Австралія, Сінгапур, ОАЕ	Немає
Bitcoin	Цифрові валюти (фінансове посередництво, транзакції)	–	Японія Китай, Республіка Корея	В Україні з 2014 р.
Ripple	Цифрові валюти (фінансове посередництво), розрахунки в реальному часі, обмін валют, перекази	–	США Німеччина, Австралія, Великобританія, Люксембург	–
Kickstarter	Фінансові послуги (краудфандінг, спільне кредитування)	–	США Великобританія, Канада, Австралія, Нова Зеландія, Данія, Швеція, Іспанія	Українські компанії через посередників або маючи юридичну особу в США, використовують платформу для спів-фінансування проєктів
Prosper	Фінансові технології, P2P кредитування	116,23 млн дол. США (2017) 457 працівників	США	Немає
SoFi	Фінансові послуги	547 млн дол. США	США	Немає
Freelancer	Інтернет-аутсорсинг	470 працівників (2016)	Австралія США, Канада, Аргентина, Великобританія, Іспанія, Індонезія	Українські фрилансери присутні на цій платформі

Назва	Сфера діяльності	Річний дохід Кількість працівників	Країна створення Країни найбільшого поширення	Поширення в Україні
Booking	Платформа інтернет-бронювання отелів по всьому світу	–	Присутній в 227 країнах, а сайт має 42 мовні версії	Присутня
Airbnb	Онлайн-платформа для розміщення і пошуку оренди житла по всьому світу	–	Штаб-квартира в Сан-Франциско, компанія має 10 регіональних офісів: у Барселоні, Берліні, Гамбурзі, Лондоні тощо	Присутня
Amazon	Хмарні обчислення, електронна комерція, штучний інтелект, комп'ютерне обладнання	177 866 млрд дол. США (2017) 613 300 працівників (2018)	США Японія, Німеччина, Австралія, Бразилія, Індія, Великобританія, Китай, Нідерланди	Українські підприємці і товари присутні на даній платформі
Craigslist	Роздрібна торгівля, сайт оголошень, веб-комунікації	694 млн дол. США (2016) 50 працівників (2017)	США Великобританія, Франція, Німеччина, Нідерланди, Італія, Іспанія, Португалія	Присутня
eBay	Роздрібна торгівля, інтернет-магазин	9 567 млрд дол. США (2017) 14 100 працівників (2017)	США	Українські підприємці і товари присутні на цій платформі
Wikipedia	Інтернет-енциклопедія	–	США	Присутня
ViavCar	Прокат автомобілів, переміщення, наземні перевезення	8 млрд євро 600 працівників	Франція Бельгія, Бразилія, Хорватія, Чехія, Франція, Німеччина, Угорщина, Індія, Італія, Люксембург, Мексика, Нідерланди, Польща, Португалія, Румунія, Україна тощо	Присутня
Sareem	Технології, транспортна мережа компанії	–	Дубаї Близький Схід, Африка, Південна Азія	Немає

Складено авторами на підставі відкритої інформації з інтернет-платформ.

ших компаній, котрі працюють за моделлю спільної участі, є соціально незахищеними, причому багато з них не сплачує податки<sup>1</sup>. Цей факт спонукає уряд країни вже вкотре повертатись до питання розширення застосування реєстраторів розрахункових операцій (РРО) на суб'єктів господарювання, що застосовують ССО і об'єкт оподаткування яких не залежить від розміру обороту (I–II групи).

Gig-економіка змінює форми й структуру зайнятості, ринку праці в цілому. Вже в найближчій перспективі, як прогнозують спеціалісти, повна зайнятість буде змінюватись на часткову, а наймані працівники – на фрилансерів<sup>2</sup>. Це означає, що дохід, який вони отримуватимуть за свої послуги і податок із нього утримуватиметься і сплачуватиметься не від джерела доходу, а поширення набуде декларацийний спосіб сплати податкових зобов'язань із персонального прибуткового податку або у формі підприємницького доходу в рамках ССО. У структурі доходів населення спостерігається тенденція до зменшення частки трудових доходів найманих працівників. Люди все більше стають самозайнятими і вільними у виборі місця та часу роботи. Це, зрозуміло, вплине на динаміку об'єкта оподаткування, податкові надходження<sup>3</sup> і надходження від квазіфіскальних платежів, таких як ЄСВ.

Поширення трудових відносин, що здійснюються за посередництва цифрових платформ, змінює уявлення про саме поняття роботи як у середовищі компаній, так і поміж робітників, і містить як великий потенціал користі, так і значні ризики, а тому формує суттєвий науковий і дослідницький інтерес.

На замовлення і за підтримки Міжнародної організації праці (МОП) у 2017 р. було проведено низку кількісних і якісних досліджень<sup>4</sup> для з'ясування проблем і перспектив розвитку зайнятості через цифрові платформи

<sup>1</sup> Stein J. 'Sharing economy' benefits may not live up to hype. *CBC News*. 2014. December 11. URL: <https://www.cbc.ca/news/business/sharing-economy-benefits-may-not-live-up-to-hype-janice-stein-1.2867041>; Baker D. Don't buy the 'sharing economy' hype: Airbnb and Uber are facilitating rip-offs. *The Guardian*. 2014. May 27. URL: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/may/27/airbnb-uber-taxes-regulation>.

<sup>2</sup> Digital Revolution in Public Finance/ ed. by S. Gupta, M. Keen, A. Shah, G. Verdier / IMF. 2017. 363 p. Цит. за: Швабій К. І. Оподаткування в епоху діджиталізації. *Оподаткування та економічна безпека держави в епоху діджиталізації*: зб. матеріалів наук.-практ. круглого столу (23 лют. 2018 р., м. Ірпінь). Ірпінь: Ун-т ДФС України, 2018. 265 с.

<sup>3</sup> Швабій К. І. Оподаткування в епоху діджиталізації. *Оподаткування та економічна безпека держави в епоху діджиталізації*: зб. матеріалів наук.-практ. круглого столу (23 лют. 2018 р., м. Ірпінь). Ірпінь: Ун-т ДФС України, 2018.

<sup>4</sup> Choudary S. P. The architecture of digital labour platforms: Policy recommendations on platform design for worker well-being. *ILO Future of work Research paper series*. 2018. No 3. URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_630603.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_630603.pdf).

саме на ринку праці в Україні<sup>1</sup>. За результатами дослідження було визначено, що, як і в усьому світі, серед працівників цифрових платформ у нашій країні схильність до неформального характеру правил є вищою, ніж в офлайн-економіці: умови праці фрилансерів залишаються поза межами трудового й податкового законодавства.

Питання оподаткування в умовах розвитку економіки вільного заробітку постають однаково гостро як для урядів, так і для платників податків. Для урядів виникає питання контролю за великою кількістю дрібних платників податків, з незначними обсягами заробітків, розпорошених серед великої кількості платформ. Тому актуальним є перегляд джерел даних, що відображають тенденції в розподілі робочої сили й слугують для коригування соціальної і податкової політики. Водночас, за нормами податкового законодавства, фрилансери, а також суб'єкти, котрі використовують для ведення бізнесу цифрові платформи, класифікуються або як ФОП, або як власники бізнесу, що накладає на них певні обов'язки в частині створення умов для обліку доходів і витрат, складання податкової звітності й сплати податків.

Наріжним каменем виступають також питання зниження тягаря дотримання податкового законодавства для нового покоління представників мікробізнесу та самозайнятих осіб, а разом із тим і покращання умов контролю й обліку з боку податкових органів із цієї численної категорії платників. Тому важливим завданням є: дослідити рівень впливу змін (зокрема, змін, пов'язаних із поширенням зайнятості через цифрові платформи), що відбуваються на ринку праці, на сферу функціонування ССО і податкові доходи урядів та надати пропозиції щодо того, як можна спонукати фрилансерів до роботи в офіційному секторі, добровільної реєстрації платниками й виконання податкових зобов'язань у повному обсязі. При цьому варто враховувати особливості ведення бізнесу у сфері використання цифрових платформ і розвитку ІТ-сектору, а саме: високу додану вартість діяльності з одночасно низькою матеріальною складовою витрат, мобільність, брак можливостей для виявлення і контролю.

**Відображення тенденції щодо розвитку економіки вільного заробітку на ринку праці в Україні.** Рівень зайнятості в Україні протягом останніх років перебуває на рівні 56 %<sup>2</sup>. Проте зосередженість на загально-

<sup>1</sup> Алексинська М., Бастрасова А., Харченко Н. Зайнятість через цифрові платформи в Україні. Проблеми та стратегічні перспективи / Міжнародна організація праці. 2018. URL: [https://www.kiis.com.ua/materials/pr/15082018\\_ILO\\_report/wcms\\_ukr.pdf](https://www.kiis.com.ua/materials/pr/15082018_ILO_report/wcms_ukr.pdf).

<sup>2</sup> У 2013 р. – максимальне значення 60,3 %, потім спад, очевидно, пов'язаний зі збройною агресією, тимчасовою окупацією територій, веденням воєнних дій. Див.: Економічна активність населення України 2017 : стат. зб. / Державна служба статистики України. 2018. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2018/zb/07/zb\\_EAN\\_2017.pdf](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_EAN_2017.pdf).

му рівні зайнятості не відображає важливих змін у її організації. Згідно з останніми дослідженнями в 2013–2017 рр., Україна посіла перше місце в Європі та четверте місце у світі із зайнятості на цифрових платформах, що вимірюється за сумою фінансових потоків та кількістю завдань, виконаних на них. Україна також посідає перше місце у світі в “ІТ-фрилансі”<sup>1</sup>. Фриланс у сфері інформаційних технологій (ІТ) в Україні зріс на 27 % лише у 2017 р. Тільки на одній платформі для цифрової роботи Upwork.com у період з 2012 до 2017 р. зареєструвалися майже 180 тис. українців, котрі за цей самий період заробили 262 млн дол. США<sup>2</sup>. За даними, отриманими в результаті опитування, проведеного Дослідницьким центром Міжнародного кадрового порталу hh.ua в жовтні 2016 р.<sup>3</sup>, лідерами з надання послуг на біржі фрилансу в Україні є ІТ-спеціалісти. Підраховано, що принаймні 3 % української робочої сили задіяні в онлайн-роботі. Згідно з тим самим опитуванням, 18 % українських офісних працівників уже займалися цифровою роботою, кожен другий (48 %) розглядає її як додаткове джерело доходу, але лише п’ята частина респондентів (18 %) зважилася б перейти на віддалену роботу повністю<sup>4</sup>. При цьому три чверті працівників цифрових платформ не зареєстровані як самозайняті особи – підприємці і не сплачують податків з отриманих через роботу на платформах коштів. Більшість із них переконані, що їм не потрібно офіційно реєструвати свою діяльність в державних органах (податкові та ін.) для того, щоб працювати в такий спосіб<sup>5</sup>.

Більшість суб’єктів, котрі використовують у діяльності цифрові платформи в Україні (і світі), називають себе фрилансерами. В Україні фрилансери не виділені в окрему категорію, а належать до самозайнятих громадян. Для статистичного відображення ця інформація охоплена поняттям “працюючі не за наймом”. За методологічними роз’ясненнями Державної служби статистики України, працюючі не за наймом – це особи, які, на відміну від найманих працівників, самостійно провадять трудову діяльність

<sup>1</sup> The Growing Freelance Market in Ukraine: A Global Tendency or a Local Phenomenon? *Forbes Ukraine*. URL: <http://forbes.net.ua/opinions/1406741-rastushchij-rynok-frilansa-v-ukraine-globalnaya-tendenciya-ili-mestnyj-fenomen>.

<sup>2</sup> Божкова К. Как изменился фриланс в Украине за 5 лет: конкуренция, специальности, рейтинги. 2017. 23 марта. URL: <https://ain.ua/2017/03/22/kak-izmenilsya-frilans-v-ukraine-za-5-let-konkurenciya-specialnosti-rejty/>.

<sup>3</sup> В опитуванні взяли участь 1210 респондентів із різних регіонів України.

<sup>4</sup> Out of the office: Why freelance attracts Ukrainians? *HH.ua (Head Hunter)*. 2016. 21 окт. URL: <https://kiev.hh.ua/article/19510>.

<sup>5</sup> Алексинська М., Бастракова А., Харченко Н. Зайнятість через цифрові платформи в Україні. Проблеми та стратегічні перспективи / Міжнародна організація праці. 2018. URL: [https://www.kiis.com.ua/materials/pr/15082018\\_ILO\\_report/wcms\\_ukr.pdf](https://www.kiis.com.ua/materials/pr/15082018_ILO_report/wcms_ukr.pdf).

на базі організації та ведення господарської діяльності фізичної або юридичної особи, відповідають за результативність та ефективність цієї діяльності, а також за виконання зобов'язань щодо інших осіб, зокрема стосовно виконання умов трудових договорів з найманими працівниками, тощо. До таких осіб належать:

- роботодавці (особи, котрі працюють самостійно або з одним чи кількома діловими партнерами на власному підприємстві (у власній справі) і в цій ролі наймають на постійній основі для роботи на своєму підприємстві працівників);
- самозайняті (особи, котрі самостійно або з одним чи кількома діловими партнерами провадять діяльність, що приносить дохід, і не наймають працівників на постійній основі);
- члени сім'ї, котрі працюють безкоштовно (особи, які працюють без оплати на сімейному підприємстві, очолюваному родичем)<sup>1</sup>.

У 2017 р. частка працюючих не за наймом (роботодавці, самозайняті, члени сім'ї, котрі працюють безкоштовно) становила 15,4 % зайнятого населення.

Водночас в умовах поширення економіки вільного заробітку, зокрема наявної в Україні тенденції щодо зайнятості через цифрові платформи<sup>2</sup>, до уваги слід брати й сегмент неформальної зайнятості, яка охоплює сукупність неформальних робочих місць, як у неформальному, так і в офіційному (формальному) секторах економіки, але без реєстрації.

Керівні принципи щодо статистичного визначення неформальної зайнятості було прийнято на 17-й Міжнародній конференції статистиків праці у 2003 р. З урахуванням положень цього документа, а також відповідно до Методологічних положень щодо визначення неформальної зайнятості населення, затверджених наказом Державної служби статистики України від 23.01.2013 № 16, до неформально зайнятих належать такі категорії зайнятого населення:

- зайняті на підприємствах неформального сектору (неzareєстровані самозайняті, роботодавці та їх наймані працівники, члени сім'ї, котрі працюють безкоштовно, тощо);
- члени сім'ї, котрі працюють безкоштовно на підприємствах формального сектору;

<sup>1</sup> Економічна активність населення України 2017 : стат. зб. / Державна служба статистики України. 2018. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2018/zb/07/zb\\_EAN\\_2017.pdf](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_EAN_2017.pdf).

<sup>2</sup> Алексинська М., Бастракова А., Харченко Н. Зайнятість через цифрові платформи в Україні. Проблеми та стратегічні перспективи / Міжнародна організація праці. 2018. URL: [https://www.kiis.com.ua/materials/pr/15082018\\_ILO\\_report/wcms\\_ukr.pdf](https://www.kiis.com.ua/materials/pr/15082018_ILO_report/wcms_ukr.pdf).

– наймані працівники, які працюють на неформальних робочих місцях формального сектору (особи, що працювали за усною домовленістю або не користувалися жодними соціальними гарантіями, зокрема: за них не сплачувався ЄСВ; не мали щорічної відпустки; оплачуваного лікарняного).

За даними Державної служби статистики України, кількість зайнятого населення, яке працює на неформальних робочих місцях, становить близько чверті загальної кількості зайнятого населення. Причому неформальні трудові відносини переважають у секторі самостійної зайнятості: серед неформально зайнятого населення майже три чверті – працюючі не за наймом (табл. 6.2).

Неформальна зайнятість, згідно з обстеженнями Державної служби статистики, зосереджена переважно в традиційних для української економіки секторах: сільське, лісове та рибне господарства (42,1 %), оптова та роздрібна торгівля (19,6 %) та будівництво (16,1 %) <sup>1</sup>. Однак аналіз цих даних у динаміці (табл. 6.3) показує поступове переміщення неформальної самостійної зайнятості в сектори оптової та роздрібно торгівлі, транспорту, здавання в оренду житла й організації харчування. Поступове зростання частки в категорії “інші види економічної діяльності”, вочевидь, охоплює дані щодо неформальної самостійної зайнятості в ІТ-секторі, який статистичні обстеження не виділяють в окрему категорію.

Україна, згідно з доповіддю американської фінансової компанії Рауоер, посіла п'яте місце за темпами зростання ринку фрилансу за підсумками ІІ кв. 2019 р. За ретроспективним аналізом бази резюме hh.ua протягом 2019 та 2018 рр. відбувалось активне зростання попиту на дистанційне надання послуг із боку пошукачів як форми зайнятості. Так, за ІІ квартал цього року кількість відповідних резюме збільшилась на 42 % порівняно з аналогічним періодом 2018 р. та на 120 % – 2016 р. <sup>2</sup>

За підрахунками фахівців, світовий ринок дистанційної роботи через засоби електронного зв'язку у 2016 р. оцінювався в 4,4 млрд дол. США. Крім того, використання цифрових платформ, за оцінками, зросло на 25 % з 2016 до 2017 р. <sup>3</sup> Причому платформи використовують не лише окремі фізичні особи, а й невеликі компанії, які належать до мікро- та малого бізнесу.

<sup>1</sup> Алексинська М., Бастракова А., Харченко Н. Зайнятість через цифрові платформи в Україні. Проблеми та стратегічні перспективи / Міжнародна організація праці. 2018. URL: [https://www.kiis.com.ua/materials/pr/15082018\\_ILO\\_report/wcms\\_ukr.pdf](https://www.kiis.com.ua/materials/pr/15082018_ILO_report/wcms_ukr.pdf).

<sup>2</sup> Портрет фрилансера: які пошукачі не хочуть працювати в офісі. *HH.ua (Head Hunter)*. 2019. 23 серп. [https://kiev.hh.ua/article/25268?utm\\_source=email&utm\\_medium=email&utm\\_content=rab\\_29\\_08\\_2019&utm\\_campaign=misc](https://kiev.hh.ua/article/25268?utm_source=email&utm_medium=email&utm_content=rab_29_08_2019&utm_campaign=misc).

<sup>3</sup> Алексинська М., Бастракова А., Харченко Н. Зайнятість через цифрові платформи в Україні. Проблеми та стратегічні перспективи / Міжнародна організація праці. 2018. URL: [https://www.kiis.com.ua/materials/pr/15082018\\_ILO\\_report/wcms\\_ukr.pdf](https://www.kiis.com.ua/materials/pr/15082018_ILO_report/wcms_ukr.pdf).



## Динаміка структури неформально зайнятого населення

Показник	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Неформально зайняте населення, % до загальної кількості зайнятого населення у віці 15–70 років	22,9	23,1	22,9	23,6	25,1	26,2	24,3	22,9
З них неформально зайняте населення в секторі працюючих не за наймом, % до загальної кількості працюючих не за наймом	79,6	79,6	79,8	80,9	72,7	73,2	74,3	73,9

Складено за даними Державної служби статистики України.

Неформальна зайнятість населення за видами економічної діяльності,  
% до всього неформально зайнятого населення

Галузь	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Сільське, лісове та рибне господарство	65,4	64,8	64,7	40,2	38,6	40,8	42,1
Промисловість	н.д.	н.д.	н.д.	6,8	6,8	6,1	5,6
Будівництво	12,3	12,8	12,1	15,3	16,1	15,5	16,1
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	13,1	12,6	12,6	21,8	22,1	20,9	19,6
Тимчасове розміщування й організація харчування				2,5	2,8	26,0	2,4
Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	1,6	1,6	н.д.	4,1	4,1	3,5	3,3
Інші види економічної діяльності	7,6	8,2	10,7	9,3	9,5	10,6	10,9

Складено за даними Державної служби статистики України.

Проблема належного виконання податкових зобов'язань, що виникає стосовно самозайнятих, зокрема тих, котрі працюють на компанії, які провадять діяльність через інтернет, значною мірою пов'язана з політикою державного невтручання щодо економіки вільного заробітку чи платформових компаній.

**Спрощені податкові режими, які застосовуються у світі та Україні щодо самозайнятих осіб і фрилансерів.** Робота на інтернет-платформах характеризується особливою схильністю до неформального характеру. Як зазначалося, майже половина опитаних фрилансерів (45 %) переконані, що їм не потрібно офіційно реєструвати діяльність у державних органах (податкові та ін.) для того, щоб працювати на інтернет-платформах. Серед працівників, для яких робота он-лайн є основним видом заробітку, офіційно зареєстрували діяльність лише 29 %; серед тих, які мають інші, крім платформи, джерела заробітку, зареєстрованих ще менше – 21 %<sup>1</sup>.

Кількість самозайнятих осіб, що перебували на обліку в органах Державної фіскальної служби, в середньому на 30 % менша кількості самозайнятих (працюючих не за наймом), зафіксованої органами Державної служби статистики (рис. 6.2).

Згідно з результатами опитування, проведеного в рамках дослідження щодо зайнятості через цифрові платформи в Україні, лише чверть респондентів заявили, що платять податок на прибуток за своєю діяльністю, і ще менше їх зареєстровано як індивідуальних підприємців (а отже, і менше сплачують внесків на соціальне страхування).

Деякі респонденти пояснили, що вони не заробляють достатньо або систематично, щоб зареєструватись як індивідуальні підприємці, оскільки в цьому разі потрібно регулярно сплачувати ЄСВ (раз на квартал за три місяці) і єдиний податок (щомісячно), незалежно від наявності роботи й отриманого доходу (для I групи підприємців, які застосовують ССО, – це більше 1250 грн на місяць, що лише трохи нижче медіани тижневого заробітку на фрилансі). У багатьох випадках дохід надто нестабільний, тоді як регулярний податок за фіксованою ставкою потрібно сплачувати незалежно від доходу. Сплата податків також супроводжується роботою з документами, що у сфері фрилансу вважається обтяжливим для індивідуальних підприємців, а оплата роботи бухгалтера спричиняє додаткові витрати, як і застосування загальної системи оподаткування.

Крім того, небажання реєструватися й працювати в офіційному секторі економіки часто пояснюється низьким рівнем довіри до державних уста-

<sup>1</sup> Алексинська М., Бастракова А., Харченко Н. Зайнятість через цифрові платформи в Україні. Проблеми та стратегічні перспективи / Міжнародна організація праці. 2018. URL: [https://www.kiis.com.ua/materials/pr/15082018\\_ILO\\_report/wcms\\_ukr.pdf](https://www.kiis.com.ua/materials/pr/15082018_ILO_report/wcms_ukr.pdf).

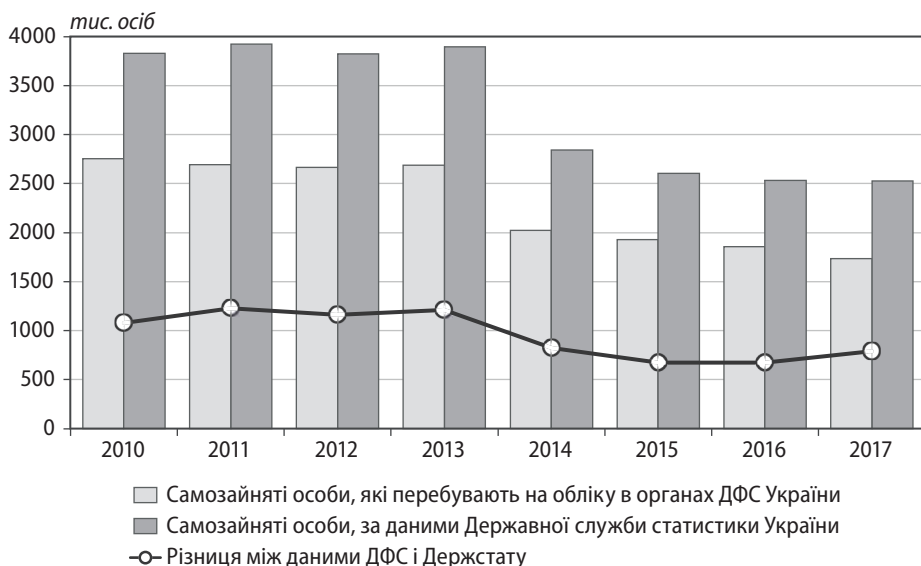


Рис. 6.2. Динаміка кількості самозайнятих осіб в Україні

Складено за даними Державної служби статистики України та Державної фіскальної служби України.

нов, розчаруванням у роботі системи соціального та медичного забезпечення країни, коли зекономлені на податках кошти розглядаються як резерв покриття власних медичних і соціальних потреб. Працівник на постійному місці роботи з повною зайнятістю, як правило, отримує пакет соціального захисту та можливість сплати податків від його імені. Водночас незалежні підрядники, фрилансери, самозайняті та власники бізнесу (індивідуальні підприємці) зазвичай не розраховують на соціальні гарантії та самостійно мають сплачувати податки.

На підставі аналізу можна зробити висновок, що залучення суб'єктів господарювання до добровільної сплати податків і самооподаткування має будуватись на засадах як зручності й доступності інструментів адміністрування податків для платників, так і вдосконалення нормативно-правового регулювання контролю діяльності у сфері цифрової комерції, на стимулах ведення діяльності в легальному просторі (доступ до державних закупівель і контрактів, можливість використовувати офіційні платіжні системи й фінансові інструменти для діяльності та розрахунків по всьому світу тощо), можливостях впливати на соціальний пакет.

**Оцінка впливу легалізації неформальної зайнятості на податкові доходи.** За даними Державної фіскальної служби, кількість самозайнятого населення з 2010 до 2018 р. зменшилася з 2753,5 тис. до 1805,8 тис. осіб. Разом із тим кількість зареєстрованих осіб, що провадять незалежну професійну діяльність, поступово збільшується і до 2018 р. зросла до 23,5 тис. осіб порівняно з 12,5 тис. осіб у 2010 р. (табл. 6.4).

За 2015–2018 рр., за оцінками Державної фіскальної служби України щодо стану розрахунку фізичних осіб з бюджетом, прибуткових платежів сплачено 105 398,7 млн грн, в тому числі особами, що провадять незалежну професійну діяльність, сплачено 1115,19 млн грн (табл. 6.5).

Важливою, в умовах нашої країни, є й динаміка податкових надходжень від суб'єктів, що застосовують ССО (табл. 6.6). Фізичні особи – підприємці, які застосовували ССО, за підсумками 2018 р. сплатили до бюджету майже 26 млрд грн, ще 5 млрд надійшло до бюджету від ФОП, що перебували на загальній системі оподаткування<sup>1</sup>.

Аналіз структури надходжень податку свідчить, що найбільше коштів сплачують ФОП, попри зменшення їх кількості протягом останніх років. Так, із 29,5 млрд грн надходжень від єдиного податку у 2018 р. 67 % надходжень (19,9 млрд грн) було забезпечено саме ФОП<sup>2</sup>. Слід зазначити, що з 1760,4 тис. ФОП, лише 397,2 тис. застосовують загальну систему оподаткування, решта – спрощену.

У зв'язку з розвитком цифрових технологій на докорінні якісні зміни очікує система адміністрування податків. Провідні країни починають у дедалі більших масштабах використовувати сучасні комп'ютерні технології у процесі адміністрування податків по всьому функціональному циклу управління: починаючи від етапу реєстрації платника й звершуючи нарахуванням і сплатою податків. В Україні також поступово запроваджуються нові технології адміністрування податків. Так, система електронного адміністрування ПДВ, попри всі недоліки як ефективного механізму в боротьбі з податковими ямами й непрозорістю відшкодування податкового кредиту, є однією з найбільш значущих новацій. Важливим кроком було створення електронного кабінету платника податків, який істотно спрощує технології взаємовідносин між платниками податків і контролюючими органами, усуваючи суб'єктивний чинник. За даними ДФС України, на перше півріччя 2017 р. понад 8 млн платників скористались відкритою частиною

<sup>1</sup> Лист Державної фіскальної служби України від 10.01.2019 /ЗП/99-99-08-02-03-19 (запит на отримання публічної інформації).

<sup>2</sup> Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Таблиця 6.4

**Динаміка кількості платників податків – самозайнятих осіб,  
які перебували на обліку в органах ДФС, тис. осіб**

Станом на	Всього самозайнятих осіб	Із них:	
		ФОП	фізичних осіб, що провадять незалежну професійну діяльність
01.01.2011	2753,5	2741,0	12,5
01.01.2012	2682,0	2668,5	13,5
01.01.2013	2667,3	2651,8	15,5
01.01.2014	2687,8	2670,2	17,6
01.01.2015	2022,1	2005,3	16,8
01.01.2016	1928,3	1911,4	16,9
01.01.2017	1857,6	1839,7	17,9
01.01.2018	1736,3	1716,6	19,7
01.01.2019	1805,8	1782,3	23,5

Складено за даними Державної фіскальної служби України.

Таблиця 6.5

**Інформація щодо стану розрахунку фізичних осіб з бюджетом, млн грн**

Показники	Сплачено податкових платежів (наростаючим підсумком з початку року)				
	2016	2017	2018	2019	2016–2019
<b>Всього по Україні</b>	<b>14 221,34</b>	<b>21 308,97</b>	<b>32 014,08</b>	<b>37 854,34</b>	<b>105 398,70</b>
ФОП, що перебувають на загальній системі оподаткування	4 205,56	3 594,98	4 591,74	4 947,53	17 339,81
ФОП, що перебувають на ССО	6 946,29	13 213,66	21 300,26	25 985,55	67 445,76
Перша група	225,85	241,41	398,08	396,26	1 261,60
Друга група	2 905,53	3 612,59	7 704,55	8 462,71	22 685,38
Третя група	3 814,91	9 359,67	13 197,63	17 126,59	43 498,80
Фізичні особи, що провадять незалежну професійну діяльність	169,03	266,69	329,97	384,50	1 150,19
Інші фізичні особи	2 900,46	4 233,64	329,97	6 527,76	13 991,83

Складено за даними Державної фіскальної служби України.

Таблиця 6.6

**Динаміка доходів місцевих бюджетів від єдиного податку, % ВВП**

Показник	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Єдиний податок</b>	<b>0,45</b>	<b>0,47</b>	<b>0,55</b>	<b>0,72</b>	<b>0,78</b>	<b>0,83</b>
У тому числі:						
з юридичних осіб	0,12	0,13	0,11	0,14	0,12	0,12
з фізичних осіб	0,33	0,34	0,34	0,43	0,52	0,56
із сільськогосподарських товаровиробників	0	0	0,10	0,15	0,14	0,15

Складено за даними Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.

електронного сервісу “Електронний кабінет платника”. При цьому близько 600 тис. платників пройшли ідентифікацію з використанням електронного цифрового підпису в особистому кабінеті<sup>1</sup>.

Зміни, що виникають унаслідок перетворень у структурі підприємницького середовища, неодмінно вплинуть на динаміку об’єкта оподаткування податком на доходи фізичних осіб, динаміку оподаткування єдиним податком та ЄСВ. Оскільки фізичні особи мають право сплачувати єдиний податок замість ПДФО, очікуваним є перерозподіл надходжень із ПДФО до нього. Специфіка цифрової економіки полягає в низьких матеріальних витратах на ведення бізнесу та значній доданій вартості, що робить ПДВ та податок на прибуток підприємств небажаними у застосуванні для таких підприємців.

### **6.3. ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ОПОДАТКУВАННЯ МАЛОГО ТА СЕРЕДЬОГО БІЗНЕСУ. МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ РЕЄСТРАТОРІВ РОЗРАХУНКОВИХ ОПЕРАЦІЙ З УРАХУВАННЯМ ПРАКТИКИ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

Поглиблення процесів цифровізації світових ринків капіталу загострило проблеми поширення практики не лише реалізації неформальної економічної діяльності в середовищі малого та мікробізнесу, а й практики агресивного податкового планування, розмивання податкової бази та ухилення, що актуалізує необхідність вирішення питань наявності й достовірності інформації в податкових і фіскальних цілях. Подолання асиметрії податкової інформації передбачає національний та наднаціональний рівні обміну в податкових цілях, а також забезпечення інституційних умов для обліку, збирання, зберігання й обміну даними. Окремої уваги в цих цілях потребують визначення нормативно-правових меж обліку, контролю за сплатою податків тощо, а також розроблення єдиного понятійного апарату в цих цілях.

Для формування національного інформаційного середовища, яке б стало основою для ефективного обміну інформацією, необхідно: розробити єдиний стандарт зберігання, обробки та надання доступу до інформації про активи, рахунки, господарську діяльність та окремі операції фізичних осіб; зберегти відомчі бази даних із одночасним забезпеченням уніфікованого обміну як на горизонтальному, так і на вертикальному рівнях.

<sup>1</sup> Швабій К. І. Оподаткування в епоху діджиталізації. *Оподаткування та економічна безпека держави в епоху діджиталізації*: зб. матеріалів наук.-практ. круглого столу (23 лют. 2018 р., м. Ірпінь). Ірпінь: Ун-т ДФС України, 2018. 265 с.

В Україні на національному рівні достовірні дані в податкових цілях формуються Державною податковою службою, Національним банком України, Державною службою фінансового моніторингу України, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, де інформація, надана платником, зіставляється та доповнюється даними, які надходять від компетентних органів, у тому числі з міжнародних джерел. Подолання викликів асиметрії податкової інформації на національному рівні перебуває у сфері забезпечення збирання даних за певною методологією, наявності можливостей для обміну, достовірності й порівнюваності такої інформації. Основою є першоджерело – звітність економічних агентів та прозорість структури їх бізнес-процесів і виробничих ланцюжків, а також надана платниками інформація про проведені ними господарські операції (наприклад, через СЕА ПДВ, реєстр операцій з підакцизними товарами, реєстр фіскальних чеків тощо).

Суттєва частка економічної діяльності в Україні, як зазначено у параграфі 6.2, відбувається за межами офіційної економіки. За оцінкою Міністерства економічного розвитку та торгівлі, рівень тіньової економіки у 2018 р. становив 34 % ВВП<sup>1</sup>. Висока її частка свідчить про втрачені доходи бюджету і, відповідно, неможливість для уряду вчасно та в повному обсязі фінансувати свої зобов'язання. Слід зауважити, що обмеження обігу готівкових коштів та контроль готівкового обігу і є одним з ключових моментів детінізації економічних процесів. Утім, поширення цифрових розрахунків у сфері підприємництва не зменшило обсягу неформальної діяльності, коли використовуються як банківські, так і небанківські інструменти оплати товарів і послуг, а навпаки, певною мірою, ускладнило можливості контролю. Це потребує напрацювання нової філософії контролю, у тому числі щодо значної кількості суб'єктів і низької транспарентності їх діяльності.

У цьому контексті удосконалення системи горизонтального обміну інформацією в податкових цілях між державними відомствами дало б можливість ефективніше використовувати дані відомчих баз та порівнювати їх між собою у порядку застосування ризикоорієнтованої системи податкового контролю. Особливо це було б актуальним у порядку зіставлення фінансової інформації щодо особи як підприємця та інформації стосовно руху активів (рухомого та нерухомого майна, фінансових активів, інших вартісних витрат тощо) такого суб'єкта як фізичної особи.

<sup>1</sup> Тенденції тіньової економіки в Україні у 2018 році / Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki>.



Одним із кроків щодо обмеження обігу готівки й зниження зловживань у податковій сфері через розрахунки поза офіційним обігом є запровадження обов'язкового використання сертифікованих РРО представниками малого бізнесу, котрі працюють як на спрощеній, так і на загальній системі оподаткування. Зокрема, міжнародний досвід<sup>1</sup> вказує на доцільність такого кроку насамперед у секторах, яким притаманні продаж товарів та послуг за готівку або за допомогою платіжних карток.

Слід зауважити, що введення РРО не лише збільшує витрати підприємців на ведення бізнесу (вартість апарату, його технічного обслуговування, вартість еквайрингу, збільшення часу на оформлення діяльності з використанням РРО і звітність із РРО), а й допомагає ефективно відстежувати товарні залишки, контролювати персонал, впроваджувати електронні системи управління бізнесом тощо. Утім, це однозначно не має вливати на роботу фрилансерів та інших самозайнятих, яких навіть без РРО важко залучити до офіційного обігу й оподаткування.

Перехід до обов'язкового використання сертифікованих РРО, особливо в секторах, де часто здійснюють готівкові платежі в невеликих розмірах, може сприяти детінізації економічної діяльності певних категорій суб'єктів господарювання<sup>2</sup>. Так, попри поширення безготівкових платежів, готівка залишається важливою при здійсненні покупок навіть у розвинутих країнах<sup>3</sup>. Боротьба з тіньовими операціями при платежах із застосуванням карткових рахунків також є актуальною. У цілому світовий досвід переконує, що використання РРО дає змогу: знизити тіньову економіку і, відповідно, збільшити справедливий розподіл податкового навантаження; підвищити ефективність контролю за виконанням податкового законодавства та уніфікувати процедури моніторингу готівкових операцій; збільшити бюджетні доходи; зменшити ухилення від сплати податків та зловживання зі

---

<sup>1</sup> *Alink M. Looking beyond the border. Recent developments in Micro and Small Business taxation in other regions. Conference on Taxing Micro and Small Businesses, Manila, Philippines, 2–5 March, 2010. Centre for tax policy and administration, OECD; Forum On Tax Administration: Working smarter in structuring the administration, in compliance, and through legislation, Information note / OECD. 2012. January; Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway: Approaches and measures since 2008 / Eurofound. Dublin, 2013; Requirement of cash registers Impact evaluation : English Summary of the Swedish Tax Agency Report. 2013. Iss. 2.*

<sup>2</sup> *Russell B. Revenue Administration: Managing the Shadow Economy, Technical notes and manuals / IMF Fiscal Affairs Department. 2010. June.*

<sup>3</sup> В Австралії у 2009 р. близько 70 % всіх платежів було здійснено готівкою. На ці платежі припадало 38 % сукупної вартості транзакцій. Див.: Reserve Bank of Australia Research Discussion Paper: Price Incentives and Consumer Payment Behavior / RDP. 2009. Iss. 04.

сплати ПДВ, ППП, ПДФО, а також податків самозайнятими особами; захистити споживачів; отримати достовірнішу інформацію щодо операцій платників податків (передусім ПДВ).

Протягом останніх років можна відзначити тенденцію щодо визнання необхідності запровадити обов'язкове застосування РРО, що дає змогу здійснювати прозорий та надійний запис касових операцій<sup>1</sup>. Зниження рівня тіншової економіки та, відповідно, збільшення податкових надходжень стало надзвичайно важливим завданням для більшості країн після світової економічної кризи 2008–2009 рр. При цьому, з огляду на те, що МСБ часто найбільше залучений до тіншової економіки<sup>2</sup>, уряди країн зменшують можливості для таких компаній не використовувати РРО. Так, у ряді країн застосування електронних касових апаратів запроваджувалось для малого бізнесу, щоб полегшити перевірку їх обороту. Разом із тим досвід вказує на те, що для мікробізнесу вартість дотримання податкового законодавства в загальному порядку може бути значною, в тому числі через застосування касових апаратів<sup>3</sup>, і тому спонукають бізнес шукати можливості ухилитись від використання РРО. Зокрема, товар без фіскального чека за готівковий розрахунок може мати набагато нижчу ціну, ніж у разі розрахунку через банківський рахунок та з наданням фіскального чека. Отже, кроки щодо запровадження обов'язкового використання касових апаратів мають бути виваженими й обґрунтованими.

Проте вже тепер можливості цифрових апаратів дають змогу не лише зберігати дані, а й одразу передавати їх до фіскального відомства, що, по суті, зміщує акценти зі зберігання інформації на умови її передавання та нівелює вимоги щодо використання лише окремих сертифікованих апаратів, натомість передбачаючи застосування сертифікованого програмного забезпечення.

Міжнародний досвід застосування РРО не є однорідним. У 2010 р. у 43 % країн ЄС було обов'язковим використання касових апаратів з фіскальною пам'яттю, тоді як в інших країнах діяли вимоги щодо ведення ретельного обліку здійснених операцій (зокрема, щодо використання касових апаратів

<sup>1</sup> Event: 'Effective Use of Certified Cash Registers as Preventive Measures Against the Cash Economy' / Intra-European Organisation of Tax Administrations (IOTA). URL: [http://www.iota-tax.org/component/option,com\\_jcalpro/Itemid,87/extmode,view/extid,230/](http://www.iota-tax.org/component/option,com_jcalpro/Itemid,87/extmode,view/extid,230/).

<sup>2</sup> Alink M. Looking beyond the border. Recent developments in *Micro and Small Business taxation in other regions*. Conference on Taxing Micro and Small Businesses, Manila, Philippines, 2 – 5 March, 2010. Centre for tax policy and administration, OECD.

<sup>3</sup> Тягар дотримання податкового законодавства є відчутнішим для малих і середніх підприємств, ніж для більших компаній. Відповідно міра цього тягаря істотно визначає рівень залучення таких компаній до тіншової економіки.

без фіскальної пам'яті)<sup>1</sup>. Ідеться про обов'язкове застосування компаніями РРО, сертифікованих виробниками, які найчастіше мають захист від не-санкціонованого втручання (так звану чорну скриньку) і характеризуються обов'язковою вимогою щодо надання фіскальних чеків споживачу під час здійснення всіх покупок. При цьому 73 % опитаних представників зацікавлених сторін зазначили, що цей захід є ефективним у стимулюванні дотримання правил оподаткування, тоді як 27 % вказали на його нейтральність. Використання РРО є поширеним, зокрема, у Швеції та Польщі<sup>2</sup>. Серед інших країн обов'язкове використання РРО передбачено в Канаді.

В Україні сектор малого підприємництва і розглядається переважно з фіскальної точки зору, з огляду на ризики тінізації та без урахування соціальної значимості. Це призводить до постійного скорочення навіть наявних преференцій, намагання максимально фіскалізувати й поставити під контроль діяльність малого бізнесу, а зрештою – взагалі ліквідувати спеціальні режими оподаткування для того сегмента економіки, який провідні економічні держави вважають найуразливішим та розглядають як інструмент забезпечення зайнятості та джерело зростання.

Прикладом таких дій є запровадження в Україні РРО для суб'єктів малого бізнесу, в тому числі тих, котрі застосовують ССО, де для I і II груп такий крок позбавлений економічного сенсу, адже об'єкт оподаткування є фіксованим. Також пропонується запровадити товарний облік для малого бізнесу, що за економічним змістом не має сенсу, проте робить можливим неправомірний тиск на підприємців через формальні вимоги до оформлення документів, збільшує витрати часу, а подекуди й коштів на організацію такого обліку.

У цьому контексті варто зазначити, що спроба поставити на контроль товарні потоки є намаганням виявляти товари, які нелегально перетнули кордон країни. Однак такі кроки є перекладанням інституційної неспроможності забезпечити нормальну роботу митної служби на суб'єктів господарювання, наслідком чого буде збільшення витрат суб'єктів малого бізнесу на дотримання податкового законодавства.

Такий крок у майбутньому призведе до необхідності збільшення витрат на контрольні функції (через значну кількість самих суб'єктів господарювання), а також уможливить корупційні дії працівників податкового відомства. У свою чергу, збільшення витрат у сегменті малого бізнесу на

<sup>1</sup> Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway: Approaches and measures since 2008 / Eurofound. Dublin, 2013.

<sup>2</sup> Russell B. Revenue Administration: Managing the Shadow Economy, Technical notes and manuals / IMF Fiscal Affairs Department. 2010. June.

його ведення викривлює конкурентне середовище, адже витрати на дотримання податкового законодавства у середнього, й навіть, малого підприємства будуть нижчими, ніж у суб'єкта, що належить до мікробізнесу або є самозайнятою особою.

Основним нормативним актом, що регулює використання РРО, є Закон України “Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг” від 06.07.1995 № 265/95-ВР (далі – Закон про РРО)<sup>1</sup>. Відповідно до Закону, “реєстратор розрахункових операцій – пристрій або програмно-технічний комплекс, в якому реалізовані фіскальні функції і який призначений для реєстрації розрахункових операцій при продажу товарів (наданні послуг), операцій з купівлі-продажу іноземної валюти та/або реєстрації кількості проданих товарів (наданих послуг). До реєстраторів розрахункових операцій відносяться: електронний контрольно-касовий апарат, електронний контрольно-касовий реєстратор, комп'ютерно-касова система, електронний таксометр, автомат з продажу товарів (послуг) тощо”. Важливою складовою РРО є електронний контрольно-касовий апарат, визначений як РРО, що “додатково забезпечує попереднє програмування найменування і ціни товарів (послуг) та облік їх кількості, друкування розрахункових та інших звітних документів”.

При застосуванні РРО використовують кілька основних документів:

- розрахункова книжка (РК) – книжка, зареєстрована у ДПС, яка містить номерні квитанції, які видаються покупцям у визначених Законом випадках, коли не застосовуються РРО (наприклад, якщо РРО зламався чи відключили електроенергію);
- Книга обліку розрахункових операцій (КОРО) – зареєстрована в ДПС книга, яка містить щоденні звіти РРО;
- фіскальний звітний чек (Z-звіт) – щоденно друкується на РРО та зберігається в КОРО. Під час друкування чека інформація про обсяг операцій заноситься до фіскальної пам'яті;
- контрольна стрічка – стрічка, де містяться копії всіх розрахункових документів;
- розрахунковий документ – документ встановленої форми та змісту (касовий, товарний чеки, розрахункова квитанція, проїзний документ тощо), що підтверджує факт продажу (повернення) товарів, надрукований РРО або заповнений вручну;
- X-звіт – денний звіт без обнулення інформації в оперативній пам'яті;

<sup>1</sup> Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг : закон України від 06.07.1995 № 265/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265/95-%D0%B2%D1%80>.

– періодичний звіт – звіт фінансової пам'яті за будь-який період із початку експлуатації РРО.

Відповідно до ст. 3 Закону, всі суб'єкти господарювання, які здійснюють розрахункові операції при продажу товарів та наданні послуг у сфері торгівлі, громадського харчування й послуг, повинні надати покупцю за його вимогою чек, накладну або інший письмовий документ, який засвідчує передання права власності на них від продавця до покупця.

У ст. 9 перелічено випадки, за яких РРО не застосовується. Зокрема, при здійсненні торгівлі продукцією власного виробництва та наданні послуг підприємствами, установами і організаціями усіх форм власності, крім підприємств торгівлі та громадського харчування, у разі проведення розрахунків у касах з оформленням прибуткових і видаткових касових ордерів та видачею відповідних квитанцій, підписаних і завірених печаткою у встановленому порядку, а також при продажу товарів (наданні послуг) фізичними особами – підприємцями, які за Податковим кодексом України належать до груп платників єдиного податку, що не застосовують реєстратори розрахункових операцій (див. наступний підрозділ). Але платник єдиного податку, який не зобов'язаний застосовувати РРО, має на це право. Зокрема, він може використовувати касовий апарат, який не переведено у фінансовий режим.

З 1 січня 2013 р. подання звітності з використання РРО до податкових органів у електронній формі для осіб, які повинні застосовувати РРО, стало обов'язковим. РРО, що створює контрольну стрічку в електронній формі, має забезпечувати контроль неспотворення або знищення даних про проведені розрахункові операції, копій розрахункових документів, які на ній містяться, можливість ідентифікації зазначеного реєстратора на такій стрічці. При переході до електронної форми звітності для суб'єктів господарювання було передбачено два способи виконання вимог законодавства: 1) придбання РРО нового покоління, що створюють контрольну стрічку в електронній формі та містять вбудовані модеми, 2) доопрацювання касової техніки та приєднання до неї відповідних модемів для передачі звітної інформації, що треба було зробити за допомогою центру сервісного обслуговування (ЦСО) або виробників РРО до липня 2013 р.

Звіт щодо касових операцій, згідно із законодавством, має подаватись не пізніше 15-го числа місяця, наступного за звітним. При цьому визначено суб'єкти господарської діяльності (СГД), які повинні щодня подавати звітність по дротових або бездротових каналах зв'язку, а саме:

– СГД, які використовують РРО, що створюють контрольну стрічку в електронній формі;

- СГД, що застосовують електронні контрольно-касові реєстратори, які створюють контрольну стрічку в друкованому вигляді;
- СГД, які використовують РРО, що створюють контрольну стрічку в друкованому вигляді (за винятком електронних контрольно-касових реєстраторів).

Суб'єкти господарювання, котрі здійснюють розрахункові операції із застосуванням РРО, зобов'язані щодня друкувати Z-звіти за кожен робочий день у випадку здійснення розрахункових операцій. За цілодобової роботи Z-звіт потрібно роздруковувати щодня по закінченні робочої зміни, але не пізніше 24-ї години цього дня.

СГД, котрі повинні використовувати РРО, зобов'язані зареєструвати РРО, виконати його персоналізацію, опломбувати та перевести РРО у фіскальний режим роботи. При цьому зареєструвати можна лише ті модифікації РРО, які внесені до Державного реєстру РРО. Для реєстрації РРО потрібно подати заяву й відповідні документи до органу доходів та зборів. Не пізніше двох робочих днів після надходження документів на реєстрацію РРО посадова особа або відмовляє у реєстрації РРО (вичерпний перелік підстав є в наказі), або приймає рішення про реєстрацію. Протягом п'яти робочих днів з дати видачі/надсилання на адресу електронної пошти довідки про резервування фіскального номера СГД повинен забезпечити переведення РРО у фіскальний режим роботи: занесення фіскального номера до фіскальної пам'яті, персоналізацію та опломбування РРО в ЦСО.

При здійсненні розрахунків за товари (послуги) СГД зобов'язані застосовувати РРО, у тому числі у випадку здійснення безготівкових розрахунків з використанням мережі Інтернет. При цьому розрахункові документи під час продажу товарів (послуг) видаються в разі їх безпосереднього надання споживачеві. Водночас, якщо не визначено місце розрахунків, проведених на підставі рахунку в безготівковій формі за допомогою платіжних карт Visa і MasterCard під час надання інформаційно-консультаційних послуг, одержання комп'ютерних та інших програм за допомогою мережі Інтернет, РРО не використовується.

У разі несправності РРО розрахункові операції проводяться з використанням КОРО та розрахункової книжки або із застосуванням належним чином зареєстрованого резервного РРО.

В Україні поки що малий бізнес, який працює на ССО, мав можливість не використовувати РРО. Спрощена система оподаткування передбачає сплату єдиного податку, що замінює кілька податків на зборів, і спрощену звітність. При цьому право на участь у ССО передусім визначають на підставі річного обсягу доходу, який часто важко проконтролювати, особливо для готівкового бізнесу. Перевіряючі органи часто приймають звітність цих



суб'єктів господарювання через обмежені ресурси щодо перевірок та порівняно невеликі суми ухилення від податків.

Разом із тим наявні дані свідчать про те, що ССО стимулює зловживання в податковій сфері, одним з яких є заниження доходу. Зокрема, певні платники єдиного податку занижують дохід, аби залишитись на II групі оподаткування, а платники III групи зацікавлені занижувати дохід, щоб мінімізувати сплачений єдиний податок. Тому не дивно, що протягом кількох років уряд намагався запровадити обов'язковість використання РРО для платників єдиного податку. У 2010 р. відповідну норму прибрали з проекту Податкового кодексу через протести представників малого бізнесу. З тієї самої причини уряд відмовився від запровадження РРО для платників єдиного податку й у 2013 р.

Протягом останніх кількох років ССО було лібералізовано, зокрема, збільшено обсяги доходів, які надають право платникам податків працювати на ній. Така лібералізація на фоні суттєвого браку бюджетних доходів та значного простору для зловживань спонукала посилити контроль над доходами бізнесу. Уряд також намагався створити однакові правила гри для різних платників податків. Верховна Рада України наприкінці 2014 р. схвалила пропозицію уряду про обов'язкове використання РРО для окремих груп платників єдиного податку: з 1 липня 2015 р. для ФОП III групи, а з 1 січня 2016 р. – для ФОП II групи. Винятки передбачено для осіб, які ведуть торгівлю на ринках та здійснюють продаж товарів у дрібнороздрібній торговельній мережі через засоби пересувної мережі. ФОП на I групі ССО (тобто з доходом до 300 тис. грн на рік, які займаються роздрібним продажем та наданням послуг населенню) не повинні використовувати РРО.

При цьому передбачався перехідний період, який дав би відповідним СГД можливість придбати РРО та зареєструвати його. Щоб стимулювати швидший перехід до використання РРО, для ФОП було передбачено звільнення від проведення перевірок із питань дотримання порядку застосування РРО до 1 січня 2017 р. в разі наявності зареєстрованих та опломбованих і переведених у фіскальний режим РРО з 1 січня 2015 р. до 30 червня 2015 р. включно.

Вартість РРО для бізнесу складається з його покупки та витрат на обслуговування. Вибір РРО залежить від характеристик бізнесу, зокрема від кількості позицій товарів та послуг, що продає бізнес. Можна виокремити такі основні види РРО, які може використовувати бізнес:

- Касовий апарат (у Держреєстрі РРО “Електронні контрольно-касові апарати”) – самодостатній пристрій, у якому завчасно програмують усі коди товарів (послуг). При оформленні продажу оператор набирає код товару (з клавіатури чи штрих-коду), вводить кількість його оди-



ниць і друкує чек. Каса придатна для точок продажу із невеликою кількістю покупців. Перевага касового апарату – самодостатність і можливість для окремих моделей працювати автономно. Недоліки – обмежена кількість товарів, повільна швидкість роботи.

- Фіскальний реєстратор (у Держреєстрі РРО “Електронні контрольно-касові реєстратори”) – фактично термопринтер з фіскальною функцією. Оформлення продажу відбувається на підключеному комп’ютері. Фіскальний реєстратор може працювати з великим асортиментом товарів, розрахований на значне навантаження (зокрема, їх використовують у супермаркетах). Потребує постійного підключення до електромережі.
- Мобільний (переносний) фіскальний реєстратор – має компактний розмір та автономне живлення і дає змогу друкувати чеки в будь-якому місці.

Касові апарати коштують від 3 тис. грн, у середньому – близько 5 тис. грн, а більш комплексні РРО – 7 тис. грн. Модеми до касових апаратів, які не забезпечують технічної можливості інтернет-зв’язку, коштують близько 1 тис. грн. Кошти також потрібні для обслуговування РРО. Зокрема, постачальники РРО наголошують на необхідності щомісячного обслуговування РРО, що може коштувати до 200 грн на місяць.

Відповідно, представникам малого бізнесу необхідно одноразово витратити близько 5 тис. грн на купівлю касового апарату й протягом року сплатити близько 2–2,5 тис. грн за його обслуговування. Крім того, початкове налаштування РРО, зокрема, набір кодів товарів (послуг), які продає підприємець, також є вартісним (залежно від кількості товарів та послуг, що продає підприємець).

Водночас малі підприємства, як і раніше, критично ставляться до запровадження РРО з кількох основних причин:

- додаткові витрати на купівлю та обслуговування РРО, причому порівняно високі для ряду платників єдиного податку;
- відсутність у багатьох підприємців якісного безперервного інтернету, що може зашкодити вчасному надсиланню інформації в податкові органи й, отже, призводитиме до штрафів;
- низька обізнаність із інформаційними технологіями, що може спричинити додаткові помилки при використанні РРО;
- надмірні штрафи при застосуванні РРО.

Законодавством передбачено істотні штрафи за порушення законодавства щодо застосування РРО, які на початку роботи з ним можуть бути пов’язані не стільки зі зловживаннями та намаганням мінімізувати оподаткування, скільки з невмінням правильно користуватись ЕКА (штрафи визна-

чено в ст. 17 Закону про РРО). Відповідно до поточного регулювання, всі ризики, пов'язані з обслуговуванням касових апаратів та можливими збоями в їх роботі при передачі звітності, покладені на платника податків. Так, Законом про РРО встановлено можливість передачі контрольно-звітної інформації від РРО як дротовими, так і бездротовими каналами зв'язку, для чого можуть бути задіяні засоби стільникового зв'язку, дротового інтернету, телефонні мережі тощо. Використання конкретних каналів зв'язку передбачено виробником РРО та модемів для передачі контрольно-звітної інформації. Найпоширенішим каналом зв'язку є мобільні телефони, але якість зв'язку не завжди достатня для безперебійного надання інформації. Отже, підприємці наголошують на важливості перегляду причин і розмірів штрафів.

Таким чином, в Україні РРО як засіб фіскального контролю за окремими операціями суб'єктів підприємницької діяльності (СПД) дають змогу розв'язати кілька завдань:

1. Забезпечити об'єктивний облік і контроль здійснення СПД операцій з продажу товарів та послуг у розрізі кожної операції, що є необхідною умовою для протидії застосуванню СПД, які належать до категорії МСБ у схемах ухилення від оподаткування, у тому числі легалізації контрабандно ввезених на митну територію України товарів.
2. Забезпечити виконання вимог законодавства у сфері захисту прав споживачів шляхом надання клієнтам верифікованих документів, що підтверджують факт придбання товару (послуги) та умови й спосіб розрахунку за нього.

Доцільним, відповідно, є подальше впровадження РРО в діяльність СПД, поступове скорочення переліку СПД, що звільнені від його застосування, аж до повної ліквідації таких винятків.

Однак розширення сфери застосування РРО і переліку СПД, котрі повинні їх застосовувати, натрапляє на масовий опір із боку підприємницького середовища. Причинами такого опору є недовіра підприємців до контролюючих органів, сумніви в їхній об'єктивності та побоювання, що застосування РРО зробить їх уразливими для адміністративного тиску за формальними підставами. Такими настроями підприємців вміло користуються представники тіньового сектору економіки, підбурюючи на протести проти запровадження РРО, що дає їм можливість також уникати їх застосування.

Вилучення з чинного законодавства щодо РРО застарілих норм, що не відповідають сучасному рівню технологій, та удосконалення процедур реєстрації розрахункових операцій, усунення їх неоднозначного розуміння сприятимуть суттєвому зниженню ризиків для легального бізнесу від запровадження РРО, а отже, – усуненню негативного ставлення СПД до впровадження РРО у їхню діяльність.

Урегулювання потребують, зокрема, такі питання:

1. Усунення дублювання реєстрації розрахункових операцій.

На сьогодні Закон про РРО передбачає подвійну процедуру реєстрації розрахункових операцій: спочатку кожна операція реєструється окремо, у процесі чого формується фіскальний чек, а потім реєструються загальні результати за день шляхом формування та друку денного звітного чеку (z-звіту). Причому за нестворення СПД такого денного звітного чека або за його несвоєчасне створення настає відповідальність згідно з вимогами Закону, тому, навіть коли СПД сумлінно виконував реєстрацію розрахункових операцій, але з якихось причин не забезпечив своєчасного створення z-звіту (а такий ризик цілком реальний, зокрема для СПД, що провадять індивідуальну діяльність та не мають найманих працівників) – він підлягатиме фінансовим та адміністративним санкціям. Хоча, з точки зору фіскального контролю, жодних негативних наслідків такі його дії не матимуть, адже кожна окрема розрахункова операція вже зареєстрована РРО. Особливий ризик становлять операції з готівкою, оскільки саме з наявністю загальних сум отриманої готівки в денному звіті законодавство пов'язує визнання її оприбуткування СПД (зі скасуванням Указу Президента України “Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки” від 12.06.1995 № 436/95 ці ризики зменшились, у тому числі через скасування штрафу у п'ятикратному розмірі готівки, що вважається неоприбуткованою, але залишилось застосування штрафів, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення).

Необхідність створення такого денного звітного чеку на сьогодні є сумнівною. Денні звітні чеки були доцільними раніше, коли РРО формували суто паперову звітність, а отже – була можливість втручання в ці пристрої з метою коригування даних про проведені розрахункові операції. Сьогодні, коли РРО формують контрольну стрічку в електронній формі (РРО з КСЕФ) та здійснюють передачу інформації про кожний сформований фіскальний чек на сервери податкової служби, потреби формувати такий додатковий узагальнений звіт у щоденному режимі немає.

З урахуванням цього доцільно виключити із законодавства норми, що вимагають формувати денний звітний чек СПД, які застосовують РРО з КСЕФ, шляхом внесення змін до Закону про РРО.

2. Визначення законом чіткого переліку операцій, що підлягають реєстрації (включно з операціями, що передбачають відтермінування розрахунку за проданий товар) та врегулювання особливостей застосування РРО суб'єктами електронної комерції.

На сьогодні Закон про РРО містить лише загальні ознаки операцій, які є розрахунковими (абз. 3 ч. 1 ст. 2 Закону):

**розрахункова операція** – приймання від покупця готівкових коштів, платіжних карток, платіжних чеків, жетонів тощо за місцем реалізації товарів (послуг), видача готівкових коштів за повернутий покупцем товар (ненадану послугу), а у разі застосування банківської платіжної картки – оформлення відповідного розрахункового документа щодо оплати в безготівковій формі товару (послуги) банком покупця або, у разі повернення товару (відмови від послуги), оформлення розрахункових документів щодо перерахування коштів у банк покупця.

Як бачимо, поточна редакція Закону прив'язує ознаки розрахункової операції до моменту отримання коштів готівкою або застосування банківської картки безпосередньо в місці продажу товарів. Таке формулювання було достатнім для того часу, коли сфера застосування РРО фактично обмежувалась роздрібною торгівлею оф-лайн. Однак на сьогодні існують такі форми торгівлі, як електронна комерція, що передбачає великий набір форм розрахунків, продаж товарів у кредит, у тому числі, коли суб'єктами надання такого кредиту виступають безпосередньо торговельні організації (товарний кредит), котрі в подальшому отримують кошти вже не за товар, а як внески на погашення кредиту, а гроші в момент продажу власне товару взагалі не надходять, що формально виводить подібну операцію з категорії розрахункових в розумінні Закону про РРО.

Так само неврегульованим є питання торгівлі через мережу Інтернет, зокрема, коли покупець робить замовлення й оплату товару в неробочий час, а відвантаження товару відбувається протягом наступних днів.

Наслідком такої неврегульованості є те, що окреслені питання починають регулюватися підзаконними нормативними актами (а часом узагалі правозастосовною практикою контролюючих органів, оформленою податковими консультаціями), що створює додаткову невизначеність і ризики у питаннях правильного оформлення розрахункових операцій. Водночас у законодавстві зберігаються застарілі винятки з переліку операцій, що підлягають обов'язковій реєстрації, зокрема п. 1 ч. 1 ст. 9 Закону про РРО: *“Реєстратори розрахункових операцій та розрахункові книжки не застосовуються: при здійсненні торгівлі продукцією власного виробництва (крім технічно складних побутових товарів, що підлягають гарантійному ремонту, а також лікарських засобів та виробів медичного призначення) підприємствами, установами і організаціями усіх форм власності, крім підприємств торгівлі та громадського харчування, у разі проведення розрахунків у касах цих підприємств, установ і організацій з оформленням прибуткових і видаткових касових ордерів та видачею відповідних квитанцій, підписаних уповноваженою особою відповідного суб'єкта господарювання”*. Тобто сам Закон передбачає можливість для

уникнення застосування РРО СПД із будь-яким обсягом розрахункових операцій.

Законодавство з питань застосування РРО, таким чином, вимагає осучаснення, для чого доцільно:

- а) встановити чіткий перелік розрахункових операцій, включивши до нього операції, що мають хоча б одну з таких ознак:
  - відвантаження товару (надання послуги), незалежно від строків і форми розрахунку за такий товар;
  - надходження коштів за товар (послугу) або як погашення кредиту, наданого тим СПД, що раніше відвантажило товар (надало послугу), незалежно від способу й форми надходження коштів;
- б) усунути подвійний облік у тих СПД, котрі ведуть для цілей оподаткування виключно облік доходів (зокрема – платників єдиного податку I та II груп), коли вони вимушені вказувати одні й ті самі дані у різних регістрах обліку (облік розрахункових операцій у КОРО та у Книзі обліку доходів), що створює невиправдане адміністративне навантаження на СПД із категорії МСБ, підвищуючи, таким чином, ризик виникнення помилок.
- в) осучаснити та систематизувати перелік операцій, під час проведення яких дозволяється не використовувати РРО, обмеживши їх такими, що через свою специфіку не мають ризику їх приховування (зокрема банківські операції), або за незначної кількості цих операцій. Інші винятки мають бути ліквідовані.

3. Передбачити законом вичерпний перелік обов'язкових реквізитів фіскального чека.

На сьогодні Закон про РРО містить лише бланкетну норму щодо форми та змісту розрахункових фіскальних документів (ст. 8), віддаючи регулювання цього питання до компетенції Міністерства фінансів України. Як наслідок, прийнятий останнім нормативний акт (наказ про затвердження Положення про форму та зміст розрахункових документів, Порядку подання звітності, пов'язаної із використанням книг обліку розрахункових операцій (розрахункових книжок), форми № ЗВР-1 Звіту про використання книг обліку розрахункових операцій (розрахункових книжок) від 21.01.2016 № 13) визначає не тільки перелік реквізитів розрахункових документів, а й, наприклад, умови визнання їх недійсними (п. 3 розділу I Положення).

Для усунення ризиків і невизначеності в цьому питанні доцільно встановити виключний перелік обов'язкових реквізитів, які має містити розрахунковий документ, а також наслідки їх відсутності безпосередньо в законі. Запропоновані кроки спрямовані на врегулювання найбільш неоднозначних питань у сфері застосування РРО.

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 6

Подальше реформування системи державної підтримки малого бізнесу, включно з підходами до оподаткування як її основного елементу в Україні, має враховувати такі особливості: відсутність у країні фінансової та інституційної спроможності використовувати фінансові й нефінансові неподаткові методи підтримки; інституційну слабкість податкових та митних органів у частині неправомірного застосування своїх прав щодо підприємців; нормативно-правову неврегульованість питань обліку й адміністрування в податковій і регуляторній сферах; ризики консервації малого бізнесу поза інвестиційним та інноваційним полем розвитку; виклики, пов'язані, по-перше, з ухиленням підприємців від сплати податків, а по-друге – зі схемами, де середній бізнес використовує підприємців на ССО для ухилення; складність організації податкового контролю суб'єктів малого, а особливо мікробізнесу, через їх велику кількість та незначні податкові зобов'язання, що потребує розуміння фіскальної ефективності різного роду контрольних заходів.

Усі перелічені особливості зумовлюють необхідність збереження ССО та її розвитку як єдиного дієвого інструменту підтримки малого бізнесу, що розрахований на переважну більшість суб'єктів. Проте до ФОП мають застосовуватися інші інструменти підтримки і стимулювання розвитку, ніж до юридичних осіб. Так, для ФОП I–II груп актуальним є: отримання податкової знижки на навчання; упорядкування вимог щодо звітності й формальних процедур з РРО; спрощення вимог до застосування РРО та ведення номенклатури товарів; збільшення обсягів доходу, за яких дозволяється використовувати ССО, до розмірів, котрі відповідають поточній економічній ситуації та індексуються щороку на індекс інфляції.

Для юридичних осіб, котрі належать до мікробізнесу й перебувають на III групі єдиного податку, дієвими інструментами підтримки може бути не лише збільшення обсягу доходу, за якого дозволено використовувати єдиний податок, а й запровадження заходів, що стимулюватимуть або суттєво полегшуватимуть фінансове навантаження для інвестиційно активних суб'єктів через зменшення об'єкта оподаткування на суми інвестиційних витрат. Окремим вагомим інструментом підтримки малих юридичних осіб, який одночасно полегшуватиме тягар офіційної зайнятості працівників, може бути вирахування з об'єкта оподаткування єдиним податком сум сплаченого за працівників ЄСВ.

З неподаткових інструментів підтримки для обох груп суб'єктів дієвими можуть бути квота для малого бізнесу щодо державних закупівель, а також знижені ставки на оренду комунального майна.



Лише контрольними заходами неможливо охопити виявлення податкових правопорушень та несплати податків у сегменті малого та мікробізнесу, проте можна створити умови, коли платити податки й вести бізнес у легальному полі буде вигідно. В Україні невеликий вибір інструментів підтримки і стимулювання малого бізнесу, які не потребують цільового державного фінансування. Утім, функціонування вдосконаленої ССО, а також сприяння інвестиційній активності підприємців і створення можливостей для їх участі в державних закупівлях, можуть стати ефективним засобом наступного етапу розвитку малого бізнесу в Україні.

Загалом наявність достовірних і повних даних щодо господарських операцій забезпечить формування єдиного інформаційного середовища в податкових цілях на національному рівні й дасть змогу поступово зменшити асиметрію податкової інформації та підвищити транспарентність бізнес-процесів. У цьому контексті ширше запровадження, наприклад РРО, має супроводжуватись удосконаленням нормативно-правового регулювання його реєстрації, застосування та звітування стосовно нього, що відповідало б сучасним тенденціям цифровізації економіки і ведення діяльності. Цей процес може супроводжуватись як ризиками для підприємців та органів влади, так і перевагами. Основне завдання під час реалізації змін у підходах до контрольної-перевірочної діяльності на основі інформаційних потоків з різних джерел – максимально нівелювати ризики та посилити переваги впровадження для усіх сторін процесу. З переваг для бізнесу в застосуванні широкого діапазону інформації, зокрема і даних РРО, окрім управлінських, слід відзначити забезпечення рівних конкурентних умов для ведення бізнесу і можливість виявляти й впливати на неформальне провадження підприємницької діяльності, що є в інтересах підприємців – сумлінних платників податків.



# 7

## МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ РЕЗУЛЬТАТІВ НАУКОВО-ДОСЛІДНОЇ ПРАЦІ ТА ЇЇ СТИМУЛЮВАННЯ

### 7.1. ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ТА ЯКОСТІ НАУКОВО-ДОСЛІДНОЇ ПРАЦІ

У сучасному світі наукові знання є фундаментальним ресурсом для розвитку суспільства. Важливість науки виявляється у зростанні державного і приватного фінансування досліджень. Вказані процеси набувають особливої ваги у світлі того, що в більшості країн світу спостерігається зростаюча асиметрія між обмеженими можливостями державного фінансування, з одного боку, і стійким темпом зростання наукового співавторства, з другого. Отже, виникла гіперконкуренція, спричинена недостатністю ресурсів і запровадженням управління ефективністю, що передбачає оцінювання результативності та якості наукових досліджень.

Дискусії щодо здійснення оцінки досліджень і їх доцільності зосереджені переважно на двох методах: з одного боку, експертна оцінка, яка в цілому добре відома в науці, а з другого – дедалі більш поширювані кількісні показники ефективності. Перший вид оцінки використовується здебільшого в контексті якісних попередніх оцінок заявок дослідницьких проєктів, журнальних статей, пропонуваніх для публікації, і призначення професорів, а також має на меті консультування й супровід учених та їх інституційних одиниць. Оцінки *ex post* (постфактум) і *ex ante* (попередні) об'єднуються разом у цьому типі оцінки. Кількісні показники, які завжди ґрунтуються на минулих досягненнях, застосовуються насамперед для порівняння інститутів і груп вчених. Переваги й недоліки обох типів оцінок досліджень наведено далі.

Експертні оцінки мають визначати якість наукового процесу, його результату й можливі наслідки. Вони охоплюють огляд рукописів, оцінку заявок на гранти, виявлення кандидатів на різні типи дослідницьких посад, а також ефективність нових інструментів фінансування. Важливими є оцінки державної політики в рамках наукової системи і системи вищої освіти. Отже, експерти оцінюють якість досліджень і освіти (науковий ефект), їх можливі результати, соціальний вплив, а також організацію й фінансування науки (оцінка політики). Оскільки належна оцінка є невід'ємною частиною визнання успішності вченого, концепція, розроблення та впровадження її методів містять потенціал для змін соціальної й інтелектуальної організації досліджень. Тому одна з основних проблем оцінки в академічному контексті полягає в забезпеченні того, щоб судження експертів базувалися на загальних стандартах і визначенні релевантності та якості.

В умовах зростаючих викликів глобалізації, з урахуванням інтересів національного розвитку, оцінка ефективності вітчизняних наукових досліджень набуває актуальності, оскільки забезпечує можливість вирішення складної для нашого суспільства проблеми дієвого управління науковою діяльністю, що має пов'язувати інтереси суспільства з його науковою складовою. В оптимальному варіанті це управління повинне забезпечувати ефективний науковий супровід як національного, так і загальносвітового розвитку, створюючи якомога менші перешкоди творчому пошуку і сприяючи продуктивному використанню його результатів.

Оцінка якості наукових досліджень є важливою складовою державно-го фінансування, управління, розроблення державної політики в галузі НДДКР<sup>1</sup>. За умови правильної структуризації, управління та застосування вона є потужним інструментом для осіб, котрі приймають рішення.

Нині якість досліджень є найвищим пріоритетом для будь-якої академічної спільноти. Загальна мета оцінювання полягає в тому, щоб забезпечити відповідний зворотний зв'язок щодо виконання й продуктивності виконаної наукової роботи<sup>2</sup>. Оцінювання наукових досліджень та організацій необхідне для розроблення стратегії, встановлення прозорості та підзвітності в їхній діяльності, підтримки внутрішніх процесів роботи та спілкування із зацікавленими сторонами<sup>3</sup>. Важливе розуміння того, як показники

<sup>1</sup> Toolkit for Evaluating Public R&D Investment: Models, Methods, and Findings from ATP's First Decade. 2003. July URL: [https://pdfs.semanticscholar.org/bf62/9fcb5ca3b48f7cd1a62d7e7b6fd7a08d569.pdf?\\_ga=2.76356565.1572732412.1570629021-1987948979.1570629021](https://pdfs.semanticscholar.org/bf62/9fcb5ca3b48f7cd1a62d7e7b6fd7a08d569.pdf?_ga=2.76356565.1572732412.1570629021-1987948979.1570629021).

<sup>2</sup> *Toom K.* Learn more about Research Evaluation. 2018. URL: <https://www.sciencedirect.com/topics/nursing-and-health-professions/research-evaluation>.

<sup>3</sup> Understanding the use and usability of research evaluation studies / K. Milzow, A. Reinhardt, S. Söderberg, K. Zinöcker 2018. URL: <https://academic.oup.com/rev/article/28/1/94/5257805>.

вимірювання сприятимуть регулюванню й використанню наукових досягнень, технологій та інновацій для економічного зростання, соціального добробуту і сталого розвитку країни<sup>1</sup>. Моніторинг та оцінка потрібні для того, щоб з'ясувати, чи були досягнуті заплановані результати, для виокремлення напрямів удосконалення та виявлення питань, які необхідно вирішити<sup>2</sup>.

Оцінювання – це систематичний та об'єктивний процес, який визначає актуальність, ефективність та результативність політики, програм та проєктів у досягненні первісно визначених цілей. Вона передбачає як теоретичний, так і практичний підхід, підсумком якого є обґрунтування розроблення політики, програм та проєктів. Зростаюче значення інновацій, нові форми знань та їх застосування, складні виробничі процеси, швидкість змін, що постійно підвищується, збільшують складність, невизначеність та впливають на процес прийняття рішень щодо залучення державних ресурсів на НДДКР, прогнозування й формування стратегічної політики країни<sup>3</sup>.

Зростання інтересу до фінансування наукових досліджень, особливо за складних економічних умов, пов'язане з вигодою, яку суспільство та національне господарство отримують від фінансованої ними науково-дослідної діяльності<sup>4</sup>.

Асоціація великих організацій, що фінансують наукові дослідження (RFO), та організацій, які виконують дослідження (Science Europe), працює над тим, аби якість наукових досліджень залишалася основним принципом, покладеним в основу всіх процесів оцінювання. Організації – члени Science Europe періодично переглядають порядок розроблення та проведення оцінки досліджень. Вони прагнуть забезпечити надійність, справедливість та успішність процесів оцінювання у виборі найкращих проєктів і дослідників для фінансування та просування. Оцінка досліджень має винагороджувати найкращі НДДКР та сприяти передовій дослідницькій практиці, відтворюваності й цілісності. З цією метою слід зафіксувати різноманітність результатів досліджень таким чином, щоб вони відповідали кожній

<sup>1</sup> Gokhberg L. Measurement of science, technology and innovation. 2014. URL: <https://www.hse.ru/data/2016/06/24/1117073599/program-1481830356-EEISAdеWCS.pdf>.

<sup>2</sup> RRI tools for monitoring and evaluation. URL: <https://www.scishops.eu/rri-tools-for-monitoring-and-evaluation>.

<sup>3</sup> RTD Evaluation Tool Box: Assessing the Socio-Economic Impact of RTD Policy / G. Fahrenkrog et al. Seville : European Commission Joint Research Centre, 2002. URL: <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC23461/EUR%2020382%20EN.pdf>.

<sup>4</sup> Evaluation in National Research Funding Agencies: approaches, experiences and case studies. 2009. URL: [http://www.esf.org/fileadmin/user\\_upload/esf/MO\\_evaluationCaseStudies\\_2009.pdf](http://www.esf.org/fileadmin/user_upload/esf/MO_evaluationCaseStudies_2009.pdf).

галузі досліджень. Забезпечення надійності та усунення упередженості є основними елементами політики та практики оцінювання досліджень<sup>1</sup>.

Проблема оцінки наукових досліджень і роботи вченого в цілому не нова: їй стільки років, скільки і самій науці. Завжди була необхідність визначити, наскільки якісно, ефективно й результативно працює науковець. Для цього використовували різні системи, які давали змогу оцінити цю роботу за кількісними показниками. Однак розроблення методологічних підходів до оцінки якості наукового дослідження й результативності діяльності науковців дотепер залишається однією з основних проблем, оскільки, попри численні дослідження, дотепер не створено універсальної методики для поєднання кількісних і якісних методів аналізу<sup>2</sup>. Оцінка окремих дослідників – складний процес без стандартного рішення<sup>3</sup>. Триває дискусія щодо того, як оцінювати дослідження, включаючи їх продуктивність<sup>4</sup>, результативність<sup>5</sup>, вплив<sup>6</sup> та наслідки таких вимірювань<sup>7</sup>.

Останніми десятиліттями стратегії, які ґрунтуються на новому державному управлінні й зростанні економіки, що базується на знаннях, посилили роль оцінки як інструменту управління наукою. Для керування зростаючими обсягами зі зміною динаміки наукового сектору агентства і політики, котрі фінансують науку, використовують різні оцінки відповідно до своїх конкретних потреб. Узагальнення в Європі систем фінансування, базованих на результатах досліджень, відображає використання оцінки як частини управління, орієнтованого на результат.

<sup>1</sup> Science Europe. URL: <https://www.scienceurope.org/our-priorities/research-assessment/>.

<sup>2</sup> Система рейтинговой оценки научной деятельности. *Український научний портал*. 2016. 9 апр. URL: <http://www.labprice.ua/ru/stati/sistema-reytingovoy-otsenki-nauchnoy-deyatelnosti/>.

<sup>3</sup> *Sahel J.-A.* Quality versus quantity: assessing individual research performance. 2011. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3338409/>.

<sup>4</sup> *Litwin J.* Who's getting the biggest research bang for the buck. 2014. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03075079.2012.754860>.

<sup>5</sup> *Bazeley P.* Conceptualising research performance. 2010. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03075070903348404>.

<sup>6</sup> *Wilkinson C.* Evidencing impact: a case study of UK academic perspectives on evidencing research impact. 2017. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03075079.2017.1339028>.

<sup>7</sup> Reclaiming creativity in the era of impact: exploring ideas about creative research in science and engineering / E. Walsh, K. Anders, S. Hancock, L. Elvidge 2013. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03075079.2011.620091>; *Watermeyer R.* Issues in the articulation of 'impact': the responses of UK academics to 'impact' as a new measure of research assessment. 2014. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03075079.2012.709490>; *Watermeyer R.* Impact in the REF: issues and obstacles. 2016. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03075079.2014.915303>.

Оцінки, зроблені рецензентами, стали важливішими не тільки на вимогу зовнішніх зацікавлених сторін, а й у рамках наукової системи і її саморегулювання. Збільшення значущості оцінок пов'язане насамперед зі зростаючою часткою фінансування третіх сторін, яке надається на конкурсних засадах за результатами експертної оцінки. Крім того, потреба в рецензуванні в межах глобального конкурсу кваліфікованих вчених підвищилась із точки зору транспарентності й ресурсів, оскільки рецензовані в міжнародних наукових журналах статті стають дедалі важливішими. При розподілі фінансування і коштів сторонніх фондів публікації, оцінювані експертами, перетворюються на драйвери зростання. Зрештою, вони є невід'ємною частиною оцінки дослідних підрозділів і цілих установ, яка періодично здійснюється в більшості установ.

Переваги експертної оцінки давно відомі. Однією з них є той факт, що рецензування підсилює саморегулюючий потенціал наукової системи, даючи можливість колегам на рівних оцінювати одне одного. Вирішальними факторами в цьому аспекті є прийняття високого інтелектуального рівня й насамперед компетентності фахівців, котрі оцінюють, і пов'язаний із цим консенсус серед вчених, що рецензування є найкращим із можливих способів оцінки. Поки обсяг і витрати не є надмірними і вибір рецензентів або питань, які перебувають у її фокусі, вважається прийнятним, експертна оцінка залишатиметься актуальним методом.

Незважаючи на визнану роль експертних оцінок як саморегулятора науки, проти їх розширення висувалось багато критичних заперечень. Надійність експертної оцінки піддається сумнівам у кількох аспектах:

- відповідні судження рецензентів часто суперечать одне одному. Найбільш сенсаційний доказ відсутності інтерсуб'єктивності достовірності отримано під час експерименту, в якому на рецензію подавались статті, вже опубліковані 18–32 міс. тому відомими вченими, в одних і тих самих журналах під різними іменами та адресами. Менше 20 % були прийняті до друку знову. Про відтворюваність рецензування навряд чи можна говорити;
- проблематичність при оцінюванні нових галузей знань. Зважаючи на значне їх зростання, а також збільшення міждисциплінарності, колегам буде нелегко сформулювати обґрунтовану думку, оскільки дисциплінарний мейнстрим посилюється в таких оціночних контекстах. Це також підтверджується помилковими судженнями колег про новаторські дослідження лауреатів Нобелівської премії або інших видатних вчених;
- іноді конфлікт інтересів експертів може призвести до несправедливих або навіть неправильних оцінок;

- також наголошується, що старші колеги з більшою ймовірністю не звертають уваги на результати роботи молодих учених і часто надають негативний відгук;
- окремі емпіричні дослідження впливу рецензування на публікаційну поведінку відзначали мейнстрим ефектів і тенденцію уникати ризикованих досліджень та таких, які руйнують парадигми. Така ситуація стимулює прагнення вчених не проводити ризикованих досліджень. Фундаментальні наукові відкриття, винаходи, розробки завжди ризиковані – на шляху до досягнення результату практично неможливо уникнути негативних результатів, обхідних шляхів, стагнації<sup>1</sup>.

Як основа для оцінки наукових досягнень певних учених експертна оцінка набагато надійніша в оцінці низькоефективних, ніж високоефективних здобутків. Кардинальні нововведення переважно виходили від аутсайдерів, котрі за сучасними стандартами не мали б жодних шансів<sup>2</sup>. Крім того, зростає ризик неправильного судження залежно від одиниці оцінки й, відповідно, недостатніх знань рецензентів. Чим тонший фокус оцінки, тим вищим є ризик дисциплінарно звуженого погляду і, отже, неправильного судження про нові галузі науки.

З огляду на обмежену надійність і можливі ненавмисні наслідки експертних оцінок, їх використання оцінюється по-різному залежно від контексту. Хоча рецензування іноді стикається з критикою як оцінка суто продуктивності, воно зазвичай розглядається позитивно як частина, що формує оцінки, спрямовані на перспективи розвитку установи чи дослідницького підрозділу.

Незалежно від контексту використання, попри міжнародне поширення експертної оцінки, є необхідність збільшення кількості експертів, що ускладнює їх вибір. Також зі зростанням рутинної роботи розглядається критично гранична користь оцінок. Наприклад, В. Крулл попереджає про небезпеку загострення зростання частоти оцінок, коли вони втрачають свій формувальний характер і перетворюються на безглуздий ритуал<sup>3</sup>.

Розглянемо показники, що ілюструють робоче навантаження, яке є результатом зростаючої необхідності в експертній оцінці. У 2017 фінансовому

<sup>1</sup> Fröhlich G. Evaluation wissenschaftlicher Leistungen. Medizin - Bibliothek – Information. 2003. Vol. 3, Nr. 2. Mai. URL: <http://eprints.rclis.org/6653/1/10fragen29-32.pdf>.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Krull W. Bewertung, Begutachtung und Evaluation in Wissenschaft und Forschung. *Evaluation: New Balance of Power. iFQ Working Paper*. 2011. No. 9, 15–23. URL: [https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/33626/ssoar-2011-hornbostel\\_et\\_al-Evaluation\\_new\\_balance\\_of\\_power.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2011-hornbostel\\_et\\_al-Evaluation\\_new\\_balance\\_of\\_power.pdf](https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/33626/ssoar-2011-hornbostel_et_al-Evaluation_new_balance_of_power.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2011-hornbostel_et_al-Evaluation_new_balance_of_power.pdf).



році Національний науковий фонд США отримав 49 415 пропозицій щодо фінансування, подібно до 2015 та 2016 фінансових років. Фонд розподілив 7,1 млрд дол. США на наукові й освітні програми приблизно 2000 коледжів, університетів та інших дослідницьких організацій на всій території країни. Гранти на дослідження отримали 64 тис. науковців, включаючи понад 31 тис. аспірантів та молодих науковців<sup>1</sup>. За перші три роки рамкової дослідницької програми Horizon 2020 (2014–2020 рр.) Європейська дослідницька рада (European Research Council, ERC) отримала 20 252 пропозиції за трьома основними схемами фінансування (стартовий грант, грант консолідатора, розширений грант) для приблизно 2555 грантоотримувачів. Показники успіху залишилися стабільними протягом усього періоду – близько 12 %. У процесі оцінки брали участь більше 2400 членів експертної групи і 15 800 зовнішніх рецензентів. Фондові агентства і дослідницькі ради “з усіх сил” намагаються знайти достатню кількість рецензентів, котрі мають необхідні знання<sup>2</sup>.

Необхідність задоволення потреби в розширенні оцінки зумовила пошук альтернативних способів розподілу грантів з метою зробити систему винагород більш ефективною і збалансованою, водночас полегшивши тягар перевірки (оцінки)<sup>3</sup>. У рамках пов’язаних із цим зусиль у 2012 р. було створено комерційну базу даних “Publons” – для визнання внеску дослідників у рецензування колег. База пропонує дослідникам можливість створити публічний і перевірений профіль своєї роботи як рецензентів та редакторів і надає підтвердження їхнього рівня знань для комітетів із грантів і найму.

Через значні зусилля, потрібні для якісних експертних оцінок, використання кількісних показників як менш трудомісткого керованого засобу оцінювання ефективності видається привабливим. Кількісні дані досліджень, що принаймні частково вважаються критеріями якості, є набагато дешевшими. Кількісні методи також надають окремим науковим організаціям перевагу в тому, що виводять процеси оцінювання досліджень на зовнішній рівень. Змістовні оцінки при цьому виключаються. Дані, що створюються самою науковою системою і частково є результатом внутрішніх наукових експертних оглядів, впливають на розподіл ресурсів, ззовні вимірюючи успіхи в автономних процесах самоконтролю науки.

<sup>1</sup> Report to the National Science Board on the National Science Foundation's merit review process, Fiscal Year 2017 / National Science Foundation. 2019. <https://www.nsf.gov/nsb/publications/2018/nsb201915.pdf>.

<sup>2</sup> Success rates: surge in applications to ‘struggling’ research councils. URL: <https://www.timeshighereducation.com/news/success-rates-surge-applications-struggling-research-councils>.

<sup>3</sup> From funding agencies to scientific agency / J. Bollen, D. Crandall, D. Junk et al. *EMBO reports*. 2014. Vol. 15 (2). P. 131–133. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3989857/>.



Сподівання на сумісність між різними контекстами дослідження пов'язані з кількісними показниками завдяки їх передбачуваній об'єктивності. Відповідно, індикатори переважно використовуються для порівняння великої кількості установ або дослідницьких груп (наприклад, при розподілі коштів за допомогою оцінки ефективності на підставі показників для порівняльного аналізу установами), або коли об'єктивні дані застосовуються як довідкова інформація.

Відсутність доступності та порівнянності кількісних даних досліджень, як і раніше, є однією з основних проблем в оцінці. Багатьох даних або немає, або їх можна отримати тільки через проведення внутрішніх обстежень або аналізу, що унеможливає зіставлення між установами всередині країни та країнами, адже витрачені зусилля непропорційні користі від оцінки досягнень. Додаткові витрати, пов'язані зі збором даних, мають бути переважені доданою цінністю отриманої інформації. Однак обмеження оцінки досліджень тільки доступними й порівнянними наборами даних викривлює картину оцінюваних досліджень, оскільки їх важливі результати не охоплюються. Наприклад, бібліометричні дані рецензованих журнальних статей є доступними, але інші типи результатів досліджень або публікацій, які можуть бути навіть важливішими для окремих дисциплін (наприклад, матеріали конференцій або монографії), не узагальнюються на міжнародному рівні й не ідентифікуються за допомогою функцій пошуку<sup>1</sup>.

Експерти з бібліографії, такі як А. ван Раан, визнають, що не всі дисципліни можуть бути змістовно відображені в бібліометричних показниках, які насамперед зручні для природничих наук. Однак у прикладних і технічних науках, а також соціальних, поведінкових, гуманітарних науках міжнародні журнали часто не є основним каналом комунікації<sup>2</sup>.

Хоча бібліометрія вдосконалюється, зокрема методи реєстрації публікацій у вказаних дисциплінах, вона все ще не може претендувати на те, щоб бути задовільним джерелом дослідницької інформації. Якщо покладатися тільки або значною мірою на індикатори, це може призвести до скорочення результативних досліджень у гуманітарних і соціальних науках у середньо- й довгостроковій перспективі. Ця тенденція (також з інших причин)

---

<sup>1</sup> Drittittel als Performanzindikator der Wissenschaftlichen Forschung / D. Jansen, A. Wald, K. Franke et al. *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. 2007. Vol. 59, Iss. 1. P. 125–149. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11577-007-0006-1>.

<sup>2</sup> Van Raan A. Measurement of Central Aspects of Scientific Research: Performance, Interdisciplinarity, Structure. 2005. *Measurement*. Vol. 3 (1). P. 1–19. URL: [https://www.researchgate.net/publication/252462300\\_Measurement\\_of\\_Central\\_Aspects\\_of\\_Scientific\\_Research\\_Performance\\_Interdisciplinarity\\_Structure](https://www.researchgate.net/publication/252462300_Measurement_of_Central_Aspects_of_Scientific_Research_Performance_Interdisciplinarity_Structure).

вже помітна в деяких європейських країнах<sup>1</sup>. Одним із головних критичних зауважень до бібліометричних баз даних англійською мовою є їх акцент, особливо в англійській періодиці. Крім того, переважна більшість наукових публікацій написана англійською мовою. Тому європейські вчені, котрі пишуть національними мовами, перебувають у невідповідному становищі порівняно з американськими чи британськими колегами<sup>2</sup>.

Важливе заперечення проти перебільшення значимості кількісних показників ефективності стосується їх орієнтації на наукові досягнення і певної довгострокової недооцінки менш вимірної якості навчання. Так, немає порівнянних на національному або міжнародному рівні даних про компетенцію випускників або про їхні професійні успіхи.

Істотний акцент на показниках оцінки, насамперед фінансування і даних публікацій, в обстеженнях для професійного й внутрішнього розподілу коштів явно призводить до небажаних коригувань поведінки. Це можна, наприклад, спостерігати під час вибору та планування наукових проектів, а також щоб уникнути відкритих проектів із невизначеними результатами й публікаційним потенціалом, а також у видавничій практиці, зокрема у фрагментарній публікації результатів у максимально можливій кількості окремих публікацій.

Як наслідок, широке використання кількісних оцінок і рейтингів, заснованих на цих оцінках, протягом останніх десятиліть піддавалось критиці з боку різних секторів науки. Вчені та великі наукові організації виступали з різними ініціативами з метою поліпшення процедур оцінювання. Серед них наріжним каменем є Сан-Франциська декларація про оцінку досліджень (San Francisco Declaration on Research Assessment, DORA). У позиційному документі зазначено, що “обов’язково, аби науковий результат вимірювався точно і мудро”<sup>3</sup>. DORA фокусується на нецільовому використанні фактору впливу журналу (JIF) для оцінки роботи вченого. Спочатку JIF був розроблений для бібліотекарів, щоб оцінити актуальність наукових журналів. Як такий він є малоінформативним, з огляду на значущість і наукову актуальність окремих публікацій. Відповідно до цього, ініціатива “Наука в перехідний період” в Нідерландах розглядає кількісну оцінку як

<sup>1</sup> Henkel M. The Modernisation of Research Evaluation: The Case of the UK. *Higher Education*. 1999. Vol. 38. P.105–122. URL: [https://www.researchgate.net/publication/226002281-The\\_Modernisation\\_of\\_Research\\_Evaluation\\_The\\_Case\\_of\\_the\\_UK](https://www.researchgate.net/publication/226002281-The_Modernisation_of_Research_Evaluation_The_Case_of_the_UK).

<sup>2</sup> Fröhlich G. Evaluation wissenschaftlicher Leistungen. *Medizin – Bibliothek – Information*. 2003. Vol. 3, Nr. 2. Mai. URL: <http://eprints.rclis.org/6653/1/10fragen29-32.pdf>.

<sup>3</sup> The growth of science: Implications for the evaluation and funding of research in Switzerland. URL: [https://www.swir.ch/images/stories/pdf/en/Policy\\_Analysis\\_SSC\\_2\\_2018\\_Growth\\_of\\_Science\\_WEB.pdf](https://www.swir.ch/images/stories/pdf/en/Policy_Analysis_SSC_2_2018_Growth_of_Science_WEB.pdf).

серйозну проблему, що відвертає увагу вчених від питань загального значення. Наука стала системою самозвернення, де якість вимірюється переважно за бібліометричними параметрами, а соціальна значимість недооцінюється.

Інший, більш методологічно орієнтований документ – “Лейденський маніфест для досліджень” – складений спільними зусиллями вчених-соціологів, соціологів-практиків і дослідників як відповідь на те, що експерти вважають неправильним повсюдне застосування кількісних показників до оцінки наукових результатів. Лейденський маніфест перераховує кілька рекомендацій, спрямованих на належний баланс кількісної і якісної оцінки, тоді як остання є чітким пріоритетом. Автори наголошують на необхідності використання якісних даних для генерування кількісних показників, прозорості застосовуваних підходів, а також відповідному рівні точності. Крім того, вони підкреслюють потребу в постійному перегляді й оновленні показників, аби забезпечити їх відповідність конкретним завданням проведеного оцінювання. Ці різні пропозиції і рекомендації можуть розглядатись як такі, що сприяють культурним змінам усередині науки, ініціюють дискусії і роздуми про частоту використання різних методів оцінювання і просування та їхні наслідки для окремого вченого, а отже, для системи загалом<sup>1</sup>.

У контексті процесів оцінювання опора на такі показники – часто як заміна інформованої експертної оцінки – є джерелом глибокого занепокоєння вчених. Р. Р. Ернст, лауреат Нобелівської премії з хімії, вказує на таку критику: “Ми глибоко переконані в тому, що людська творчість і креативність перебувають за межами всіх можливих кількісних показників. Теперішній ажіотаж щодо бібліометрії чітко показав, що оцінка якості наукових публікацій і наукових проєктів за одними тільки бібліометричними показниками неадекватна. Почніть читати статті, а не просто оцінювати їх, рахуючи цитати!”<sup>2</sup>.

Для запобігання ймовірним спотворенням у використанні й можливості класифікувати контекстуальні залежності кількісні наукові показники мають бути “вбудовані в систематичне відображення науки”, а розроблення та застосування комбінації зовнішніх індикаторів оцінки і внутрішніх комісій з оцінки є визначальними тенденціями<sup>3</sup>. Навіть бібліометричний экс-

<sup>1</sup> The growth of science: Implications for the evaluation and funding of research in Switzerland. URL: [https://www.swir.ch/images/stories/pdf/en/Policy\\_Analysis\\_SSC\\_2\\_2018\\_Growth\\_of\\_Science\\_WEB.pdf](https://www.swir.ch/images/stories/pdf/en/Policy_Analysis_SSC_2_2018_Growth_of_Science_WEB.pdf).

<sup>2</sup> *Browman H. I., Stergiou K. I.* Factors and indices are one thing, deciding who is scholarly, why they are scholarly, and the relative value of their scholarship is something else entirely. 2008. URL: <https://www.int-res.com/abstracts/ese/v8/n1/p1-3/>.

<sup>3</sup> *Weingart P.* Impact of Bibliometrics upon the Science System: Inadvertent Consequences?. 2005. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11192-005-0007-7>

перт А. ван Раан розглядав значущі бібліометричні показники як допоміжний засіб для експертної оцінки: попри недоліки, остання залишалася найкращим методом оцінювання досліджень<sup>1</sup>. Після палких дискусій була висловлена думка, що інформоване рецензування ґрунтується на консенсусі між вказаними вище основними методами оцінювання досліджень (Assessing Europe's University-Based Research. European Commission – AUBR 2010). Тоді як кількісні показники забезпечують серйозну основу для запитань і можливу корекцію упередженості колег, експертне рецензування оцінює науковий потенціал установи. Проте інформовані експертний огляд або експертна оцінка можуть розглядатись як спроба пом'якшити ймовірні викривлення в оцінці досліджень, але не як вирішення всіх методологічних проблем оцінки, згаданих вище. Ключові питання експертної оцінки не тільки зберігаються, але навіть посилюються новими контекстами і цілями. Через зростання кількості й обсягу оцінок, які дедалі більше стосуються не тільки окремих дослідних програм, а й цілих підрозділів, установ, використання економних за часом оглядових вихідних даних серед експертів потрібне, аби впоратися з великою кількістю індивідуальної інформації<sup>2</sup>. Таким чином, ефекти спотворення, пов'язані з індикаторами, збільшуються.

Зважаючи на проблеми і дискусії щодо оцінки наукових досліджень, останніми роками здійснювалися спроби її поліпшити<sup>3</sup>.

У Сполученому Королівстві, країні, де діє одна з перших у Європі систем фінансування, заснована на результатах досліджень, у рамках Основи досліджень та вдосконалення наукових досліджень (Research Excellence Framework, REF) у 2014 р. у результаті дебатів щодо кількісної оцінки видано велику доповідь “Метричний приплив” – звіт за незалежним оглядом ролі метрик в оцінці та управлінні дослідженнями<sup>4</sup>. Однією з основних ре-

---

<sup>1</sup> Van Raan A. Statistical properties of bibliometric indicators: Research group indicator distributions and correlations. 2005. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/asi.20284>.

<sup>2</sup> Torka M. Evaluation: New Balance of Power. *iFQ Working Paper*. 2011. No. 9. P. 69–81. URL: [https://www.academia.edu/14968283/Institutioneller\\_gleich\\_handlungspraktischer\\_Wandel\\_Das\\_Beispiel\\_von\\_Begutachtungspraktiken\\_bei\\_der\\_Evaluation\\_wissenschaftlicher\\_Einrichtungen\\_2011\\_](https://www.academia.edu/14968283/Institutioneller_gleich_handlungspraktischer_Wandel_Das_Beispiel_von_Begutachtungspraktiken_bei_der_Evaluation_wissenschaftlicher_Einrichtungen_2011_).

<sup>3</sup> The growth of science: Implications for the evaluation and funding of research in Switzerland. URL: [https://www.swir.ch/images/stories/pdf/en/Policy\\_Analysis\\_SSC\\_2\\_2018\\_Growth\\_of\\_Science\\_WEB.pdf](https://www.swir.ch/images/stories/pdf/en/Policy_Analysis_SSC_2_2018_Growth_of_Science_WEB.pdf).

<sup>4</sup> The Metric Tide: Report of the Independent Review of the Role of Metrics in Research Assessment and Management / J. Wilsdon, E. Belfiore, L. Allen, P. Campbell. 2015. July. URL: [https://www.researchgate.net/publication/279402178\\_The\\_Metric\\_Tide\\_Report\\_of\\_the\\_Independent\\_Review\\_of\\_the\\_Role\\_of\\_Metrics\\_in\\_Research\\_Assessment\\_and\\_Management](https://www.researchgate.net/publication/279402178_The_Metric_Tide_Report_of_the_Independent_Review_of_the_Role_of_Metrics_in_Research_Assessment_and_Management)

комендацій було посилення прозорості у побудові й використанні показників, особливо для рейтингів університетів і наукових установ. Крім того, у доповіді наголошено, що особи, котрі займаються оцінкою й управлінням дослідженнями, повинні поводитись відповідально, з огляду на вплив, який індикатори справлятимуть на структури стимулів, поведінку, рівність і різноманітність. Однак JIF як критерій був залишений.

Заклик до відповідальності різних зацікавлених сторін також покладено в основу ініціативи “Відповідальні показники в Європі”, де зростання відкритості науки розглядається як можливість реорганізувати систему академічних винагород, аби забезпечити валідність і надійність оцінки досліджень. У 2014 р. основні нідерландські наукові організації переглянули критерії Стандартного протоколу оцінки на 2015–2021 рр., відмовившись від продуктивності як незалежного критерію для оцінки якості роботи вчених. Сигнал є очевидним: “більше не обов’язково краще”. Відповідно до цього, група експертів, скликана цюріхськими університетом і університетською лікарнею Цюріха, розробила контрольний список для вибору академічних кафедр у галузі медицини, що включає різні критерії на додаток до дослідницької діяльності, зокрема сильну емоційну, особисту складову й навички спілкування. Загальна мета цих ініціатив – зменшити ненавмисні негативні наслідки оцінки та адаптувати її до різних потреб наукової системи в методології й частоті<sup>1</sup>.

Міркування про те, як вирішити цю важливу проблему, відображають дві загальні тенденції. По-перше, здійснюються спроби використання індикаторів, адаптованих до власних критеріїв якості вчених, а також до загального контексту процесу оцінювання. Приклади із соціальних і гуманітарних наук добре відомі. Вони можуть бути орієнтиром для інших дисциплін. Хоча такі підходи є складними з точки зору витрат і адміністрування, вони покращують використання показників у конкретному контексті, адже відповідають рекомендаціям, перерахованим у Лейденському маніфесті, і повинні сприяти переходу від неявних до явних критеріїв і процедур. Другий підхід може ґрунтуватися на реалізації політик відкритого доступу. Одним із найважливіших стимулів для просування відкритого доступу є реформування системи винагород, яка є частиною кожної рецензованої публікації. У цьому напрямі вже висувались різні ініціативи, щоб зменшити залежність вчених від традиційних систем публікацій наукових досліджень. Наприклад, Університет Льежа в Бельгії вимагає, аби оцінка дослідників щодо просування по службі і перебування на посаді ґрунтувалася

<sup>1</sup> The growth of science: Implications for the evaluation and funding of research in Switzerland. URL: [https://www.swir.ch/images/stories/pdf/en/Policy\\_Analysis\\_SSC\\_2\\_2018\\_Growth\\_of\\_Science\\_WEB.pdf](https://www.swir.ch/images/stories/pdf/en/Policy_Analysis_SSC_2_2018_Growth_of_Science_WEB.pdf).

виключно на публікаціях, представлених в інституціональному сховищі університету (відкритий архів). У Великобританії Рада з фінансування вищої освіти Англії (Higher Education Funding Council for England, HEFCE) прийняла аналогічне рішення для наступного раунду системи, яка розглядатиме тільки публікації в межах відкритого доступу.

Упровадження відкритого доступу є унікальною можливістю переглянути результати оцінювання досліджень. Наприклад, після публікації колегіальний огляд міг би знову надати інформацію про змістовну оцінку, що фокусується на науковій якості опублікованої роботи, а не на репутації журналу або редактора книги, де вона опублікована. Сприяння журналам відкритого доступу в поєднанні з адаптованою оцінкою досліджень також може стати способом зменшення залежності вчених від комерційно орієнтованих наукових видавців і скорочення зростаючих витрат на публікації. Цей аргумент був висунутий швейцарськими університетами у плані дій, що реалізує національну стратегію відкритого доступу, розроблену ЗВО і національним науковим фондом (Swiss National Science Foundation, SNSF). Реформа оцінювання досліджень, що заохочує публікації у відкритому доступі, також передбачає необхідність вжиття конкретних заходів, спрямованих на зменшення негативного впливу на вчених, зокрема молодих, котрі перебувають у процесі встановлення своєї наукової репутації за допомогою публікацій. Тому швейцарським ЗВО пропонується взяти до уваги керівні принципи декларації DORA і Лейденського маніфесту, а також інших національних ініціатив.

Отже, оцінки не повинні заохочувати довжину списку публікацій або віддавати пріоритет авторитету журналів, де роботи були опубліковані. Навпаки, оцінка має бути зосереджена на змісті обмеженого числа публікацій. Контентно орієнтована оцінка є центральною для успішного й продуктивного впровадження Open Science і застерігає щодо так званих хижих журналів. Останні пропонують можливість публікації через оплату зборів за обробку статей, водночас радикально обмежують або взагалі не використовують рецензування<sup>1</sup>.

Незважаючи на актуальність, важко оцінити, наскільки швидко і якою мірою різні ініціативи та реформи, спрямовані на поліпшення оцінки досліджень, будуть прийняті науковим співтовариством. За правильного застосування, тобто з урахуванням різних контекстів і стандартів якості, характерних для наукової галузі, кількісна оцінка повинна підтримувати якісну оцінку<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> The growth of science: Implications for the evaluation and funding of research in Switzerland. URL: [https://www.swir.ch/images/stories/pdf/en/Policy\\_Analysis\\_SSC\\_2\\_2018\\_Growth\\_of\\_Science\\_WEB.pdf](https://www.swir.ch/images/stories/pdf/en/Policy_Analysis_SSC_2_2018_Growth_of_Science_WEB.pdf).

<sup>2</sup> Ibid.



Як зазначалося, одна з найвідоміших систем оцінки наукових досліджень в європейських країнах була запроваджена у Великобританії ще в 1980-х роках. Це система Research Assessment Exercise (RAE), за якою здійснювалася оцінка наукових установ із 1986 р., з інтервалом зазвичай від п'яти до шести років. Останній раз оцінка RAE була проведена у 2008 р. Нова система оцінювання, розроблена на заміну RAE, має назву Research Excellence Framework (REF). Структуру REF порівняно з RAE було розширено, уточнено й доповнено щодо основних формулювань. Важливою відмінністю REF було включення в систему оцінки соціального впливу наукових досліджень, який став предметом гострої дискусії<sup>1</sup>. Критики застерігають: врахування ненаукового фактора в оцінці може поставити під загрозу свободу досліджень<sup>2</sup>.

Відповідно до врахування соціального впливу досліджень за межами наукової системи, REFCE здійснюється розподіл фінансування на дослідницьку діяльність. Крім того, дослідження мають впливати безпосередньо, причому вплив повинен бути передбачуваний. Тому наукові установи, університети мають довести, що вони запланували цей вплив. Однак це не тільки суперечить традиційній оцінці наукової якості іншими дослідниками у процесі рецензування, а й впливу досліджень, насамперед університетських, на суспільство загалом, який часто буває доволі повільним, неструктурованим і багато в чому непрогнозованим процесом<sup>3</sup>.

Проте гостра критика не вплинула на здійснення оцінок REF. Наступний раунд такої оцінки буде проведено у 2021 р. (попередній відбувся у 2014 р.). Основною метою REF 2021 є отримання результатів оцінки для кожного подання, зробленого установами. Ці результати відображають потрійну мету оцінки:

- органи, що здійснюють фінансування науки, мають намір використати результати оцінки, аби повідомити про вибіркове виділення грантів установам, починаючи з 2022–2023 рр.;
- оцінка забезпечує відповідальність за державні інвестиції в дослідження і дає докази переваг цих інвестицій;
- результати оцінювання забезпечують інформаційну оцінку й встановлюють репутаційні показники для використання в системі науки та для публічної інформації.

<sup>1</sup> Aufregung im Elfenbeinturm. 2011. URL: <https://www.duz.de/beitrag/!id/13/aufregung-im-elfenbeinturm>.

<sup>2</sup> Hubert E. Die Erziehungswissenschaft im Vereinigten Königreich: Dieerziehungswissenschaftliche Forschungslandschaft im Spiegel derForschungsevaluation. Erziehungswissenschaft. 2016. Vol. 27, Iss. 52. S. 25–41. [https://www.pedocs.de/volltexte/2016/12207/pdf/Erziehungswissenschaft\\_2016\\_52\\_Ertl\\_Erziehungswissenschaft\\_im\\_Vereinigten\\_Koenigreich.pdf](https://www.pedocs.de/volltexte/2016/12207/pdf/Erziehungswissenschaft_2016_52_Ertl_Erziehungswissenschaft_im_Vereinigten_Koenigreich.pdf).

<sup>3</sup> Aufregung im Elfenbeinturm. 2011. URL: <https://www.duz.de/beitrag/!id/13/aufregung-im-elfenbeinturm>.



Крім того, оцінка REF виконує такі завдання<sup>1</sup>:

- забезпечує потужну доказову базу для інформування про стратегічні рішення щодо національних пріоритетів досліджень;
- створює стимул для установ та окремих дослідників;
- інформує установи та інші органи про розподіл ресурсів.

REF – це процес експертного огляду, що ґрунтується на принципах справедливості, рівності, прозорості<sup>2</sup>.

Під час формування загальних рішень щодо якості, згідно з REF, оцінюються три елементи: результати, вплив та навколишнє середовище. Якість поданих результатів досліджень оцінюється з точки зору їхньої оригінальності, значущості та строгості з посиланням на міжнародні стандарти якості (цей елемент матиме вагу в 60 % загального результату, визначеного за кожним поданням НДР). Другим елементом є оцінка досягнення та значення впливу на економіку, суспільство, культуру, державну політику, якість життя, що були підкріплені відповідними доказами (25 %). Також дослідницьке середовище оцінюється в аспекті його життєздатності та стійкості, включаючи підхід, що дає змогу впливати на дослідження та їх внесок у життєздатність і стійкість ширшої дисципліни або дослідницької бази (15 %)³. Загальне визначення рівнів якості має чотири ступені та чотири “зірки”⁴.

Потрібне однакове тлумачення загальних критеріїв для оцінки результатів та визначення рівнів якості. Оригінальність розуміється як ступінь, на рівні якого результат дає важливий і новаторський внесок у розуміння і знання в цій галузі. Результати досліджень, що демонструють оригінальність, відображають: аргументацію й інтерпретацію нових та/або складних проблем; розроблення інноваційних методів дослідження, методології та аналітичних методів; надання нових аргументів або форм вираження, інтерпретацій та/або розуміння; збирання і залучення нових типів даних та/або теорію просування, або аналіз доктрини, політики чи практики і нових форм вираження. Значення розуміється як ступінь, на досягнення якого НДР вплинула або здатна впливати, вплив на знання у певній галузі та наукову думку, або на розвиток і розуміння політики та/або практики. Строгість розуміється як ступінь, на рівні якого робота демонструє інтелектуальну цілісність, ґрунтується на надійних і відповідних концепціях, джерелах, теорії та/або методології⁵.

<sup>1</sup> Guidance on submissions REF (2019-01). URL: <https://www.ref.ac.uk/publications/guidance-on-submissions-201901>.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Panel criteria and working methods (2019/02). URL: <https://www.ref.ac.uk/publications/panel-criteria-and-working-methods-201902>.

<sup>5</sup> Ibid.

Оцінюючи результати, експерти шукатимуть докази якості наукової роботи з точки зору її оригінальності, значущості та строгості, а також застосуватимуть загальні визначення рівнів якості. Пошук доказів здійснюється за такими типами характеристик, що відповідають кожному з рівнів якості “зірок”<sup>1</sup>: наукова точність і досконалість, що стосується дизайну, методу, виконання та аналізу; значне доповнення до знань і концептуальних рамок галузі; фактична значимість дослідження; масштабність, виклик і логістичні труднощі, спричинені дослідженням; логічна узгодженість аргументів; внесок у побудову теорії; значимість роботи для просування знань, навичок, розуміння й наукової діяльності в теорії, практиці, освіті, управлінні та/або політиці; застосовність і значимість для відповідних користувачів послуг та дослідників; потенційна застосовність для політики, наприклад, охорони здоров’я, продовольчої безпеки або добробуту.

Якщо немає достатніх доказів принаймні однієї з перерахованих характеристик, результати досліджень будуть визначені як “некласифіковані”.

Важливо, щоб взаємодія між оцінювачами й рецензентами давала змогу вести реальний діалог, оскільки аналіз сильних і слабких сторін демонструє оцінку майбутнього потенціалу установи. Щоб ця оцінка могла позитивно впливати, процедури оцінювання слід відокремити від заходів із виплати штрафів і санкцій<sup>2</sup>.

Отже, за останнє десятиліття різноманітність і частота наукових оцінок ефективності значно зросли, з одного боку, в результаті збільшення ролі рецензованих рішень у національній і міжнародній конкуренції, з другого – через вищі зобов’язання для подання звітності державі, фінансуючим організаціям і громадськості.

З усіх форм оцінки ефективності форматуюча оцінка, у рамках якої експерти вивчають потенціал розвитку і вдосконалення оцінюваного підрозділу в діалозі з ним, найбільш позитивно кваліфікується вченими, співробітниками установи в емпіричних дослідженнях, а також визнається як інструмент підвищення якості. Короткі, зовні встановлені певні цикли оцінки, їх зростаюча частота й рутинізація негативно впливають на ефективність цього методу. Зі зростаючою частотою оцінок гранична користь між ефектом досліджень і оптимізацією продуктивності, з одного боку, і витратами на оцінку, з другого, неухильно знижується.

---

<sup>1</sup> Panel criteria and working methods (2019/02). URL: <https://www.ref.ac.uk/publications/panel-criteria-and-working-methods-201902>.

<sup>2</sup> Wissenschaft unter Beobachtung. Effekt und Defekt von Evaluationen. M. Hildegard, S. Dagmar (Hrsg.). 2008. URL: [https://www.researchgate.net/publication/283775562\\_HILDEGARD\\_MATTHIES\\_DAGMAR\\_SIMON\\_Hrsg\\_Wissenschaft\\_unter\\_Beobachtung\\_Effekte\\_und\\_Defekte\\_von\\_Evaluationen](https://www.researchgate.net/publication/283775562_HILDEGARD_MATTHIES_DAGMAR_SIMON_Hrsg_Wissenschaft_unter_Beobachtung_Effekte_und_Defekte_von_Evaluationen).

## 7.2. ДЕРЖАВНЕ СТИМУЛЮВАННЯ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ РОБІТ

У сучасному світі успіх країни на світовому ринку залежить не від дешевої робочої сили та експорту сировини, а від розроблення інноваційної продукції, що потребує розвитку науки, відповідної інфраструктури та залучення інвестицій. Основними факторами успішного поступу науки є послідовна та тривала інноваційна політика держави з чітко сформульованими цілями і завданнями, бюджетне фінансування й створення інфраструктури для розвитку фундаментальних досліджень, підтримка новітніх секторів економіки шляхом запровадження пільг і програм розвитку, зокрема регіонального, за допомогою цільових програм, створення спеціальних економічних зон та технопарків. Державне стимулювання та підтримка фундаментальних і прикладних досліджень є важливим чинником розвитку науки в країні.

На теперішньому етапі соціально-економічних перетворень та підвищення конкурентоспроможності вітчизняної науки управління у сфері наукових досліджень і розробок безпосередньо пов'язується з оцінкою їх результатів. Підсумки оцінки результативності і якості науково-дослідної роботи тісно пов'язані з її стимулюванням.

Стимулювання наукової діяльності належить до одного з динамічних інструментів управління, пов'язаних із впливом на інтереси учасників процесу “дослідження – виробництво” і спрямованих на задоволення їх соціальних потреб із метою підвищення зацікавленості в досягненні необхідних кінцевих результатів. Стимулювання розвитку науки полягає у проведенні заходів, пов'язаних із задоволенням економічних і соціальних інтересів організацій, підприємств і окремих науковців, котрі здійснюють фундаментальні та прикладні дослідження, розробляють і освоюють нову високоефективну техніку. Стимулювання відбувається в рамках науково-технічної політики держав, основною метою якої є раціональне розміщення та ефективне використання науково-технічного потенціалу, збільшення внеску науки і техніки в розвиток економіки країни.

Процес стимулювання може відбуватися на двох рівнях<sup>1</sup>:

- зовнішнє стимулювання – держава, застосовуючи різні інструменти, стимулює наукові організації до підвищення результативності виконуваних наукових досліджень і їх якості;

<sup>1</sup> Феоктистова О. А. Результаты труда научных работников: инструменты государственного стимулирования качества. 2014. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rezultaty-truda-nauchnyh-rabotnikov-instrumenty-gosudarstvennogo-stimulirovaniya-kachestva>.

– внутрішнє стимулювання – сама наукова організація стимулює своїх працівників до підвищення результативності їхньої праці та якості проведених досліджень.

Ці дві системи стимулювання взаємопов'язані, зокрема в такому:

- внутрішнє стимулювання науковців не можливе без наявності фінансового забезпечення наукових досліджень, яке залежить від відповідності отриманих науковою організацією результатів критеріям якості, встановленим щодо неї зовнішнім стимулюванням;
- критерії, які встановлюються при оцінці якості наукових досліджень організації (зовнішнє стимулювання), справляють стимулюючий вплив не тільки на керівництво наукової організації, а й на науковців (внутрішнє стимулювання).

Зовнішня і внутрішня системи стимулювання повинні співвідноситися тією мірою, якою вони забезпечуватимуть необхідний рівень якості результатів наукових досліджень, що задовольняє вченого – наукову організацію – державу.

Таким чином, зв'язок між стимулюванням науковців і підвищення якості результатів науково-дослідних робіт, виконуваних у науковій організації, видається очевидним.

Державними заходами стимулювання науково-дослідної діяльності може бути сукупність заходів, що реалізуються органами державної влади з метою створення необхідних правових, економічних, організаційних умов і стимулів для провадження такої діяльності.

До основних функцій державних органів у науковій сфері належить координація наукової діяльності, акумулювання коштів, стимулювання досліджень, конкуренції, створення правової бази НДДКР (у тому числі системи захисту авторських прав та охорони інтелектуальної власності), кадрове забезпечення наукової діяльності, формування інфраструктури, визначення пріоритетів інтеграції науки у світовий простір.

В умовах становлення й розвитку ринкової економіки в Україні відсутність ефективної державної промислової політики стала причиною стагнації багатьох наукомістких виробництв. У результаті значно знизилася конкурентоспроможність країни у пріоритетних науково-технологічних напрямках, посилилася технологічна залежність економіки від зовнішніх ринків. Зв'язок науки з промисловим розвитком залишається доволі слабким, що безпосередньо впливає на ефективність упровадження новітніх технологій у наукомісткі виробництва, а частка підприємств, готових надавати фінансову підтримку науковим дослідженням, мала. За приблизними розрахунками, у 1990 р. в Україні видатки на НДДКР на одну особу становили

220 дол. США<sup>1</sup>, а у 2013 р. – 73,7 дол. США, тоді як у країнах колишнього СРСР у Білорусі – 118,44 дол. США (2013 р.), Латвії – 136,8 (2017 р.), Литві – 245,36 (2017 р.), Естонії – 1264,62 дол. США (2017 р.)<sup>2</sup>.

Протягом 2018 р. НДР в Україні виконували 950 організацій, 48,1 % з яких належали до державного сектору економіки, 37,0 % – підприємницького, 14,9 % – вищої освіти<sup>3</sup>.

Найбільша кількість організацій була підпорядкована Національній академії наук України – 180, Міністерству освіти і науки України – 129, Національній академії аграрних наук України – 86, Міністерству аграрної політики та продовольства України – 52, Міністерству охорони здоров'я України – 36, Національній академії медичних наук – 35, Міністерству економічного розвитку і торгівлі України – 33, Національній академії педагогічних наук – 12 організацій<sup>4</sup>.

На підприємствах та в організаціях, які здійснювали НДР, кількість виконавців таких робіт на кінець 2018 р. становила 88,1 тис. осіб (з урахуванням сумісників та осіб, котрі працюють за договорами цивільно-правового характеру), з яких 65,4 % – дослідники, 9,7 % – техніки, 24,9 % – допоміжний персонал (табл. 7.1). Чисельність працівників, задіяних у виконанні наукових досліджень і розробок, – це загальна кількість працівників наукової організації, котрі беруть у них безпосередню участь<sup>5</sup>.

В Україні у 2017 р. частка виконавців НДР (дослідників, техніків і допоміжного персоналу) в загальній кількості зайнятого населення становила 0,58 %, у тому числі дослідників – 0,37 %<sup>6</sup>. У 2018 р. частка виконавців НДР у загальній кількості зайнятого населення знизилась та дорівнювала 0,54 %, у тому числі дослідників – 0,35 %<sup>7</sup>. Це нижче, ніж загалом у ЄС (табл. 7.2).

За даними Євростату, у 2016 р. найвищою ця частка була в Данії (3,18 і 2,2 %), Фінляндії (3,04 і 2,26 %), Великобританії (2,29 і 1,68 %) та Нідерлан-

<sup>1</sup> Булкин И. Масштабы кризиса финансирования научно-технической деятельности в Украине. 2017. URL: <https://commons.com.ua/uk/masshtaby-krizisa-nauki/>.

<sup>2</sup> List of countries by research and development spending. URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_research\\_and\\_development\\_spending](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_research_and_development_spending).

<sup>3</sup> Наукові дослідження і розробки у 2018 році / Державна служба статистики України. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/ni/arh\\_ndr\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/ni/arh_ndr_u.html).

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Наукова та інноваційна діяльність України, 2017 рік: стат. зб. / Державна служба статистики України. Київ, 2018. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2018/zb/09/zb\\_nauka\\_2017.pdf](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/09/zb_nauka_2017.pdf).

<sup>7</sup> Наукові дослідження і розробки у 2018 році / Державна служба статистики України. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/ni/arh\\_ndr\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/ni/arh_ndr_u.html).

Таблиця 7.1

**Динаміка кількості працівників, задіяних у виконанні наукових досліджень і розробок за категоріями в Україні, осіб**

Рік	Кількість працівників, усього	У тому числі				
		з них мають науковий ступінь		дослідники	техніки	допоміжний персонал
		доктора наук	доктора філософії (кандидата наук)			
2010 <sup>1</sup>	182 484	11 974	46 685	133 744	20 113	28 627
2011 <sup>1</sup>	175 330	11 677	46 321	130 403	17 260	27 667
2012 <sup>1</sup>	164 340	11 172	42 050	122 106	15 509	26 725
2013 <sup>1</sup>	155 386	11 155	41 196	115 806	14 209	25 371
2014 <sup>1,3</sup>	136 123	9 983	37 082	101 440	12 299	22 384
2015 <sup>1,3</sup>	122 504	9 571	32 849	90 249	11 178	21 077
2016 <sup>2,3</sup>	97 912	7 091	20 208	63 694	10 000	24 218
2017 <sup>2,3</sup>	94 274	6 942	19 219	59 392	9 144	25 738
2018 <sup>2,3</sup>	88 128	7 043	18 806	57 630	8 553	21 945

<sup>1</sup> Дані за 2010–2015 рр. включають постійних і тимчасових працівників (сумісників та осіб, котрі працюють за договорами цивільно-правового характеру, включаючи науково-педагогічних працівників).

<sup>2</sup> Починаючи з 2016 р., дані наведено без урахування науково-педагогічних працівників, які не виконували наукових досліджень і розробок.

<sup>3</sup> Дані наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони Операції об'єднаних сил.

Джерело: Наукова та інноваційна діяльність України, 2017 рік: стат. зб. / Державна служба статистики України. Київ, 2018. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2018/zb/09/zb\\_nauka\\_2017.pdf](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/09/zb_nauka_2017.pdf).

дах (2,28 і 1,39 %); найнижчою – у Румунії (0,54 і 0,34 %), на Кіпрі (0,87 і 0,62 %), Болгарії (1,09 і 0,71 %) та Польщі (1,08 і 0,83 %)<sup>1</sup>.

Частка докторів наук та докторів філософії (кандидатів наук) серед вивчених НДР становила 29,3 %, серед дослідників – 44,7 %<sup>2</sup>.

Більше половини загальної кількості докторів наук та докторів філософії (кандидатів наук), які здійснювали НДР, працювали в організаціях державного сектору економіки, 35 % – вищої освіти, 5 % – підприємницького сектору<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Наукові дослідження і розробки у 2018 році / Державна служба статистики України. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/ni/arh\\_ndr\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/ni/arh_ndr_u.html).

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Там само.

Таблиця 7.2

**Динаміка кількості виконавців наукових досліджень і розробок та дослідників у розрахунку на 1000 осіб зайнятого населення (у віці 15–70 років), за даними Євростату, осіб**

Країна	Виконавці наукових та науково-технічних робіт										Дослідники					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ЄС-28 <sup>1</sup>	17,9	18,7	...	19,7	...	20,3	...	...	11,5	11,9	...	12,8	...	13,3	...	...
Болгарія	6,9	7,1	7,5	7,7	8,7	10,0	...	...	4,6	5,0	5,2	5,6	6,1	6,5	...	...
Естонія	18,4	17,4	17,3	17,2	17,5	16,1	...	...	13,7	13,1	12,9	12,6	12,9	11,7	...	...
Іспанія	19,4	19,4	19,6	19,6	19,3	19,1	...	...	12,0	12,0	12,3	12,3	12,2	12,1	...	...
Латвія	11,1	12,0	12,7	11,9	12,9	13,0	...	...	7,9	8,8	9,4	8,6	9,2	9,0	...	...
Литва	15,5	18,3	17,8	18,0	19,0	16,7	...	...	11,5	14,2	14,2	14,3	15,0	13,3	...	...
Німеччина	...	21,9	...	22,3	...	23,4	...	...	...	13,7	...	14,2	...	15,0	...	...
Польща	8,5	8,8	9,1	9,5	9,8	10,0	...	...	6,6	6,6	6,8	7,2	7,4	7,5	...	...
Румунія	4,7	5,2	5,2	5,3	5,2	5,3	...	...	3,7	3,1	3,4	3,4	3,3	3,3	...	...
Словаччина	12,2	12,4	12,5	12,0	12,3	12,0	...	...	10,4	10,7	10,8	10,5	10,7	10,1	...	...
Словенія	19,1	23,6	23,1	24,0	23,6	22,9	...	...	11,7	13,7	13,6	13,6	13,6	12,5	...	...
Угорщина	14,6	14,9	14,9	15,1	14,1	13,5	...	...	9,6	9,9	9,8	9,8	9,6	9,2	...	...
Чеська Республіка	16,2	17,2	18,2	19,1	19,9	20,3	...	...	9,0	9,6	9,9	10,6	11,2	11,5	...	...
Україна <sup>2</sup>	9,5	9,1	8,5	8,0	7,5	7,5	6,0	5,8	7,0	6,8	6,3	6,0	5,6	5,5	3,9	3,7

<sup>1</sup> До 1 липня 2013 р. – ЄС-27.

<sup>2</sup> Дані за 2010–2015 рр. охоплюють постійних та тимчасових працівників (сумісників та осіб, які працюють за договорами цивільно-правового характеру, включаючи науково-педагогічних працівників), дані з 2016 р. наведено без урахування науково-педагогічних працівників, котрі не були задіяні у виконанні наукових досліджень і розробок.

Джерело: Наукова та інноваційна діяльність України, 2017 рік: стат. зб. / Державна служба статистики України. Київ, 2018. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2018/zb/09/zb\\_nauka\\_2017.pdf](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/09/zb_nauka_2017.pdf).



Наразі Законом “Про наукову та науково-технічну діяльність” декларується бюджетне фінансування наукової і науково-технічної діяльності у розмірі не менше 1,7 % ВВП України (ст. 48). Також передбачається застосування фінансово-кредитних та податкових інструментів для створення економічно сприятливих умов для ефективного провадження наукової і науково-технічної діяльності відповідно до законодавства України, забезпечення до 2025 р. збільшення обсягу фінансування науки за рахунок усіх джерел до 3 % ВВП – показника, визначеного Лісабонською стратегією Європейського Союзу (ст. 47)<sup>1</sup>.

Показники фінансування наукової діяльності щодо ВВП в Україні у період до 2014 р відставали від середнього рівня в країнах ЄС майже втричі, а в 2016–2017 рр. – вже в чотири рази: витрати всіх секторів на виконання наукових досліджень і розробок становили 0,5 % ВВП, тоді як середній рівень по країнах ЄС – 2,0 % (у стратегії “Європа-2020” Європейська комісія поставила завдання довести обсяги фінансування цієї сфери в 2020 р. до 3 % ВВП)<sup>2</sup>.

У 2018 р. в Україні загальний обсяг витрат на виконання НДР власними силами організації становив 16 773,7 млн грн, у тому числі витрати на оплату праці – 8553,0 млн грн (табл. 7.3). Частка витрат у ВВП становила 0,47 %, у тому числі за рахунок коштів державного бюджету – 0,17 %. За даними 2017 р., частка обсягу витрат на НДР у ВВП країн ЄС-28 у середньому дорівнювала 2,06 %. Більшою за середню частка витрат на дослідження та розробки була у Швеції – 3,4 %, Австрії – 3,16, Данії – 3,05, Німеччині – 3,02, Фінляндії – 2,76, Бельгії – 2,58, Франції – 2,19; меншою – у Румунії, Латвії, на Мальті, Кіпрі та в Болгарії (від 0,5 до 0,75 %)<sup>3</sup>.

На думку українських вчених, якщо частка витрат на науку менша 0,4 % ВВП, то наука в країні може виконувати лише соціокультурну функцію. В інтервалі від 0,4 до 0,9 % ВВП наука спроможна давати певні наукові результати і здійснювати пізнавальну функцію в суспільстві. І лише за витрат на науку, які перевищують 0,9 % ВВП, починає виконуватись її економічна функція, тобто стає помітним вплив науки на розвиток економіки<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Про наукову і науково-технічну діяльність : закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19>.

<sup>2</sup> Состояние финансирования науки в Украине. 2018. 18 апр. URL: <https://zet.in.ua/statistika-2/byudzhet/sostoyanie-finansirovaniya-nauki-v-ukraine-2/>.

<sup>3</sup> Наукова та інноваційна діяльність України, 2017 рік: стат. зб. / Державна служба статистики України. Київ, 2018. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2018/zb/09/zb\\_nauka\\_2017.pdf](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/09/zb_nauka_2017.pdf).

<sup>4</sup> Лебеда Т. В. Стан фінансування наукових та науково-технічних робіт в Україні: статистичний розріз. *Проблеми науки*. 2012. № 12. С. 2–6. URL: <http://dSPACE.nbu.gov.ua/>

**Динаміка витрат на виконання НДР за видами робіт в Україні, млн грн**

Рік	Витрати у фактичних цінах	У тому числі на виконання		
		фундаментальних наукових досліджень	прикладних наукових досліджень	науково-технічних (експериментальних) розробок
2010 <sup>1</sup>	8 107,1	2 175,0	1 589,4	4 342,7
2011 <sup>1</sup>	8 513,4	2 200,8	1 813,9	4 498,7
2012 <sup>1</sup>	9 419,9	2 615,3	2 023,2	4 781,4
2013 <sup>1</sup>	10 248,5	2 698,2	2 061,4	5 488,9
2014 <sup>1,2</sup>	9 487,5	2 452,0	1 882,7	5 152,8
2015 <sup>1,2</sup>	11 003,6	2 460,2	1 960,6	6 582,8
2016 <sup>2</sup>	11 530,7	2 225,7	2 561,2	6 743,8
2017 <sup>2</sup>	13 379,3	2 924,5	3 163,2	7 291,6
2018 <sup>2</sup>	16 773,7	3 756,5	3 568,3	9 448,9

<sup>1</sup> Дані за 2010–2015 рр. перераховано без урахування витрат на виконання науково-технічних послуг.

<sup>2</sup> Дані наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях.

Джерело: Наукова та інноваційна діяльність України, 2017 рік: стат. зб. / Державна служба статистики України. Київ, 2018. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2018/zb/09/zb\\_nauka\\_2017.pdf](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/09/zb_nauka_2017.pdf).

У 2018 р. 22,4 % загального обсягу витрат в Україні спрямовувались на виконання фундаментальних наукових досліджень, які на 91,9 % профінансовано за рахунок коштів бюджету. Частка витрат на виконання прикладних наукових досліджень становила 21,3 %, які на 58,1 % фінансувалися за рахунок коштів бюджету та на 23,6 % – за рахунок коштів організацій підприємницького сектору<sup>1</sup>.

У 2017 р. запроваджено оцінювання установ НАН України із залученням незалежних експертів (зокрема з-за кордону) на основі досвіду системи оцінювання Наукового товариства ім. Ляйбніца (Німеччина). У 2018 р. відкрито нову бюджетну програму обсягом 500 млн грн для фінансування

[handle/123456789/51121](http://handle/123456789/51121); Мазур А. А., Осадчая Н. В. Современные инновационные структуры. Наука та інновації. 2006. Т. 2, № 1. С. 90–96. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/113421>.

<sup>1</sup> Наукові дослідження і розробки у 2018 році / Державна служба статистики України. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/ni/arh\\_ndr\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/ni/arh_ndr_u.html).

установ і досліджень, які визнано пріоритетними на підставі результатів оцінювання. У 2019 р. на це у бюджеті передбачено 518 млн грн<sup>1</sup>.

Кількість коштів, витрачених на наукові дослідження та експериментальні розробки (витрати на НДДКР), становить значний інтерес для національних та міжнародних політиків. Зокрема, статистика витрат на НДДКР використовується для аналізу організацій, які проводять та фінансують НДДКР, рівня та мети такої діяльності, взаємодії і співпраці між установами та секторами<sup>2</sup>.

У багатьох розвинутих країнах законодавством встановлено мінімальний обсяг бюджетних асигнувань на науково-дослідну діяльність. Наприклад, Конституцією Японії визначено, що бюджетні кошти, виділені на розвиток фундаментальних досліджень, не можуть становити менше 3 % валового національного доходу.

На національному рівні законодавство про стимулювання науково-дослідної та інноваційної діяльності в різних країнах ЄС закріплює такі форми підтримки: державне фінансування (стимулювання); приватне фінансування; змішана форма фінансування (державно-приватне партнерство)<sup>3</sup>.

До прямих методів державного стимулювання науково-дослідної роботи віднесені: бюджетне фінансування або надання кредитів на пільгових умовах підприємствам та організаціям, які здійснюють наукові розробки і готують кваліфіковані кадри; безоплатна передача чи надання на пільгових умовах державного майна й земельних ділянок для організації сучасних підприємств; створення наукової та обслуговуючої інфраструктури в регіонах, де концентрується науково-дослідна діяльність; реалізація цільових програм, спрямованих на підвищення активності бізнесу; державні замовлення переважно у формі контрактів на проведення НДР, які забезпечують початковий попит на нововведення, а потім широко застосовуються в економіці країни; створення зон зі спеціальним режимом інноваційно-інвестиційної діяльності. До методів непрямого стимулювання науки належать: податкові пільги на інвестиції,

---

<sup>1</sup> *Стриха М.* Українська наука на шляху до Європи: здобутки, проблеми і перспективи. *Дзеркало тижня.* 2019. 5 січ. URL: [https://dt.ua/SCIENCE/ukrayinska-nauka-nashlyahu-do-yevropi-zdobutki-problemi-i-perspektivi-299319\\_.html](https://dt.ua/SCIENCE/ukrayinska-nauka-nashlyahu-do-yevropi-zdobutki-problemi-i-perspektivi-299319_.html).

<sup>2</sup> Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities / OECD. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264239012-en.pdf?expires=1568283974&id=id&accname=guest&checksum=290A7ADB8138A86D62D60B749B3CA89E>.

<sup>3</sup> *Гончаренко О. А.* Форми та методи державного стимулювання науково-технічної та інноваційної діяльності в державах – членах ЄС. *Право та інновації.* 2015. № 4 (12). URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2016/04/Goncharenko12.pdf>.

які спрямовуються в наукову сферу; різноманітні пільги для суб'єктів економічної діяльності, котрі спеціалізуються на науково-технічних напрямках; прийняття правових норм, що стимулюють науково-технічну активність<sup>1</sup>.

Фінансування з державного бюджету залишається основною формою державного стимулювання наукової діяльності в більшості країн. При цьому вирішальне значення має оцінка результатів і перспектив досліджень. Однак спостерігається поступове зрушення на користь непрямих методів стимулювання. Значну роль у фінансовому стимулюванні науково-дослідної діяльності в зарубіжних країнах відіграють національні наукові фонди, комітети з питань науки і національні академії<sup>2</sup>.

Державне фінансування застосовується насамперед для підтримки відповідних видів діяльності, які мають неекономічний характер (не спрямовані на отримання прибутку).

Базове фінансування НДДКР є у всіх розвинутих країнах. Якщо говорити про ЄС загалом, то обсяг публічного фінансування, що розподіляється на конкурсних засадах, варіюється між 20 та 80 %, і в середньому становить 40 % (у найбільш розвинутих країнах). Євросоюз ставить мету збільшення фінансування науки шляхом розширення обсягів проектного та інституційного (тобто базового) фінансування, що заснована на оцінюванні наукової діяльності<sup>3</sup>.

Бюджетне фінансування наукових досліджень в Україні здійснюється шляхом базового фінансування у формі підтримки фундаментальних досліджень, які виконують наукові установи і ЗВО (фінансування за кошторисом, що надається для проведення досліджень і розробок у рамках державного замовлення), цільового фінансування науково-технічних програм та наукових розробок і досліджень із пріоритетних напрямів науки і техніки й фінансування окремих наукових досліджень і розробок на підставі контрактів, що пройшли конкурсний відбір (гранти)<sup>4</sup>. Згідно із Законом України "Про наукову та науково-технічну діяльність"<sup>5</sup>, збільшення обсягу грантового фінансу-

<sup>1</sup> Амелина К. Е., Буренина В. И. Государственное регулирование инновационной деятельности. 2012. URL: <http://eprints.tversu.ru/2336/>.

<sup>2</sup> Мельникова И. Н. Стимулирование научно-инновационной деятельности: мировой опыт. 2010. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/18152>.

<sup>3</sup> Дем'яненко М. Особливості фінансування сучасної вітчизняної науки. URL: [http://www.nbuvip.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1939:problemifinansuvannya-vitchiznyanoi-nauki&catid=8&Itemid=350](http://www.nbuvip.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1939:problemifinansuvannya-vitchiznyanoi-nauki&catid=8&Itemid=350).

<sup>4</sup> Сніваковський О. Реформа науки – основа розвитку держави. *Голос України*. 2017. URL: <http://www.golos.com.ua/article/295977>.

<sup>5</sup> Про наукову і науково-технічну діяльність : закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19>.

вання не можливе за рахунок зменшення базового фінансування основної діяльності наукових установ, наукових організацій та наукових досліджень у ЗВО, рівень якого враховує щорічний індекс інфляції. Видатки на наукову і науково-технічну діяльність за рахунок державного бюджету є захищеними статтями видатків бюджету (ст. 48)<sup>1</sup>.

У цілому система базового фінансування державного замовлення в Україні забезпечує дуже помірну “базову” підтримку досліджень, що дає змогу лише зберегти, але не розвивати інфраструктуру. Вона створює умови для певної стабільності, проте не сприяє розширенню наукових досліджень. Водночас базове фінансування має ряд обмежень<sup>2</sup>:

- не враховує проектний конкурсний підхід, що сприяє фінансуванню досліджень з урахуванням їх актуальності, можливості бути реалізованими і перспективності;
- не забезпечує дослідження необхідними витратними матеріалами й обладнанням, оскільки фінансові ресурси надаються переважно на заробітну плату;
- не є адресним (кошти виділяються в цілому на організацію, а не на окреме включене до державного замовлення дослідження).

Відомим інструментом, що розглядається як загальний для всіх видів конкурентного розподілу ресурсів на визначений термін, є фінансування проекту. Проекти, як правило, є коротко- та середньостроковими й фінансуються на конкурентних засадах. Вони мають чітко визначені цільові групи і, як правило, вимагають, щоб одержувач детально виклав цілі, потенційні результати та бенефіціарів, а також часові рамки<sup>3</sup>.

Проектний підхід дає змогу сконцентрувати наявні та залучені зовнішні кошти і ресурси для досягнення актуальних, конкретних, вимірюваних, чітко визначених у часі завдань. Він є одним із найефективніших за будь-яких умов, особливо у період фінансової кризи та суворого обмеження бюджетного фінансування<sup>4</sup>.

Найефективніше проектний механізм працює в країнах, де величина фінансування НДР і число реалізованих проектів дуже великі, але він є

<sup>1</sup> Про наукову і науково-технічну діяльність : закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19>.

<sup>2</sup> Стимулирование научных исследований в биомедицине. Роль эффективного контракта / Н. В. Александрова, М. А. Школьников, В. В. Длин, М. Т. Югай. 2016. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/stimulirovanie-nauchnyh-issledovaniy-v-biomeditsine-rol-effektivnogo-kontrakta>.

<sup>3</sup> Research funding instruments and modalities: Implication for developing countries. URL: [https://www.oecd.org/sti/Draft\\_Report\\_public\\_funding\\_instrument\\_final.pdf](https://www.oecd.org/sti/Draft_Report_public_funding_instrument_final.pdf).

<sup>4</sup> Лозовий В. С. Застосування проектного підходу в сфері науки як ресурс модернізації і розвитку України. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/1225/>.

менш дієвим у країнах із істотно меншими обсягами ринку НДР. Серйозним його недоліком є високі витрати на реалізацію. Експерти, котрі беруть участь у процедурах конкурсного відбору, витрачають значні зусилля і час для оцінки й ранжирування дослідних пропозицій. Виконавці НДР змушені проводити дедалі більше часу, займаючись підготовкою і поданням заявок на отримання грантів. Наукове співтовариство загалом змушене інвестувати дуже багато ресурсів у підготовку й оцінку дослідних пропозицій, більшість з яких у результаті не отримують фінансування<sup>1</sup>.

Програмне фінансування більш довгострокового характеру зазвичай стосується проектів, згрупованих за однією темою та здійснюваних співпрацюючою групою науковців<sup>2</sup>. Кошти в цьому випадку надають не науковим установам, а колективам виконавців, котрі поєднують зусилля на виконання НДР відповідно до вимог досягнення мети програми або проекту. Фінансування, таким чином, стає залежним від мети, засобів її досягнення, розмірів витрат фінансових, матеріальних і трудових ресурсів<sup>3</sup>.

Грант – термін, який може стосуватися конкретного інструменту або інструментів фінансування в цілому. У специфічній формі грант відрізняється від проекту за ступенем свободи, дозволеної одержувачу, та ступенем адміністрування, якого вимагає фінансист<sup>4</sup>. Грантовий механізм – доволі складний, але ефективний інструмент фінансування дослідницької діяльності, особливо в реаліях української академічної науки. Гранти вимагають результативності розробок, їхнього прикладного значення та раціонального й відповідального використання наданих коштів<sup>5</sup>.

Фінансування наукових досліджень за принципом, що ґрунтується на конкурентній боротьбі, має низку переваг для головного розпорядника (дослідницьке агентство, міністерство тощо). Ключовою з них є те, що воно орієнтує асигнування на фінансування досліджень на конкретні цілі таким чином, що прямим інституційним розподілом не завжди вдається досягти.

---

<sup>1</sup> Мельников Р. М. Изменения подходов к финансированию научно-инновационных программ и проектов в современной мировой практике. 2016. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/izmeneniya-podhodov-k-finansirovaniyu-nauchno-innovatsionnyh-programm-i-proektov-v-sovremennoy-mirovoy-praktike>.

<sup>2</sup> Research funding instruments and modalities: Implication for developing countries. URL: [https://www.oecd.org/sti/Draft\\_Report\\_public\\_funding\\_instrument\\_final.pdf](https://www.oecd.org/sti/Draft_Report_public_funding_instrument_final.pdf).

<sup>3</sup> Корольова Т. С. До питання про джерела фінансування науково-дослідних робіт. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2210/1/До%20питання%20про%20джерела%20фінансування%20науково-дослідних%20робіт.pdf>.

<sup>4</sup> Research funding instruments and modalities: Implication for developing countries. URL: [https://www.oecd.org/sti/Draft\\_Report\\_public\\_funding\\_instrument\\_final.pdf](https://www.oecd.org/sti/Draft_Report_public_funding_instrument_final.pdf).

<sup>5</sup> Покідна В. Як там у науковців? 2016. URL: <http://cost.ua/news/378-science-horiz>.



Ще одна перевага полягає в тому, що оскільки система експертного оцінювання є звичайним режимом оцінювання, орієнтація на конкурентний розподіл має сприяти покращанню ефективності<sup>1</sup>.

У 2018 р. в Україні створено Національний фонд досліджень, що з 2019 р. має розпочати грантову підтримку наукових досліджень та розробок. Його основним завданням є грантова підтримка фундаментальних наукових досліджень, прикладних наукових досліджень і науково-технічних експериментальних розробок. Наглядова рада Фонду визначає загальну стратегію, здійснює координацію та контроль його діяльності (має право ініціювати аудиторську перевірку), встановлює структуру (секції за науковим спрямуванням Наукової ради). Наукова рада відповідає за формування умов конкурсів, пріоритетів, координацію та контроль проведення Фондом експертизи й відбору проектів, організацію та проведення конкурсів, контроль цільового використання бюджетних коштів<sup>2</sup>. Переваги, отримані від конкурентного розподілу фінансування, повинні бути зважені та оцінені з урахуванням зростаючих транзакційних витрат.

До інструментів фінансової підтримки державного стимулювання науки в зарубіжних країнах належать<sup>3</sup>:

- виділення з державного бюджету коштів на створення сучасних індустріальних зон, влаштування й розширення технологічних індустріальних парків;
- фінансова підтримка створення в рамках кластерів науково-дослідних підрозділів;
- державна фінансова підтримка центрів, призначених для комерціалізації окремих проектів і розробок, що мають важливе економічне значення;
- забезпечення умов для формування груп незалежних і приватних організацій, фондів, які беруть безпосередню участь у фінансуванні науково-дослідницької діяльності;

<sup>1</sup> Research funding instruments and modalities: Implication for developing countries. URL: [https://www.oecd.org/sti/Draft\\_Report\\_public\\_funding\\_instrument\\_final.pdf](https://www.oecd.org/sti/Draft_Report_public_funding_instrument_final.pdf).

<sup>2</sup> Уряд створив Національний фонд досліджень, який даватиме гранти на науку з 2019 року. *Урядовий портал*. 2018. 4 лип. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-stvoriv-nacionalnij-fond-doslidzen-yakij-davatime-granti-na-nauku-z-2019-roku>

<sup>3</sup> Бурых К. М. Инструменты государственного стимулирования инновационной деятельности в развитых странах: США и ЕС. 2012. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/instrumenty-gosudarstvennogo-stimulirovaniya-innovatsionnoy-deyatelnosti-v-razvityh-stranah-ssha-i-es>; Калятин В. О., Наумов В. Б., Никифорова Т. С. Опыт Европы, США и Индии в сфере государственной поддержки инноваций. 2011. URL: <https://www.russianlaw.net/files/law/doc/a59.pdf>.



- створення ефективної системи розподілу фінансування досліджень;
- державне фінансування НДДКР не тільки в галузі техніки і технологій, а й у сфері послуг та комерційної діяльності підприємств;
- ефективне використання бюджетних коштів під час здійснення досліджень у галузі високих технологій і розширення інноваційної діяльності;
- підтримка на початковому етапі бізнес-інкубаторів, технопарків, нових фірм, засновниками яких виступають підприємства, дослідні інститути або університети, які створюються з фінансовою участю місцевої влади (Німеччина, Данія, Індія, КНР, Швеція);
- надання грантів на конкурсній основі, позик на пільгових умовах, інші програми фінансування (Великобританія, Німеччина, Данія, ЄС, Індія, КНР, Норвегія, США, Франція, Швеція);
- створення системи венчурного фінансування НДДКР і дослідницьких центрів малих і середніх інноваційних підприємств (Німеччина, Греція, ЄС, Індія, Норвегія, Швеція);
- передача значної частини державного фінансування в розпорядження технопарків у вигляді позик і акціонерного капіталу для подальшого інвестування в інноваційні компанії;
- створення системи пільгового кредитування дрібних фірм;
- формування потужних державних організацій (корпорацій, агентств), що забезпечують всебічну науково-технічну, фінансову й виробничу підтримку інноваційних підприємств (США, Японія, Індія, КНР та інші країни);
- законодавче забезпечення захисту інтелектуальної власності та авторських прав (у всіх розвинутих країнах);
- надання державним науково-дослідним інститутам права бути учасниками (акціонерами, засновниками) комерційних інноваційних компаній (Данія, Іспанія, Норвегія, Франція, Швеція);
- стимулювання створення спільних підприємств науковими інститутами та бізнесовими колами (Великобританія, Німеччина, Данія, Ірландія, КНР, США, Франція, Швеція);
- підтримка авторів-розробників за допомогою додаткових виплат працівникам при комерційному використанні їхніх винаходів (Греція, Данія, КНР, Норвегія, Франція);
- надання дозволу державним службовцям – працівникам державних науково-дослідних інститутів – брати участь у комерційній діяльності з впровадження наукових розробок (працювати за сумісництвом, володіти акціями, брати участь в управлінні компаніями) (Великобританія, Греція, Данія, КНР, Франція);

- віднесення інноваційної політики до компетенції спеціально створених державних органів (Великобританія, Данія, ЄС, Ірландія, Франція, Швеція, Норвегія);
- постійний моніторинг інноваційних процесів на всіх макро- і мікро-економічних рівнях як основа для розроблення напрямів розвитку інноваційного потенціалу;
- інформаційна та методична підтримка учасників інноваційної діяльності (створення інформаційних ресурсів, які роз'яснюють порядок отримання грантів, заснування спеціальних банків даних запатентованих винаходів і т. ін.) (Великобританія, Німеччина, ЄС, КНР, США, Швеція).

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 7

Наукові дослідження впливають на вирішення складних суспільних проблем, тому розвинуті країни вкладають дедалі більше коштів у розвиток науки. При цьому велика увага приділяється оцінці ефективності і якості наукових досліджень. В Україні, за прикладом цих країн, провідну роль має відігравати інформована експертна оцінка, що ґрунтується на консенсусі й компромісі між двома основними методами оцінювання – експертним і бібліометричним. Науковому співтовариству необхідно досягти згоди щодо визначення чітких критеріїв і характеристик, які відповідають певним рівням якості наукових досліджень. Доцільно запровадити такий критерій оцінки якості досліджень, як їхній вплив на економіку, соціальну сферу, державну політику, суспільство. Слід розробляти вітчизняні стандарти щодо збору даних для оцінки якості досліджень; підтримувати ініціативи зі стандартизації, такі як CERIF (Загальноєвропейський інформаційний стандарт досліджень), ORCID (Відкритий ідентифікатор дослідника і учасника), й імплементувати ці стандарти у свої процедури збору даних; забезпечувати відкритість і прозорість оцінок.

З огляду на зарубіжний досвід стимулювання науково-дослідної діяльності, в Україні потрібно: збільшити обсяг проектного та інституційного (базового) фінансування, що ґрунтується на оцінюванні наукової діяльності; забезпечити бюджетне фінансування фундаментальних та прикладних досліджень у обсягах, рекомендованих у країнах ЄС; здійснювати розподіл коштів (насамперед бюджетних) залежно від результатів наукової діяльності (водночас збільшення обсягу грантового фінансування не можливе за рахунок зменшення базового фінансування наукової діяльності установи); застосовувати різні схеми податкового стимулювання науково-дослідних установ, дослідно-конструкторських, навчальних підприємств усіх форм власності.

# УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ ВИТРАТАМИ НА ПОСЛУГИ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ОБЛІК І АНАЛІЗ

## 8.1. ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІНСЬКОГО ОБЛІКУ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Стратегією модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі на період до 2025 року<sup>1</sup> передбачено підвищення якості, повноти та достовірності даних фінансової звітності, на підставі яких приймаються управлінські рішення у сфері державних фінансів. Такий підхід зумовлює необхідність модернізації аналітичного рівня даних бухгалтерського обліку розпорядників бюджетних коштів та встановлення їх взаємозв'язку з потребами управління й цілями розвитку. Вочевидь, облік повинен не тільки відображати результати фінансово-господарської діяльності попередніх періодів, а й продукувати перспективну інформацію для потреб усіх рівнів управління державними фінансами з метою впровадження середньострокового бюджетного планування та програмно-цільового методу в бюджетному процесі.

Реалізація зазначених завдань потребує впровадження управлінського обліку як універсальної обліково-інформаційної системи, що забезпечить релевантну інтерпретацію даних діяльності для прийняття економічно обґрунтованих, тактично та стратегічно виважених управлінських рішень і забезпечить зв'язок облікового процесу з процесом управління. При

---

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.06.2018 № 437-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/437-2018-%D1%80>.

цьому ключова роль відводиться правильній організації побудови системи управлінського обліку та забезпеченню якісної технології його функціонування в контексті формування ефективної системи планування, обліку, контролю та аналізу, оптимізації витрат і доходів, оцінки якості використання ресурсів та успішної реалізації управлінських рішень.

В умовах ринкової конкуренції та перманентного дефіциту фінансових ресурсів особливе значення управлінського обліку полягає в забезпеченні топ-менеджерів релевантною обліково-аналітичною інформацією про обсяг, склад та структуру здійснених витрат суб'єктів державного сектору, напрями їх оптимізації та раціоналізації з метою формування економічно обґрунтованого показника собівартості продукції, робіт, послуг.

Посилюються роль і значення управлінського обліку витрат у забезпеченні формування автентичності показника собівартості державних послуг із уведенням у дію Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 135 “Витрати”<sup>1</sup> (далі – НП(С)БОДС 135 “Витрати”). Це зумовлено зміною філософії та перебудовою технології обліку витрат і орієнтацією на їх цільове призначення та структуру. Актуальним завданням сьогодення є дослідження методології управлінського обліку суб'єктів державного сектору, зокрема закладів вищої освіти (ЗВО), та формування конститутивних засад інтеграції норм НП(С)БОДС 135 “Витрати” з методичними положеннями організації й методики ведення управлінського обліку.

Через законодавче трактування управлінського обліку як внутрішньогосподарського питання методології управлінського обліку ЗВО, методичних положень з організації та методики його проведення не регламентоване нормативно-правовим полем та належать до компетенції керівника і головного бухгалтера. Однак із метою уніфікації концептуальних засад організації та впровадження управлінського обліку й формування єдиного підходу до порядку його ведення в ЗВО, головному розпоряднику бюджетних коштів доцільно забезпечити методологічне керівництво управлінського обліку в частині розроблення галузевих методичних рекомендацій з управлінського обліку, які б ураховували особливості діяльності відомчих установ та організацій і цілі розвитку відповідної галузі.

На жаль, за відсутності нормативно-правової регламентації питання впровадження управлінського обліку, його організації та методики ведення визначається потребою ЗВО в забезпеченні управління необхідною кількістю якісної обліково-аналітичної інформації для прийняття економічно обґрунтованих, тактично та стратегічно виважених управлінських

<sup>1</sup> Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 135 “Витрати”: затв. наказом Міністерства фінансів України від 18.05.2012 № 568. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0903-12>.

рішень із метою досягнення поставлених результатів фінансово-господарської діяльності.

Оскільки методичні засади ведення управлінського обліку ґрунтуються на технології фінансового обліку, то одним із визначальних питань ефективного впровадження управлінського обліку у сферу діяльності ЗВО є побудова синтетичного та аналітичного обліку з урахуванням норм чинного законодавства та деталізацією інформації для потреб управління.

Найбільш поширеним серед пропозицій науковців способом забезпечення обліково-аналітичною інформацією вимог менеджменту є відкриття аналітичних субрахунків обліку господарських операцій для кожного підрозділу. Проте такий підхід не враховує структури й специфіки діяльності ЗВО, зокрема кількості структурних підрозділів наукового, управлінського та господарського спрямування, що зумовлює наявність надзвичайно розгалуженої мережі субрахунків із різними підсистемами аналітичних даних. Це суттєво ускладнює процес опрацювання (відображення господарських операцій на субрахунках) та узагальнення даних під час підготовки поточної інформації, складання аналітичних звітів з метою аналізу та контролю, формування управлінської, фінансової та бюджетної звітності.

При побудові системи управлінського обліку витрат, необхідно врахувати вимоги НП(С)БОДС 135 “Витрати”<sup>1</sup>, що передбачає класифікацію витрат на прямі й загальновиробничі та визначає механізм їх впливу на собівартість продукції, робіт, послуг (табл. 8.1).

Чинний План рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі<sup>2</sup> (далі – План рахунків БОДС) повністю не враховує норми НП(С)БОДС 135 “Витрати” в частині запровадження рахунків бухгалтерського обліку для відображення господарських операцій з обліку витрат, які:

- безпосередньо включаються до виробничої собівартості послуг (прямі витрати);
- включаються до виробничої собівартості послуг після попереднього розподілу з використанням бази розподілу (змінні та постійні розподілені загальновиробничі витрати);
- включаються до собівартості реалізованих послуг після попереднього розподілу з використанням бази розподілу (постійні нерозподілені загальновиробничі витрати).

<sup>1</sup> Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 135 “Витрати”: затв. наказом Міністерства фінансів України від 18.05.2012 № 568. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0903-12>.

<sup>2</sup> Про затвердження Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі: наказ Міністерства фінансів України від 31.12.2013 № 1203. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0161-14>.

Таблиця 8.1

**Класифікація витрат згідно з НП(С)БОДС 135 “Витрати” та їхній вплив на структуру собівартості освітніх послуг**

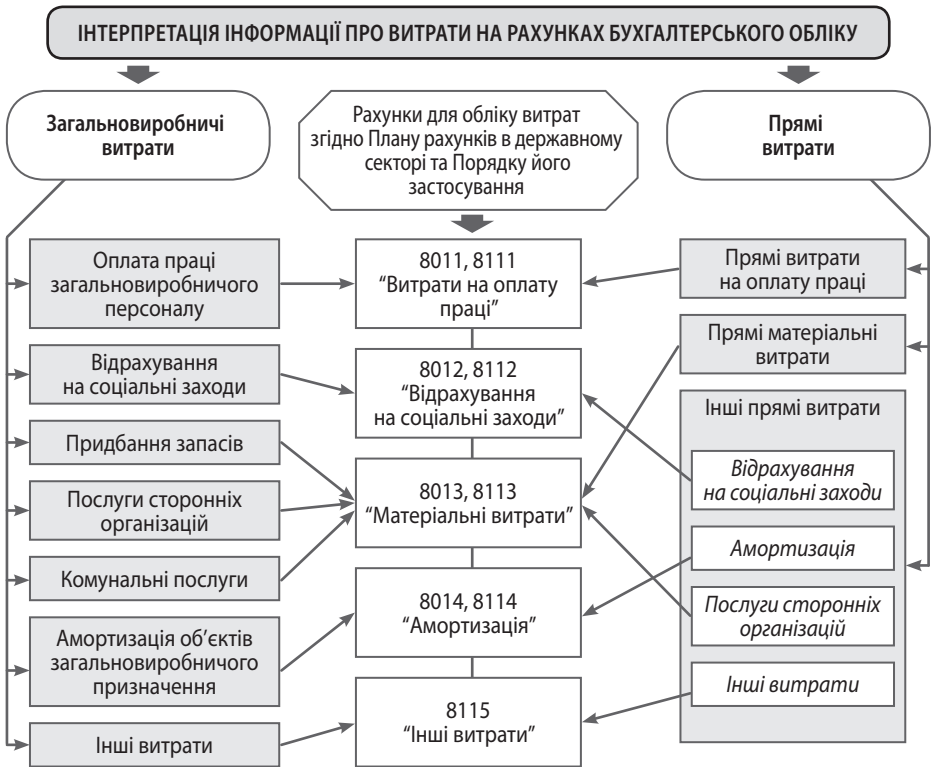
Вид витрат	Склад витрат	Вид собівартості	
Прямі витрати	Прямі витрати на оплату праці	Виробнича собівартість	Собівартість реалізації
	Прямі матеріальні витрати		
	Інші прямі витрати		
Загальновиробничі витрати	Змінні загальновиробничі витрати	Собівартість реалізації	
	Постійні розподілені загальновиробничі витрати		
	Нерозподілені постійні загальновиробничі витрати		
Наднормативні виробничі витрати			

Складено за: Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 135 “Витрати”: затв. наказом Міністерства фінансів України від 18.05.2012 № 568. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0903-12>.

Концептуальні засади НП(С)БОДС 135 “Витрати” в контексті поділу витрат на прямі й загальновиробничі не узгоджуються з методологією Плану рахунків БОДС та Порядку застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі<sup>1</sup> (далі – Порядок застосування плану рахунків БОДС), якими не передбачено окремих рахунків для обліку прямих витрат і рахунку для обліку загальновиробничих витрат. Це не дає змоги визначити та відобразити облікову собівартість (як виробничу, так і собівартість реалізації) за допомогою рахунків бухгалтерського обліку, оскільки облік витрат (прямих і загальновиробничих) здійснюється сумарно на ідентичних рахунках відповідно до суті та економічного змісту витрат (рис. 8.1). Така ситуація свідчить про те, що на сучасному етапі регламентації бухгалтерського обліку формування показника собівартості освітніх послуг можливе лише в системі управлінського обліку ЗВО.

Поглиблене дослідження НП(С)БОДС 135 “Витрати” та Порядку застосування плану рахунків БОДС засвідчило наявність взаємозв'язку та ідентичності рахунків для обліку витрат з елементами витрат: “Оплата праці”, “Відрахування на соціальні заходи”, “Матеріальні витрати”, “Амортизація”, “Інші витрати”. При цьому встановлено, що План рахунків БОДС зовсім не

<sup>1</sup> Про затвердження деяких нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку в державному секторі: наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2015 № 1219. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0085-16>



**Рис. 8.1. Інтерпретація інформації про витрати ЗВО на рахунках бухгалтерського обліку**

Складено за: Про затвердження деяких нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку в державному секторі: наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2015 № 1219. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0085-16>; Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 135 "Витрати": затв. наказом Міністерства фінансів України від 18.05.2012 № 568. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0903-12>.

адаптований під визначену НП(С)БОДС 135 "Витрати" структуру собівартості (прямі та загальновиробничі витрати) і не враховує механізму формування та відображення фактичної (облікової) собівартості на рахунках бухгалтерського обліку.

Існує певна методологічна неузгодженість у нормативно-правовому забезпеченні обліку витрат ЗВО в контексті "котлового" обліку прямих і загальновиробничих витрат на рахунках бухгалтерського обліку відповідно до



економічної суті витрат. Такий стан системи бухгалтерського обліку не дає змоги генерувати інформацію про облікову собівартість за допомогою його рахунків. Інформація про виробничу собівартість, яка включає прямі, змінні та постійні розподілені загальновиробничі витрати, а також собівартість реалізації послуг може забезпечуватися лише системою управлінського обліку.

З огляду на викладене вважаємо, що План рахунків БОДС потребує адаптації до вимог НП(С)БОДС 135 “Витрати”. Вирішення окресленої проблеми можливе шляхом законодавчого запровадження рахунків для обліку прямих і загальновиробничих витрат, а також затвердження механізму розподілу загальновиробничих витрат з урахуванням галузевих особливостей щодо поділу витрат на постійні та змінні. Однак такий підхід до побудови системи рахунків змінить методологію й методіку планування, обліку витрат і калькулювання собівартості освітніх послуг, проте відповідатиме концептуальним засадам НП(С)БОДС 135 “Витрати”.

До внесення змін у План рахунків БОДС та запровадження рахунків для обліку прямих і загальновиробничих витрат, їх облік у ЗВО пропонуємо здійснювати на окремих субрахунках робочого Плану рахунків фінансового та управлінського обліку з використанням наявного механізму класифікації рахунків. Для цього необхідно до рахунку з обліку витрат загального фонду 801 “Витрати розпорядників бюджетних коштів на виконання бюджетних програм” та до рахунку з обліку витрат спеціального фонду 811 “Витрати розпорядників бюджетних коштів на виготовлення продукції (надання послуг, виконання робіт)” за відповідними рахунками другого порядку 8011, 8111 “Витрати на оплату праці”, 8012, 8112 “Відрахування на соціальні заходи”, 8013, 8113 “Матеріальні витрати”, 8014, 8114 “Амортизація” та 8115 “Інші витрати” відкрити по два субрахунки *n*-го порядку для розподілу витрат на прямі й загальновиробничі.

В іншому випадку прямі та загальновиробничі витрати ЗВО та його підрозділів відображатимуться загальною сумою, наприклад, заробітна плата науково-педагогічних працівників (прямі витрати) та інших працівників (лаборантів, прибиральниць, бібліотекарів та ін.), які є загальновиробничими витратами, “котловим” методом відобразиться на рахунку 8011, 8111 “Витрати на оплату праці”, що унеможливить реалізацію норм НП(С)БОДС 135 “Витрати” в контексті формування структури собівартості та розподілу загальновиробничих витрат.

При цьому аналітична підсистема субрахунків обліку повинна формувати інформаційний масив даних у розрізі структурних підрозділів (центрів відповідальності), КЕКВ та видів послуг і забезпечувати релевантність інформації для розподілу загальновиробничих витрат між видами послуг та формами навчання, рівнями підготовки, спеціальностями/спеціалізаціями тощо.

Для оперативного відображення надходження та витрачання коштів центрів відповідальності на рахунках обліку, можливості побудови аналітичних звітів та надання релевантної інформації за різними критеріями для потреб управління доцільно запровадити й присвоїти аналітичні коди кожному центру відповідальності. Це забезпечить наявність єдиного рахунку чи субрахунку в межах ЗВО для відображення доходів, витрат, дебіторської та кредиторської заборгованостей з деталізацією інформації за центрами відповідальності, яким присвоєно аналітичні коди, а також сприятиме оперативності підготовки обліково-аналітичної інформації для потреб управління.

Крім того, управлінський облік повинен забезпечити формування фактичної (облікової) вартості підготовки студента, слухача, аспіранта, докторанта. Це визначає пріоритетність створення системи аналітичних кодів для спеціальностей та/або спеціалізацій. Такими аналітичними кодами для спеціальностей можуть бути коди спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти”<sup>1</sup>. Формування аналітичних кодів для спеціалізацій доцільно здійснювати на підставі деталізації кодів спеціальностей, що забезпечить отримання достовірної інформації про фактичну собівартість освітньої послуги.

Система кодів повинна бути побудована таким чином, щоб забезпечити взаємозв'язок управлінського й фінансового обліку та бюджетування. Для цього необхідно створити уніфікований довідник аналітичних кодів, присвоєних кожному центру відповідальності, з урахуванням ієрархії організаційної структури ЗВО. На документах первинного обліку витрат обов'язково варто зазначити код (шифр) центру відповідальності та спеціальності або спеціалізації, що забезпечить універсальний підхід до ведення обліку за елементами витрат, статтями витрат і об'єктами калькулювання.

При формуванні системи аналітичних кодів для реалізації вимог НП(С)БОДС 135 “Витрати”, крім іншого, необхідно забезпечити дотримання класифікації витрат на прямі й загальновиробничі. Як зазначалося, для цього слід відкрити по два субрахунки *n*-го порядку для їх групування. Схематичне відображення механізму побудови обліку витрат на надання освітніх послуг для потреб управлінського обліку та дотримання концептуальних засад НП(С)БОДС 135 “Витрати” ілюструє рис. 8.2.

<sup>1</sup> Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 266. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-p>.

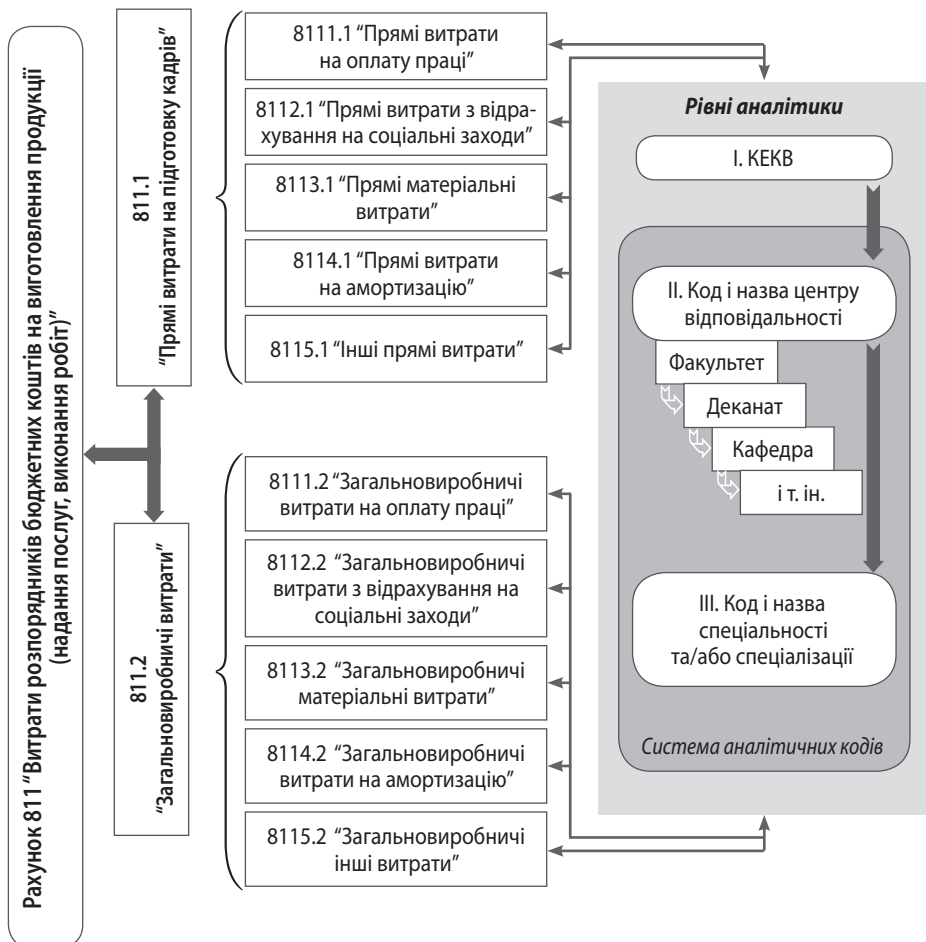


Рис. 8.2. Схема побудови обліку витрат на надання освітніх послуг для потреб управлінського обліку та дотримання концептуальних засад НП(С)БОДС 135 "Витрати"

Складено автором.

Прямі витрати визначають і відносять на окремі об'єкти обліку та включаються у фактичну собівартість освітніх послуг безпосередньо за прямими ознаками на підставі документів первинного обліку. Змінні й постійні загальновиробничі витрати щомісяця розподіляються пропорційно обраній базі розподілу, якою може бути пряма заробітна плата. Для окре-

мого обліку постійних і змінних загальновиробничих витрат ЗВО можуть відкривати рахунки (субрахунки) *n*-го порядку. Змінні загальновиробничі та постійні розподілені загальновиробничі витрати відносяться до виробничої собівартості, постійні нерозподілені загальновиробничі витрати відносяться до собівартості реалізації освітньої послуги відповідно до НП(С)БОДС 135 “Витрати”. Аналітичний облік загальновиробничих витрат здійснюється за місцями їх виникнення (кафедрами, відділами, лабораторіями та іншими підрозділами) та за статтями (видами) витрат.

До механізму розподілу загальновиробничих витрат, таким чином, сформується два підходи, що залежать від рівня деталізації системи аналітичних кодів:

1. Якщо система аналітичних кодів запроваджена лише для центрів відповідальності, загальновиробничі витрати, які віднесені до конкретної кафедри, факультету, інституту, розподіляються між закріпленими за ними спеціальностями пропорційно обраній базі (наприклад, пряма заробітна плата). Решта загальновиробничих витрат (витрати інших структурних підрозділів) сумарно розподіляється пропорційно обраній базі (пряма заробітна плата) та включається до собівартості послуг з урахуванням коефіцієнта розподілу.
2. Якщо система аналітичних кодів запроваджена для центрів відповідальності й для спеціальностей та/або спеціалізацій, за якими здійснюється підготовка фахівців – загальновиробничі витрати, віднесені до конкретної спеціальності та/або спеціалізації, безпосередньо включаються до вартості підготовки відповідних фахівців. Решта цих витрат розподіляється між іншими видами послуг на загальних засадах. Такий підхід забезпечить високу точність визначення реальної фактичної собівартості освітньої послуги в розрізі спеціальностей та/або спеціалізацій.

Запропонований варіант побудови управлінського обліку шляхом запровадження аналітичних кодів для центрів відповідальності й спеціальностей та/або спеціалізацій у межах єдиної структури субрахунків бухгалтерського обліку:

- забезпечить отримання релевантної інформації за різними ознаками для потреб управління, контролю та аналізу: розмір доходів і витрат ЗВО в розрізі коштів спеціального та загального фондів, видів послуг, центрів відповідальності й кодів економічної класифікації видатків;
- дасть змогу легко робити вибірки даних за центрами відповідальності, спеціальностями та/або спеціалізаціями, видами доходів і витрат та часовими періодами і т. ін.;
- забезпечить дотримання норм НП(С)БОДС 135 “Витрати” щодо класифікації витрат на прями й загальновиробничі, порядку їх обліку та

розподілу загально виробничих витрат між видами послуг (спеціальностями та/або спеціалізаціями);

- зменшить навантаження на працівників фінансового, бухгалтерського, аналітичного відділів і відділу контролю при формуванні управлінської, фінансової та бюджетної звітності.

Запровадження та побудова системи управлінського обліку передбачають удосконалення програмних продуктів. Зазвичай на практиці ЗВО застосовують різні системи автоматизації обліку, однак вони не забезпечують повною мірою всіх вимог, які висуваються до інформативності обліку та звітності. Одним із головних завдань до програмного продукту має стати автоматичне формування звіту за кодом центру відповідальності, спеціальності та/або спеціалізації і вибірок за різними критеріями аналітичної інформації. Так, запровадження управлінського обліку в практику ЗВО потребує розширення функціональних можливостей наявних автоматизованих систем ведення фінансового обліку, що ускладнює процес поширення управлінського обліку.

Таким чином, необхідність модернізації системи бухгалтерського обліку та впровадження управлінського обліку витрат у ЗВО зумовлена потребою в отриманні релевантної обліково-аналітичної інформації про обсяг, склад і структуру здійснених витрат у розрізі форм навчання, рівнів підготовки, спеціальностей та/або спеціалізацій для визначення напрямів їх оптимізації й раціоналізації з метою формування економічно обґрунтованого показника собівартості освітніх послуг. Це забезпечить належний рівень функціонування та успішне конкурування ЗВО на ринку освітніх послуг, а також ефективне управління використанням бюджетних коштів у галузі освіти загалом.

## **8.2. КАЛЬКУЛЮВАННЯ СОБІВАРТОСТІ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ У ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ**

Пріоритетною тенденцією у сфері державного управління стає спрямованість на ринкові механізми організації, управління та фінансування ЗВО. Для провадження якісного освітнього процесу на належному інтелектуальному та матеріально-технічному рівні ЗВО здійснюють значні витрати, оптимізація та раціональне управління якими створюють передумови для ефективного функціонування й конкурування на ринку освітніх послуг.

Обліково-аналітичне забезпечення управління витратами та прийняття відповідних управлінських рішень продукуються системою бухгалтерського обліку. Однак вимоги, які стоять перед інформативністю бухгалтер-

ського обліку, не повною мірою відповідають запитам і потребам управління. Виникає необхідність запровадження управлінського обліку в ЗВО, який забезпечить відповідність обліково-аналітичного забезпечення й результатів облікового процесу вимогам інформаційного рівня управлінської діяльності. Це зумовляє підвищення ролі та значення управлінського обліку для менеджменту в ЗВО. Насамперед ідеться про питання організації обліку витрат, агрегація котрих генерує такий економічний показник, як собівартість, рівень якого відображає результати виробничої, фінансово-господарської та управлінської діяльності ЗВО.

Показник собівартості визначає розмір вартості платної освітньої послуги, що є одним із ключових критеріїв при залученні споживачів послуг; формує рівень наповнення дохідної частини кошторису ЗВО, що, у свою чергу, окреслює допустимі рамки використання бюджетних коштів; характеризує економічну ефективність нематеріального виробництва в контексті надання освітніх послуг. Це визначає пріоритетність питання формування собівартості освітніх послуг в управлінському обліку ЗВО.

Процес калькулювання собівартості освітніх послуг суттєво відрізняється не тільки від механізму формування вартості на товари, а й від розрахунку цін на будь-які послуги. Саме тому відповідні методологічні та методичні підходи до калькулювання собівартості освітніх послуг і вибору його методу повинні враховувати технологію освітньої діяльності та галузеві особливості виробничого циклу вищої освіти.

Вочевидь, актуалізується питання законодавчого врегулювання порядку формування собівартості державних послуг, яка може бути ключовим показником визначення обсягів фінансування та повинна бути покладена в основу розрахунків формування бюджетів для забезпечення середньо- та довгострокового бюджетного планування, а також стати складовою результативних показників фактичного виконання бюджетних програм при запровадженні програмно-цільового методу в бюджетному процесі.

Зміна парадигми управління використанням бюджетних коштів для запровадження середньострокового бюджетного планування та програмно-цільового методу, що відбувається в контексті реформування системи управління державними фінансами, передбачає перехід від механізму утримання суб'єктів державного сектору до фінансування якісних держпослуг та управління результатами. Ключова роль при цьому належить релевантній обліково-аналітичній інформації про витрати розпорядників бюджетних коштів з метою науково-економічного обґрунтування концепції формування собівартості державних послуг.

Наукове, організаційне і методичне забезпечення діяльності розпорядників бюджетних коштів має бути орієнтоване на формування універсаль-

них підходів до планування й обліку витрат та калькулювання собівартості державних послуг, що забезпечить реалізацію завдань Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”<sup>1</sup>, Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року<sup>2</sup>, Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки<sup>3</sup> в частині підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів шляхом запровадження дієвої системи планування та оцінювання виконання державного бюджету.

Сучасна методологія бюджетного процесу та управління державними фінансами не передбачає застосування собівартості державних послуг як конститутивного показника для розподілу бюджетних коштів та визначення обсягів фінансування суб’єктів держсектору при запровадженні середньострокового бюджетного планування та програмно-цільового методу в бюджетному процесі.

Через брак визначеного порядку формування собівартості державних послуг суттєво знижується рівень прозорості формування бюджету та ускладнюється процес бюджетного планування, що унеможливує формування взаємозв’язку обсягів фінансування з результативними показниками затрат, продукту, якості та ефективності виконання відповідної бюджетної програми. Актуалізується питання законодавчого врегулювання порядку формування собівартості державних послуг, яка може бути ключовим показником визначення обсягів фінансування та має бути покладена в основу розрахунків формування бюджетів для забезпечення середньота довгострокового бюджетного планування, а також стати складовою результативних показників фактичного виконання бюджетних програм при запровадженні програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Водночас необхідно забезпечити інтеграцію норм НП(С)БОДС 135 “Витрати”<sup>4</sup> з механізмом бюджетного планування для визначення цілей державного фінансування, що дасть змогу встановити напрями використання державних фінансових ресурсів та здійснити оцінку їх розподілу: фінансування

<sup>1</sup> Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

<sup>2</sup> Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р. URL <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>.

<sup>3</sup> Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>.

<sup>4</sup> Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 135 “Витрати” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 18.05.2012 № 568. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0903-12>.



державних послуг (прямі витрати) чи утримання суб'єктів державного сектору (загальновиробничі витрати). Це сприятиме транспарентності напрямів використання та управління бюджетними коштами, забезпечить зв'язок між собівартістю державних послуг та ефективністю використання державних фінансів, установить підходи до кореляції показників бюджетних програм та пріоритетів розвитку галузей і держави, зокрема для реалізації засад бюджетного планування та програмно-цільового методу в бюджетному процесі.

Як зазначалося, дослідження нормативно-правового забезпечення запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі засвідчило, що жоден із чинних документів не містить вимог щодо застосування показника собівартості державних послуг, які надаються в рамках виконання бюджетної програми<sup>1</sup>. Собівартість у цьому аспекті є універсальним критерієм. Вона у поелементному та постатейному розрізах дає необхідну методологічну основу для визначення складу та методики розрахунку витрат, є сама по собі показником продукту й підґрунтям для визначення показників ефективності та якості<sup>2</sup>.

Запровадження фінансування державних послуг з урахуванням показника собівартості має спрямовуватися на забезпечення стандартизації й уніфікації підходів до визначення механізму планування та обліку витрат розпорядників бюджетних коштів та встановлення базових принципів універсальної системи калькулювання собівартості державних послуг. Такий підхід визначить раціональний та ефективний механізм фінансування найбільш соціально та економічно значущих державних послуг для потреб як суспільства, так і національної економіки, посилить роль та відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів у ефективному плануванні та забезпеченні відповідності результативних показників бюджетних програм досягненню галузевих стратегічних цілей і пріоритетам державної політики.

Проведений аналіз нормативно-правового поля діяльності розпорядників бюджетних коштів засвідчив відсутність законодавчого визначення поняття собівартості. Однак дослідження наукових джерел із відповідного напрямку дає змогу констатувати існування різних наукових підходів до дефініції "собівартість" та її наповнення залежно від особливостей виробничої діяльності суб'єктів держсектору. Вочевидь, виникає необхідність уточ-

---

<sup>1</sup> *Ловінська Л. Г.* Собівартість послуг державного сектору України в контексті реформи фінансового управління. *Фінанси України*. 2017. № 8. С. 67. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2017.08.058>.

<sup>2</sup> Там само. С. 73–74.

нення цього терміна відповідно до специфіки галузі освіти: собівартість освітньої послуги – виражена в грошовій формі величина витрат ЗВО, пов'язаних із використанням запасів, основних засобів, нематеріальних активів, трудових ресурсів, а також інших витрат для надання освітньої послуги здобувачам освіти впродовж відповідного періоду навчання за спеціальністю та/або спеціалізацією, формою навчання й рівнем освіти.

Собівартість освітньої послуги, як і кожного результату виробничої діяльності, може бути плановою і фактичною:

- планова собівартість формується на підставі нормативних та/або економічно обґрунтованих розрахунків витрат ресурсів, необхідних у планованому періоді для надання освітньої послуги здобувачам освіти впродовж відповідного періоду навчання за спеціальністю та/або спеціалізацією, формою навчання й рівнем освіти;
- фактична собівартість включає здійснені в поточному (звітному) році витрати на надання освітньої послуги здобувачам освіти протягом відповідного періоду навчання за спеціальністю та/або спеціалізацією, формою навчання та рівнем освіти, згідно з вимогами НП(С)БОДС.

Одне із завдань калькулювання собівартості освітніх послуг полягає в тому, щоб правильно розподілити витрати за об'єктами калькулювання, тобто віднести їх на певну спеціальність та/або спеціалізацію, форму навчання, рівень освіти і кожного здобувача освіти тією мірою, якою вони відображають вартість використаних ресурсів відповідно до фактичного ступеня участі останніх у процесі надання послуги. Для виконання цього завдання необхідно калькулювати собівартість освітніх послуг у розрізі спеціальностей та/або спеціалізацій, форм і термінів навчання. Визначення об'єкта калькулювання можна запропонувати як таке: освітня послуга за певною спеціальністю та/або спеціалізацією, формою навчання й рівнем освіти, що надається здобувачу освіти впродовж відповідного періоду навчання.

Необхідність розподілу витрат зумовлена особливостями технології освітнього процесу, які визначають наявність кількох об'єктів калькулювання. Це передбачає, що витрати повинні бути розподілені між спеціальностями та/або спеціалізаціями, формами і термінами підготовки в рамках освітньої діяльності.

Практика облікового процесу ЗВО свідчить, що об'єктом обліку витрат і калькулювання є агреговані витрати від освітньої діяльності загалом, без виокремлення рівнів освіти, форм навчання, спеціальностей та спеціалізацій, а собівартість підготовки одного здобувача освіти визначається діленням сукупності витрат, здійснених від провадження освітньої діяльності, на кількість здобувачів освіти. Такий спосіб прямого розрахунку допустимий для застосування у ЗВО, які надають освітні послуги за кількома спе-

ціалізаціями, але в межах однієї спеціальності й форми навчання або за однією спеціальністю і кількома спеціалізаціями за різними рівнями освіти, коли технічна складова дає змогу забезпечити ведення обліку фактичних (здійснених) витрат по кожному об'єкту калькулювання. Однак цей спосіб звужує аналітичну складову обліку витрат і нівелює рівень об'єктивності й достовірності собівартості.

Калькулювання фактичної собівартості освітньої послуги в цілому по ЗВО без розподілу витрат у розрізі спеціальностей та/або спеціалізацій, форм навчання й рівнів освіти, без розподілу загальновиробничих витрат, більш простий і менш трудомісткий процес, але водночас втрачаються інформативна наповненість та контрольне значення обліку, не забезпечуються потреби управління релевантною інформацією для проведення аналізу собівартості й прийняття оперативних та стратегічних управлінських рішень.

Правильність вибору методів обліку витрат і калькулювання потребує дослідження їх сутності та призначення шляхом поглибленого аналізу теорії і практики. З огляду на галузеві особливості діяльності ЗВО та технологію освітнього процесу, які впливають на вибір і зміст методу калькулювання собівартості освітніх послуг, доцільно запропонувати його таке трактування: сукупність способів і прийомів обчислення собівартості освітньої послуги за певною спеціальністю та/або спеціалізацією, формою навчання й рівнем освіти. Вибраний метод або їх комбінація повинні забезпечувати можливість визначення та аналізу динаміки зміни розміру витрат ЗВО, здійснення оцінки рівня та структури витрат із метою їх оптимізації, формування економічно обґрунтованої собівартості, а також інтерпретації релевантної інформації для прийняття ефективних управлінських рішень.

Норми чинного законодавства у сфері освіти не регламентують питання вибору та застосування методів обліку витрат і калькулювання собівартості. Ці аспекти належать до компетенції керівника та головного бухгалтера ЗВО. Однак економічно доцільним було б визначити універсальні підходи до обрання цих методів у межах головного розпорядника бюджетних коштів, з урахуванням галузевих особливостей та технології виробничої діяльності. З метою вибору можливого методу варто розглянути поширені в науці та практиці методи (табл. 8.2).

Найбільш прийнятним для ЗВО з усіх перелічених методів є позамовний, суть якого полягає в тому, що всі прямі витрати на надання освітніх послуг враховуються в розрізі визначених статей калькулювання за окремими спеціальностями та/або спеціалізаціями, формами навчання та рівнями освіти. Загальновиробничі витрати обліковуються за місцем виникнення й включаються до собівартості освітніх послуг (замовлень) після попереднього розподілу.

Таблиця 8.2

## Методи обліку витрат і калькулювання собівартості

Метод калькулювання	Коротка характеристика методу	Переваги	Недоліки
Позамовний метод	Витрати враховуються за конкретними замовленнями, партіями або договорами, що відрізняються один від одного	Дає змогу вивести рентабельні заголовлення, визначити ціни продажу на майбутнє, порівняти витрати за одним і тим самим замовленням, зробленим у різний час	Залежить від особливостей технологічного процесу (послідовності або паралельності обробки) та наявності й розмірів незавершеного виробництва
Попроцесний метод	Передбачає групування витрат у межах окремих технологічних процесів або стадій виробництва	Дає змогу розраховувати і розподіляти однакову кількість витрат на кожен продукт	Для визначення середньої собівартості одиниці продукції до обсягу її виробництва необхідно зараховувати як кінцеву готову продукцію, так і незавершене виробництво
Попередільний метод	Витрати обліковуються за технологічними перелідами, видами продукції або напівфабрикатами. Середні витрати на одиницю визначаються діленням загальної суми затрат на кількість наданих послуг	Збір інформації про витрати є менш трудомістким, а інформація, відображена на рахунках обліку, – прозорішою	Неможливість згрупувати витрати за видами продукції. Значний обсяг облікових записів
Нормативний метод	Витрати обліковуються за встановленими нормативами, а собівартість калькулюється ще на стадії планування	Дає можливість вести точний аналітичний облік за відхиленнями фактичних витрат від нормативних	Проблемність у визначенні нормативів відповідного виду виробництва
Фактичний метод	Акумулюється сума фактично здійснених затрат	Найбільш простий і найменш трудомісткий	Відсутні оперативні дані про витрати; складно виявити недоліки в організації виробництва
Метод "директ-костинг"	Витрати поділяються щодо обсягу виробництва на постійні та змінні, а до собівартості включаються тільки змінні виробничі витрати	Спрощення і точність обчислення собівартості	Труднощі при розподілі витрат на постійні й змінні; ведення обліку в розрізі лише виробничої собівартості

Закінчення табл. 8.2

Метод "стандарт-костинг"	Планові витрати обліковуються на підставі системи чинних стандартів	Універсальність	Стандарти можна встановлювати не на всі виробничі витрати. Аналітичний облік витрат за об'єктами не передбачається
Метод "абсорпшен-костинг"	Загальні виробничі витрати відносять на собівартість виробленої продукції та пропорційно розподіляють між реалізованою продукцією і продукцією, яка поки що перебуває на складі	Повний розподіл витрат. Точніше визначення фінансового результату діяльності підприємства	Ретроспективний характер розрахунків та встановлення фактичної собівартості продукції тільки наприкінці періоду. Відсутність поділу витрат на постійні та змінні
Метод "таргет-костинг"	Розглядає собівартість не як заздалегідь розрахований за нормативами показник, а як величину, до якої повинна прагнути організація, щоб запропонувати ринку конкурентний про-дукт	Безперервне зниження і попереджувальний контроль витрат, виходячи з наявних умов ринку	Необхідність постійної мотивації працівників і наявність корпоративної культури
Метод "кайзен-костинг"	Полягає у процесі поступового зниження витрат на етапі виробництва продукції, результат якого – досягнення необхідного рівня собівартості й прибутковості виробництва	Постійне зменшення витрат й утримання їх на заданому рівні	Те саме
Метод ABC	Базовим принципом є поділ витрат на прямі й непрямі (накладні) і віднесення обох видів витрат на готову продукцію. Прямі витрати безпосередньо відносять на собівартість конкретного об'єкта витрат, а накладні спочатку групують за основними видами діяльності, а потім розподіляють між видами продукції	Точніший розподіл накладних витрат, визначення факторів, що впливають на їх рівень	Об'єктивний у зв'язку з наявністю довгих і складних продуктивних ланцюжків

Складено автором.

Крім того, зважаючи на норми Закону України “Про освіту” в контексті трактування дефініції “освітня послуга” як комплексу визначених законодавством, освітньою програмою та/або договором дій суб’єкта освітньої діяльності, що мають певну вартість та спрямовані на досягнення здобувачем освіти очікуваних результатів навчання<sup>1</sup>, стає зрозуміло, що об’єктом калькулювання є безпосередньо сама освітня послуга як “замовлення” на підготовку конкретного здобувача вищої освіти за певною спеціальністю/спеціалізацією, формою навчання та рівнем освіти.

З огляду на викладене, найбільш відповідним методом калькулювання собівартості освітньої послуги за весь період (термін) навчання є позамовний. Оскільки надання освітньої послуги є базисом освітнього процесу, який за своєю технологією складається з виробничих циклів (навчальних років), то для визначення вартості підготовки фахівців за конкретний навчальний період (рік) та порівняння показника з плановим значенням доцільно проводити калькулювання освітніх послуг за етапами (стадіями) в межах замовлення. При цьому етапами (стадіями) є безпосередньо навчальні роки як технологічні процеси виробничого циклу підготовки фахівця, що передбачають виконання певних вимог освітньої програми і проведення підсумкової атестації (рис. 8.3).

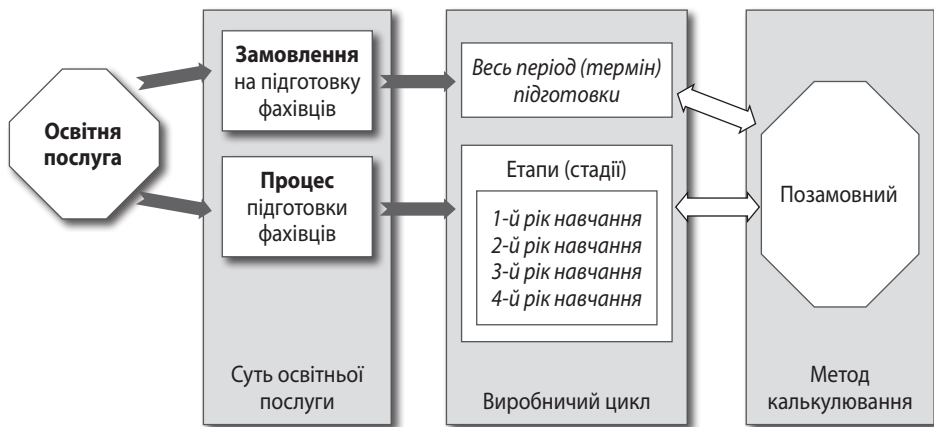


Рис. 8.3. Інтерпретація методологічного підходу до позамовного методу калькулювання собівартості освітньої послуги

Складено автором.

<sup>1</sup> Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.

Такий підхід забезпечить формування показника повної собівартості освітньої послуги за весь період виробничого циклу в межах виконання “замовлення”, а також дасть можливість визначати фактичну собівартість за кожний навчальний рік, що сприятиме встановленню оптимальної, економічно обґрунтованої вартості послуги, забезпечить формування обліково-аналітичного релевантного інформаційного масиву даних для прийняття рішень про якість і економічну доцільність надання певного виду освітніх послуг.

За позамовного методу витрати групуються за замовленнями – освітньою послугою на підготовку конкретного здобувача вищої освіти за певною спеціальністю/спеціалізацією, формою навчання, рівнем освіти. Усі прямі витрати обліковують в розрізі встановлених статей калькулювання за окремими замовленнями. Загальновиробничі витрати обліковують за місцями їх виникнення й включають до собівартості окремих замовлень відповідно до встановленої бази (ставки) розподілу. Об’єкти обліку витрат відповідають об’єктам калькулювання. Фактична собівартість розраховується шляхом послідовного накопичення фактичних (здійснених) витрат у розрізі статей калькулювання за окремим замовленням і визначається по кожному об’єкту калькулювання. Послідовність позамовного калькулювання наведено на рис. 8.4.

Облік витрат та калькулювання собівартості освітніх послуг повинні здійснюватися в розрізі прямих і загальновиробничих витрат для дотримання вимог НП(С)БОДС 135 “Витрати”. Прямі витрати визначають і відносять на окремі об’єкти калькулювання й включають до фактичної собі-

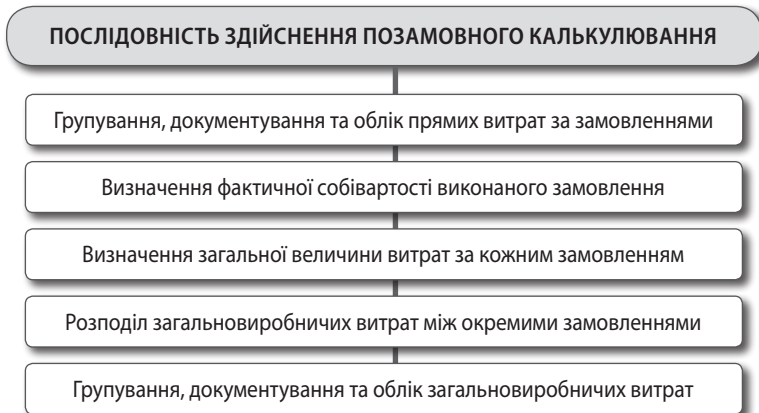


Рис. 8.4. Послідовність здійснення позамовного калькулювання

Складено автором.

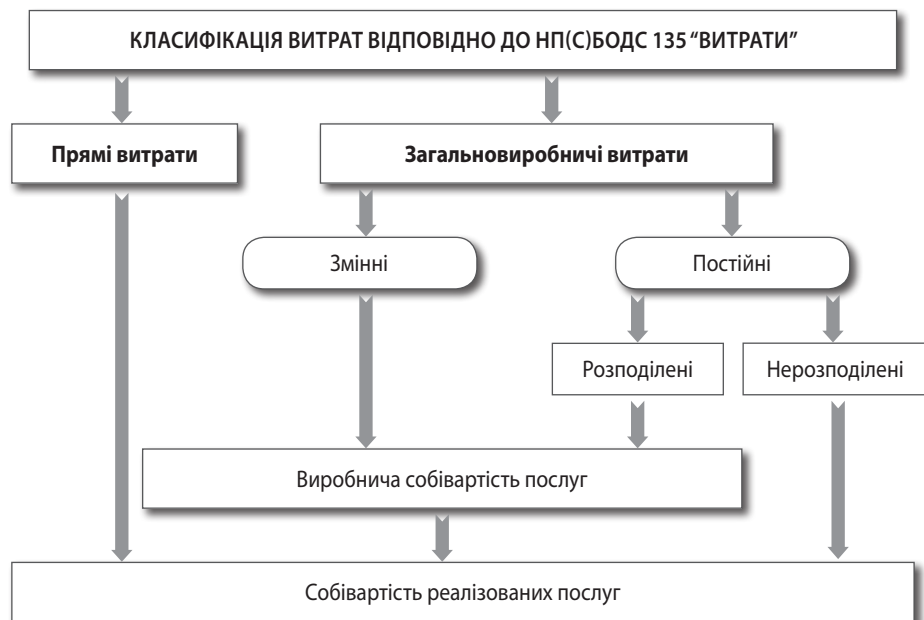


вартості освітніх послуг безпосередньо за прямими ознаками на підставі документів первинного обліку. Змінні загальновиробничі та постійні розподілені загальновиробничі витрати щомісяця розподіляють пропорційно визначеній базі (наприклад, заробітна плата науково-педагогічного персоналу – прямі витрати на оплату праці) і включають до виробничої собівартості освітніх послуг. Нерозподілені постійні загальновиробничі витрати включають до собівартості реалізованих освітніх послуг (рис. 8.5).

До виробничої собівартості освітніх послуг включають прямі матеріальні витрати, прямі витрати на оплату праці, інші прямі витрати, змінні загальновиробничі та постійні розподілені загальновиробничі витрати.

Собівартість реалізованих освітніх послуг складається з виробничої собівартості, нерозподілених постійних загальновиробничих витрат і наднормативних виробничих витрат.

Фактична собівартість визначається шляхом послідовного підсумовування прямих витрат і витрат, що розподіляються, за окремими об'єктами



**Рис. 8.5. Механізм формування собівартості освітніх послуг відповідно до НП(С)БОДС 135 “Витрати”**

Складено за: Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 135 “Витрати”: затв. наказом Міністерства фінансів України від 18.05.2012 № 568. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0903-12>.

калькулювання. Фактична собівартість освітньої послуги повинна формуватися з урахуванням змін законодавчого регулювання розмірів оплати праці, коливання цін на матеріальні ресурси і послуги, зростання тарифів на оплату спожитих комунальних послуг, інших економічно обґрунтованих відхилень від планової собівартості. Такий підхід сприятиме об'єктивному й повному відображенню інформації про витрати та забезпечить формування достовірної собівартості освітніх послуг.

Таким чином, реалізація стратегічних цілей і завдань державної політики щодо модернізації системи управління державними видатками та ефективного використання бюджетних коштів, спрямованого на результат, у сфері вищої освіти можлива внаслідок запровадження фінансування освітніх послуг з урахуванням економічного показника собівартості. При цьому необхідно забезпечити гармонізацію підходів до технології обліку витрат ЗВО та встановити базові принципи універсальної системи калькулювання собівартості освітніх послуг. Такий підхід визначить раціональний та ефективний механізм управління витратами ЗВО та державними видатками в цілому, сприятиме науково-економічному обґрунтуванню формування обсягів бюджетного фінансування галузі освіти, а також забезпечить зв'язок між собівартістю освітніх послуг і результативними показниками бюджетних програм для оцінки досягнення галузевих стратегічних цілей та реалізації пріоритетних напрямів державної політики у сфері вищої освіти.

### **8.3. АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ВИТРАТАМИ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВИТИ**

Освітня діяльність є основним бізнес-процесом ЗВО, а отже, саме витрати на його реалізацію мають перебувати у зоні постійної уваги керівництва. Підвищення вимог до якості освітніх послуг та орієнтація освітніх програм на Болонську систему підготовки фахівців вимагають використання передових технологій, що супроводжується підвищенням ресурсо- та капіталомісткості освітнього продукту й збільшенням частки непрямих накладних витрат. Слід зазначити, що облікова система навчальних закладів та її програмне забезпечення наразі не адаптовані до формування інформації про доходи та витрати в розрізі центрів відповідальності та різних спеціальностей. Визначення фактичних витрат на підготовку одного студента за конкретною спеціальністю в межах ЗВО на базі наявного інформаційного забезпечення є достатньо проблематичним, що, у свою чергу, ускладнює запровадження системи управлінського обліку в закладах освіти та проведення якісного й повного аналізу витрат.

Найважливішою складовою системи управлінського обліку ЗВО є комплекс аналітичних процедур, у процесі яких здійснюються коригування й обробка первинної інформації про стан витрат, їх систематизація та розрахунки, надається аналітична інтерпретація отриманих результатів. Цей блок є визначальним при підготовці виважених рішень щодо управління витратами ЗВО і потребує посилення методологічного та методичного забезпечення.

Слід констатувати, що методологічні та методичні аспекти аналізу діяльності бюджетних установ, зокрема ЗВО, практично залишаються поза увагою науковців. Методологічне підґрунтя базових підходів до аналізу бюджетних установ було закладено ще за радянських часів такими науковцями, як А. О. Грищенко, В. І. Самборський<sup>1</sup>, В. Г. Демянішин, Д. М. Кисильов, В. В. Смирницький<sup>2</sup>. Подальшим науковим пошукам щодо розширення напрямів аналізу бюджетних установ у сучасних умовах присвячено праці М. А. Болюха та А. П. Заросила<sup>3</sup>.

Проте названі праці висвітлюють лише методичні питання аналізу діяльності бюджетних установ загалом, без урахування предметно-об'єктної специфіки аналітичного дослідження діяльності державних ЗВО, зокрема аналізу їх витрат у контексті розроблення методики та організації управлінського обліку. Коло питань аналітичного дослідження діяльності ЗВО доволі вузьке і, на думку окремих вчених, обмежується лише оцінкою забезпечення матеріально-технічною базою, аналізом структури професорсько-викладацького складу й оцінкою рівня наукової роботи закладу<sup>4</sup>. Фактично методологічним аспектам аналізу витрат, розробленню відповідної методики в ЗВО для цілей стратегічного та тактичного менеджменту не приділяється належної уваги.

Під час вибору методичних підходів до аналізу витрат необхідно враховувати такі особливості діяльності ЗВО:

- відсутність чіткого зв'язку між витратами та результатами діяльності;

---

<sup>1</sup> Самборский В. И., Грищенко А. О. Анализ хозяйственной деятельности в бюджетных и научных учреждениях. Москва : Финансы и статистика, 1989. 376 с.

<sup>2</sup> Демянишин В. Г., Кисилев Д. Н., Смирницкий В. В. Анализ хозяйственной деятельности в бюджетных и научных учреждениях. Киев : УМК ВО, 1989. 136 с.

<sup>3</sup> Болюх М. А., Заросило А. П. Анализ финансово-хозяйственной деятельности бюджетных установ. Київ : КНЕУ. 2008. 342 с.

<sup>4</sup> Пігош В. А. Генезис принципів формування обліково-аналітичного забезпечення управління державних вищих навчальних закладів. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування*. Сер.: Економіка. 2013. Вип. 1 (61). С. 171–179.

- прийняття рішень, що впливають на освітній процес і, відповідно, на витрати, зазвичай здійснюється на нижньому та середньому рівнях управління, без урахування їхнього впливу на загальні витрати ЗВО, особливо в довгостроковій перспективі. Наприклад, пропозиції щодо започаткування нових курсів або навчальних програм, виконання дослідницьких проєктів, зміни навчального навантаження викладачів із метою виконання адміністративної й науково-дослідницької діяльності. Подібні рішення мають узгоджуватись із загальними бюджетами доходів та витрат у цілому по ЗВО та не суперечити стратегічним планам закладу і його фінансовим можливостям;
- фондоорієнтованість систем обліку та бюджетування означає, що фінансова система ЗВО спрямована на контроль використання ресурсів із точки зору відповідності цільового використання, що ускладнює бюджетний та обліковий процеси, знижує їх ефективність із погляду управління, аналізу та контролю;
- формування звітності, орієнтованої на зовнішнього користувача, не відповідає внутрішнім потребам ЗВО і не надає інформації, необхідної для ефективного управління витратами;
- результати діяльності ЗВО зазвичай виражаються якісними характеристиками (набір відповідних загальних та фахових компетентностей, набутих студентами), які не мають чітких кількісних вимірників, окрім кількості випущених бакалаврів і магістрів зі звичайними та червоними дипломами. Це перешкоджає ефективному контролю досягнення поставлених цілей, витрат на їх виконання та прийняттю необхідних рішень щодо їх коригування;
- неможливість чіткого розмежування освітньої та наукової діяльності науково-викладацького персоналу ЗВО заважає ідентифікації витрат за кожним із видів діяльності, оскільки облікова система не враховує цього. Так, у процесі читання лекцій викладачі використовують матеріали наукових досліджень, одночасно в навчальному процесі передбачено проведення наукових досліджень через роботу наукових гуртків, участь студентів, аспірантів та викладачів у науково-практичних конференціях, написання аспірантами, докторантами та викладачами наукових статей тощо.

Аналіз витрат ЗВО має базуватися на загальних принципах економічного аналізу: науковість, системність, комплексність, періодичність, об'єктивність та достовірність, зрозумілість і адекватність тлумачення, доречність та своєчасність, ефективність, дотримання яких забезпечуватиме коректність аналітичних висновків<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Парасій-Вергуненко І. М. Аналіз господарської діяльності. Київ : КНЕУ. 2016. С. 57–59.

Принцип науковості економічного аналізу базується на положеннях діалектичної теорії пізнання, передбачає врахування дії економічних законів розвитку економічних систем і досягнень науково-технічного прогресу та передового досвіду.

Одним із найважливіших принципів проведення аналізу є забезпечення системного підходу, коли кожен елемент дослідження розглядається як складна динамічна система, що включає комплекс елементів, певним чином пов'язаних між собою та зовнішнім середовищем. Системний підхід до вивчення явищ втілюється в комплексному взаємопов'язаному дослідженні багатосторонніх зв'язків і взаємозумовленості дії факторів організації, технології освітнього процесу. Заклад вищої освіти являє собою складну систему, і узагальнюючий висновок про характер досліджуваного явища можна зробити лише в разі врахування всіх взаємопов'язаних факторів.

Принцип комплексності безпосередньо пов'язаний з принципом системності, згідно з яким під час аналітичного дослідження мають бути враховані всі аспекти діяльності суб'єкта господарювання. Він передбачає всебічне дослідження причинних взаємозалежностей, комплексну оцінку вхідних і вихідних параметрів, їх зміну та розвиток на досліджуваному об'єкті у просторі й часі, за кількісними і якісними параметрами.

Принцип періодичності (або регулярності) має на увазі необхідність систематичного проведення аналітичних досліджень за відповідні звітні періоди (та впродовж них) із метою надання суцільного уявлення про динаміку господарських та фінансових процесів у закладах освіти. Дотримання цього принципу можливе на засадах високої організації та планування аналітичної роботи в системі управлінського обліку, розподілу обов'язків із її виконання між виконавцями та належного контролю.

Принцип достовірності та об'єктивності аналітичних досліджень передбачає використання транспарентної інформації, відсутність арифметичних помилок в розрахунках, правильне застосування методики обчислення окремих показників та впливу окремих факторів. Дотримання цього принципу має на меті постійне удосконалення організації обліку та аналізу, внутрішнього й зовнішнього аудиту, а також методики аналізу з метою підвищення точності та достовірності аналітичних розрахунків.

Зрозумілість і адекватність тлумачення досягається шляхом обов'язкового пояснення отриманих результатів дослідження (розрахунків) у вигляді відповідних висновків, коментарів, складання пояснювальних записок. Наявність аналітичних висновків є обов'язковим елементом методики економічного аналізу.

Доречність і своєчасність аналітичної інформації характеризується її впливом на прийняття управлінських рішень користувачами. Своєчасна та

доречна інформація дає можливість вчасно оцінити минулі, теперішні та майбутні події і вжити необхідні заходи щодо виправлення або поліпшення ситуації. Дані аналізу мають не просто констатувати факти минулих подій та давати їм оцінку, а насамперед слугувати інформацією для прогнозування господарських подій, майбутнього фінансового стану підприємства, його фінансових результатів, допомагати виявляти недоліки в роботі, оперативно коригувати поточні планові завдання. Принцип доречності передбачає також брак зайвої інформації, яка не буде використовуватись у процесі прийняття управлінських рішень.

Принцип ефективності економічного аналізу означає, що витрати на його проведення не повинні перевищувати отриманого ефекту. Причому ефект повинен мати багаторазовий характер і базуватись на зниженні трудомісткості роботи аналітиків.

Мета аналізу витрат діяльності ЗВО полягає в інформаційному забезпеченні системи управління витратами, всебічній оцінці досягнутих результатів із їх мінімізації та обґрунтуванні управлінських рішень щодо їхньої подальшої оптимізації. Досягнення цієї мети здійснюється через розв'язання аналітичних завдань, згрупованих у три аналітичні блоки дослідження:

- ретроспективний (підсумковий) економічний аналіз витрат;
- поточний (оперативний) аналіз витрат;
- стратегічний аналіз витрат.

Склад основних напрямів аналізу ефективності управління витратами може змінюватися залежно від масштабів діяльності ЗВО, його стратегічних цілей та завдань, особливостей організаційної структури тощо. Основні напрями традиційного ретроспективного аналізу витрат ЗВО в системі управлінського обліку представлено структурно-логічною схемою (рис. 8.6).

Ретроспективний аналіз здійснюється для оцінки основних тенденцій зміни витрат, що забезпечують освітній процес, стану виконання бюджетів витрат як у цілому по ЗВО, так і за окремими центрами відповідальності з метою визначення “слабких” ланок, котрі генерують високі витрати, чим знижують ефективність функціонування закладу.

Найважливішим напрямом підсумкового (ретроспективного) аналізу, з якого починається дослідження, є вивчення структури та динаміки витрат на рівні як усього закладу, так і окремих центрів відповідальності.

Аналіз динаміки (горизонтальний аналіз) має на меті вивчення загальних тенденцій зміни витрат за стандартними показниками: абсолютний приріст витрат, темп зростання витрат і темп приросту витрат. Такий аналіз проводиться як у цілому по освітньому закладу, так і за окремими центрами відповідальності.



**Рис. 8.6. Структурно-логічна схема аналізу витрат закладів вищої освіти в системі управлінського обліку**

Складено автором.

Крім загальних витрат по ЗВО в цілому та за центрами відповідальності, аналізуються зміни в динаміці за окремими статтями й елементами витрат. У межах певних центрів відповідальності (за факультетами, інститутами, кафедрами) деталізація аналізу витрат може здійснюватися за рівнями підготовки (молодший бакалавр, бакалавр, магістр, аспірант, докторант).

Аналіз динаміки загальних витрат та окремих їх елементів необхідно порівнювати з такими показниками: тенденціями зміни показників кількості студентів, котрі навчаються у ЗВО та окремо на факультетах, динамікою показників доходу (рівня фінансування з бюджету та за рахунок спеціального фонду), темпами інфляції. Крім показників абсолютного розміру витрат за центрами відповідальності, аналітичному дослідженню підлягає також динаміка собівартості витрат на підготовку одного студента (молодший бакалавр, бакалавр, магістр, аспірант, докторант).

Аналіз структури дає загальне уявлення про значущість окремих елементів та статей витрат, допомагає розрахувати витратомісткість окремих освітніх послуг (вартості підготовки студентів різних спеціальностей та рівнів підготовки), визначити сегменти особливої уваги управлінського персоналу, де мають місце перевитрати, нераціональні напрями витрачан-



ня бюджетних коштів. Поєднання структурного аналізу структури з аналізом динаміки допомагає комплексно підійти до дослідження витрат і знайти слабкі й сильні сторони діяльності ЗВО стосовно витрат.

По ЗВО в цілому аналіз структури витрат доцільно здійснювати за:

- джерелами фінансування (за рахунок загального та спеціального фондів);
- окремими структурними підрозділами або центрами відповідальності, тобто місцями виникнення витрат (факультетами, інститутами, кафедрами, навчально-методичними відділами та іншими структурними підрозділами);
- елементами витрат (витрати на оплату праці, нарахування на оплату праці, матеріальні витрати, амортизація, інші витрати);
- статтями витрат (прямі витрати на оплату праці, нарахування на прямі витрати на оплату праці, прямі матеріальні витрати, інші прямі витрати, загальновиробничі витрати).

Структурний аналіз може здійснюватись як за однією ознакою, так і за кількома, наприклад, у цілому по ЗВО можна структурувати витрати за факультетами й елементами витрат одночасно в межах кожного факультету.

Приклад структурного аналізу витрат за джерелами фінансування ЗВО “ZZZ” наведено в табл. 8.3.

Такий аналіз здійснюється з метою визначення ступеня покриття витрат ЗВО бюджетним фінансуванням для обґрунтування подальшої маркетингової політики щодо можливостей розширення фінансування за рахунок власних коштів, отриманих за платні освітні послуги.

Як бачимо з табл. 8.3, загальні витрати ЗВО в 2018 р. порівняно з 2017 р. зросли на 19 239,5 тис. грн. Більша частина витрат фінансувалась за рахунок загального фонду: у 2017 р. – 115 399 тис. грн, або 54 % усіх витрат.

У 2018 р. абсолютний розмір витрат за рахунок загального фонду збільшився до 120 277 тис. грн, тобто зріс на 4877,8 тис. грн, або на 4 %. Водночас їх частка в загальних витратах зменшилась до 52 %, тобто на 2 в. п. Слід констатувати, що покриття витрат за рахунок бюджетного фінансування достатньо низьке, становить 52 % і має тенденцію до зменшення. Це підтверджує висновок про посилення ролі платних видів освітніх послуг ЗВО у фінансуванні освітньої діяльності, особливо в умовах дефіциту бюджетного фінансування.

Структурно-динамічний аналіз витрат за центрами відповідальності “факультети” проведено на підставі інформації табл. 8.4.

За досліджуваний період загальні витрати за факультетами (без урахування загальноуніверситетських витрат) зросли на 25 378 тис. грн. Це по-

## Аналіз структури та динаміки витрат ЗВО "ZZZ" за джерелами фінансування

Витрати за джерелами фінансування	2017		2018		Відхилення	
	Сума, тис. грн	Структура, %	Сума, тис. грн	Структура, %	абсолютне, тис. грн	відносне, %
	За рахунок загального фонду	115 399	54	120 277	52	+4 878,0
За рахунок спеціального фонду	96 524,5	46	110 886	48	+14 361,5	+15
<b>Усього</b>	<b>211 923,5</b>	<b>100</b>	<b>231 632,0</b>	<b>100</b>	<b>+19 239,5</b>	<b>+9</b>

Складено автором.

## Аналіз структури та динаміки витрат ЗВО "ZZZ" за центрами відповідальності "факультети"

Витрати за джерелами фінансування	2017		2018		Відхилення	
	Сума, тис. грн	Структура, %	Сума, тис. грн	Структура, %	абсолютне, тис. грн	відносне, %
	Факультет інформаційних технологій	12 587,6	8,5	17 631,4	10,1	+5 043,8
Факультет міжнародної економіки	28 979,0	19,5	34 117,2	19,6	+5 138,2	+17,7
Факультет фінансів	22 116,6	14,9	25 102,3	14,4	+2 985,7	+13,5
Факультет обліку і оподаткування	12 391,6	8,4	14 991,7	8,6	+2 600,1	+21,0
Юридичний факультет	20 273,6	13,7	24 355,2	14,0	+4 081,6	+20,1
Факультет економіки та управління	27 253,6	18,4	27 742,1	16,0	+488,5	+1,8
Факультет маркетингу	18 744,2	12,6	20 918,6	12,0	+2 174,4	+11,6
Факультет управління персоналом	5 999,7	4,0	8 865,5	5,1	+2 865,8	+47,8
<b>Усього витрат за факультетами</b>	<b>148 346,0</b>	<b>100,0</b>	<b>173 724,0</b>	<b>100,0</b>	<b>+25 378,0</b>	<b>+17,1</b>

Складено автором.

яснюється підвищенням заробітної плати науково-педагогічного персоналу та тарифів за комунальні послуги.

Найбільший абсолютний приріст витрат спостерігався за такими центрами відповідальності: “факультет управління персоналом” – +2865,78 тис. грн (темپ приросту витрат – 47,8 %); “факультет інформаційних технологій” – +5043,75 тис. грн (40,1 %); “юридичний факультет” – +4081,67 тис. грн (20,1 %); “обліковий факультет” – +2600,09 тис. грн (21 %); “факультет міжнародної економіки” – +5138,21 тис. грн (темп приросту витрат – 17,7 %).

Висновок про обґрунтованість зростання витрат за тим чи іншим центром відповідальності можна зробити після порівняння темпів зростання витрат із темпами збільшення кількості студентів, котрі навчаються на відповідних факультетах. Альтернативним підходом до оцінювання ефективності управління витратами є використання показників “витрати на одного студента” або “витрати на одного викладача”.

Проведене дослідження показує, що структура витрат протягом досліджуваного періоду суттєво не змінилась. Найбільше зростання частки витрат спостерігалось на факультетах інформаційних технологій (+1,7 %) та управління персоналом (+1,1 %). Наступним етапом є дослідження причин збільшення витрат за центрами відповідальності з урахуванням приведенного контингенту студентів по кожному факультету й виконання бюджетів витрат, у тому числі гнучких.

Приклад структурно-динамічного аналізу за елементами витрат по центру відповідальності “кафедра ХХХ” наведено в табл. 8.5. Аналіз свідчить, що в цілому витрати за досліджуваний період зросли на 136,7 тис. грн. Найбільше зростання спостерігалось за елементом витрат “витрати на оплату

Таблиця 8.5

#### Аналіз структури та динаміки витрат за елементами витрат за центром відповідальності “кафедра ХХХ” закладу вищої освіти “ZZZ”

Витрати за джерелами фінансування	2017		2018		Відхилення	
	Сума, тис. грн	Структура, %	Сума, тис. грн	Структура, %	Сума, тис. грн	Структура, %
1. Витрати на оплату праці	1 925,0	72,1	2 016,0	71,9	+91	-0,3
2. Нарахування на соціальні заходи	423,5	15,9	443,5	15,8	+20	-0,1
3. Матеріальні витрати	22,5	0,8	36,1	1,3	+13,6	+0,4
4. Амортизація	41,9	1,6	40,1	1,4	-1,8	-0,1
5. Інші витрати	255,4	9,6	269,3	9,6	+13,9	0
<b>Усього</b>	<b>2 668,3</b>	<b>100,0</b>	<b>2 805,0</b>	<b>100,0</b>	<b>+136,7</b>	<b>-</b>

Складено автором.

праці”, які збільшились у 2018 р. порівняно з 2017 р. на 91 тис. грн. Пропорційно зросли витрати на нарахування на соціальні заходи – на 20 тис. грн.

Достатньо суттєве зростання спостерігалось за таким елементом, як “матеріальні витрати”, що з 22,5 тис. грн у 2017 р. збільшились до 36,1 тис. грн у 2018 р., тобто на 13,6 тис. грн. Витрати на амортизацію дещо зменшились – на 1,8 тис. грн. Інші витрати, включаючи витрати на комунальні послуги, зросли на 13,9 тис. грн, і в структурі витрат залишились на тому самому рівні. Незважаючи на певні коливання рівня витрат за окремими елементами в абсолютному розмірі, структура витрат центру відповідальності “кафедра ХХХ” практично не змінилась.

Важливим аналітичним етапом запровадження системи управлінсько-го обліку в ЗВО є підсумковий контроль за виконанням бюджетів на основі аналізу відхилень. На цьому етапі здійснюється оперативний контроль за відхиленнями в межах компетенції керівників структурних підрозділів виробництва. Причому система повинна передбачати як прямий, так і зворотний зв'язок – порівняння очікуваних результатів із фактично досягнутими забезпечує коригування планів, кошторисів і нормативів.

Саме виявлені відхилення сигналізують про неузгодженості, збої в керованій системі, а тому викликають особливий інтерес у керівництва підприємства. Відхилення фактичних витрат від бюджету є важливими для прийняття рішень, оскільки, оцінюючи величину відхилень, її причини, визначають негативні тенденції та розробляють варіанти управлінських рішень щодо їх усунення<sup>1</sup>.

Контроль за відхиленнями доцільно проводити за дохідною та витратною частинами бюджету в постатейному розрізі для кожного центру фінансової відповідальності.

Зазвичай аналіз відхилень охоплює три етапи:

- визначення розмірів відхилень у натуральних та вартісних показниках;
- з'ясування причин, які зумовили ці відхилення;
- розподіл відповідальності.

Звіти про виконання бюджетів структурних підрозділів передаються для аналізу до служби внутрішнього аудиту. Результатом контрольних процедур має стати комплекс заходів, спрямованих на усунення негативних тенденцій у розвитку кожного підрозділу і факторів, що справляють найбільш суттєвий вплив на фінансовий стан ЗВО.

---

<sup>1</sup> Загородна О., Іванченко П. Облік та аналіз відхилень у системі управління витратами підприємства. *Економічний аналіз* : зб. наук. пр. каф. екон. аналізу Терноп. нац. екон. ун-ту. Тернопіль, 2009. Вип. 4. С. 194–199.

Отже, запропонована структурно-логічна модель аналізу витрат у системі управлінського обліку ЗВО сприятиме вдосконаленню організації економічного аналізу витрат через систематизацію основних етапів його проведення, враховуватиме особливості діяльності освітніх закладів, створить інформаційне підґрунтя для контролю за витратами безпосередньо в місцях їх виникнення, що, у свою чергу, забезпечить економію витрат через оптимізацію організаційної структури ЗВО. Такий аналіз дає змогу визначити сегменти особливої уваги управлінського персоналу ЗВО стосовно усунення нераціональних напрямів використання бюджетних коштів.

## **ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 8**

Управлінський облік є універсальною обліково-інформаційною системою, яка забезпечує релевантну інтерпретацію даних діяльності для прийняття економічно обґрунтованих, тактично та стратегічно вижаних управлінських рішень і забезпечує зв'язок облікового процесу з процесом управління. Ключова роль належить правильній побудові його системи та впровадженню якісної технології функціонування для формування ефективного механізму обліку витрат, калькулювання собівартості й аналізу результатів діяльності.

Попри посилення ролі та значення управлінського обліку витрат у забезпеченні формування автентичності показника собівартості освітніх послуг із введенням у дію НП(С)БОДС 135 “Витрати”, концептуальні засади останнього в контексті поділу витрат на прямі й загальновиробничі не узгоджуються з методологією Плану рахунків БОДС та Порядком застосування плану рахунків БОДС. Як наслідок, не можливо обчислити й відобразити облікову собівартість (як виробничу, так і собівартість реалізації) за допомогою рахунків бухгалтерського обліку, оскільки облік витрат (прямих і загальновиробничих) здійснюється сумарно (“котловим” методом) на ідентичних рахунках, відповідно до суті та економічного змісту витрат. Отже, на сучасному етапі регламентації бухгалтерського обліку сформувавши показник собівартості освітніх послуг можна лише в системі управлінського обліку ЗВО. Вочевидь, План рахунків БОДС потребує адаптації до вимог НП(С)БОДС 135 “Витрати”. Для цього потрібне законодавче запровадження рахунків для обліку прямих та загальновиробничих витрат, а також затвердження механізму розподілу загальновиробничих витрат з урахуванням галузевих особливостей щодо поділу витрат на постійні й змінні. Управлінський облік має також забезпечити формування фактичної (облікової) вартості підготовки студента, слухача, аспіранта, докторанта, що зумовлює

пріоритетність створення системи аналітичних кодів для спеціальностей та/або спеціалізацій. Такими кодами можуть бути коди спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців, завдяки чому отримуватиметься достовірна інформація про фактичну собівартість освітньої послуги в розрізі спеціальностей і/або спеціалізацій та інша релевантна інформація за різними ознаками для потреб управління, контролю й аналізу.

Через істотні відмінності процесу калькулювання собівартості освітніх послуг не тільки від механізму формування вартості товарів, а й від розрахунку цін на будь-які послуги в методологічних та методичних підходах до такого калькулювання і вибору його методу слід урахувувати технологію освітньої діяльності й галузеві особливості виробничого циклу вищої освіти.

Унаслідок законодавчої неврегульованості порядку формування собівартості державних послуг (у тому числі освітніх) істотно знижується рівень прозорості формування бюджету та ускладнюється процес бюджетного планування, унеможлиблюється формування взаємозв'язку обсягів фінансування з результативними показниками виконання відповідної бюджетної програми. Собівартість освітніх послуг може бути ключовим показником визначення обсягів фінансування і має бути покладена в основу розрахунків формування бюджетів для забезпечення середньо- та довгострокового бюджетного планування, а також стати складовою результативних показників фактичного виконання бюджетних програм при запровадженні програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Інтеграція норм НП(С)БОДС 135 "Витрати" з механізмом бюджетного планування для встановлення цілей державного фінансування дасть змогу передбачити напрями використання державних фінансових ресурсів та здійснити оцінку їх розподілу: фінансування якісних освітніх послуг (прямі витрати) чи утримання ЗВО (загальнопромислові витрати). Це сприятиме транспарентності напрямів використання та управління бюджетними коштами, забезпечить зв'язок між собівартістю державних послуг та ефективністю використання державних фінансів, застосування підходів кореляції показників бюджетних програм і пріоритетів розвитку галузей та держави.

Агрегована обліково-інформаційна база про обсяг, склад і структуру витрат та показник собівартості є джерелом аналізу діяльності ЗВО, що полягає у всебічній оцінці отриманих результатів та обґрунтуванні управлінських рішень. Технологія аналізу витрат і собівартості освітніх послуг має характеризуватися за такими ознаками: джерела фінансування (за рахунок загального й спеціального фондів); окремі структурні підрозділи або центри відповідальності, тобто місця виникнення витрат (факультети, інститути, кафедри, навчально-методичні відділи та інші структурні підрозділи); елементи витрат (витрати на оплату праці, нарахування на оплату пра-

ці, матеріальні витрати, амортизація, інші витрати); статті витрат (прямі витрати на оплату праці, нарахування на прямі витрати на оплату праці, прямі матеріальні витрати, інші прямі витрати, загальновиробничі витрати). Запропоновані ключові позиції моделювання аналізу витрат у системі управлінського обліку ЗВО ґрунтуються на особливостях діяльності освітніх закладів та створюють інформаційне підґрунтя для контролю за витратами безпосередньо в місцях їх виникнення, що сприятиме економії витрат через оптимізацію організаційної структури. Такий аналіз дає змогу визначити сегменти особливої уваги управлінського персоналу ЗВО щодо усунення нераціональних напрямів використання бюджетних коштів.

Упровадження управлінського обліку у ЗВО забезпечить продукування актуальної обліково-аналітичної інформації про обсяг, склад та структуру здійснених витрат у розрізі форм навчання, рівнів підготовки, спеціальностей та/або спеціалізацій для визначення напрямів їх оптимізації й раціоналізації з метою формування економічно обґрунтованого показника собівартості освітніх послуг та аналізу результатів діяльності. Це сприятиме створенню насиченого інформаційного простору для ефективного управління витратами ЗВО в умовах перманентного дефіциту фінансових ресурсів із метою забезпечення належного рівня функціонування й успішної конкуренції на ринку освітніх послуг, а також удосконаленню системи управління державними видатками.



# 9

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ КАПІТАЛУ ТА ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ ЗАКЛАДАМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ ВІДПОВІДНО ДО НП(С)БОДС, ГАРМОНІЗОВАНИХ З МІЖНАРОДНИМИ СТАНДАРТАМИ

### 9.1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ПОБУДОВИ МЕТОДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ ЗАКЛАДАМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ В КОНТЕКСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ, ГАРМОНІЗОВАНИХ ІЗ МСБОДС

Ключовою складовою процесу реформування вітчизняної системи державного управління фінансами є розвиток і вдосконалення механізму управління фінансами на державному та місцевому рівнях. Це вимагає своєчасного й точного інформування про результати виконання бюджетів для забезпечення середньо- та довгострокового бюджетного планування, а також постійного ефективного контролю над цільовим використанням бюджетних коштів.

Підвищення ефективності державних видатків шляхом переходу від утримання установ до фінансування надання якісних державних послуг є одним із основних завдань реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки<sup>1</sup>.

Виконанню цього завдання сприятиме імплементація положень Міжнародних стандартів бухгалтерського обліку в дер-

---

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249797370>.

жавному секторі (МСБОДС) у національні положення (стандарти) (далі – НП(С)БОДС), що, у свою чергу, “підвищить обґрунтованість та ефективність управлінських рішень фінансового й нефінансового характеру розпорядників бюджетних коштів”<sup>1</sup>.

Запровадження МСБОДС є в певному розумінні інновацією не тільки для України та країн, що утворилися на території колишнього СРСР, а й для держав із розвинутою економікою<sup>2</sup>.

Сучасний етап розвитку системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі характеризується запровадженням НП(С)БОДС, розроблених на основі МСБОДС, із урахуванням соціально-економічного розвитку країни<sup>3</sup>.

Підвищення якості, повноти та достовірності даних фінансової звітності, на підставі яких приймаються управлінські рішення у сфері державних фінансів, і є метою Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі на період до 2025 року (далі – Стратегія)<sup>4</sup>, а підвищення прозорості та якості фінансової звітності визначено її завданнями.

Наразі фінансова звітність суб’єктів держсектору не повною мірою відповідає сучасним вимогам щодо прозорості представлення інформації про державні фінанси та не завжди задовольняє інформаційні потреби для прийняття рішень у системі державного управління.

Наукове осмислення парадигми розвитку бухгалтерського обліку в державному секторі перебуває в активному процесі визначення. Доказом тому є широкий спектр думок стосовно його стану та перспектив розвитку. Засади нормативно-правового регулювання фінансової звітності та аспектів його адаптації до вимог міжнародних стандартів обліку і статистики державних фінансів розглядалися вітчизняними вченими – В. М. Жуком, Т. І. Єфименко, С. О. Левицькою, Л. Г. Ловінською, Є. В. Калюгою, О. О. Канцуровим, С. А. Кузнецовою, В. А. Пігошом, С. В. Свірко, Н. М. Хорунжак,

<sup>1</sup> Методичні підходи до визначення собівартості соціальних послуг у контексті запровадження соціальних стандартів та НП(С)БОДС 135 “Витрати” в Україні / Л. Г. Ловінська, О. І. Чуркіна, Л. В. Гапоненко, Н. І. Сушко. *Фінанси України*. 2016. № 3. С. 103.

<sup>2</sup> Державні фінанси України: розвиток та управління змінами (проблеми економічної безпеки) / за ред. Т. І. Єфименко; ДННУ “Акад. фін. управління”. Київ, 2017. С. 391

<sup>3</sup> Ловінська Л. Г., Сушко Н. І. Тенденції реформування системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності державного сектору України. *Фінанси України*. 2012. № 7. С. 89.

<sup>4</sup> Про схвалення Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.06.2018 № 437-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/437-2018-%D1%80>.

М. М. Шигун та ін.<sup>1</sup> Проте питання імплементації національних стандартів фінансової звітності установ галузі освіти потребує подальших досліджень.

Традиційно визначені у вітчизняній теорії завдання бухгалтерського обліку полягають у формуванні повної, правдивої та неупередженої інфор-

<sup>1</sup> *Єфименко Т. І., Жук В. М., Ловінська Л. Г.* Інформація в антикризовому управлінні: глобальний аспект стандартизації обліку та фінансової звітності / ДННУ “Акад. фін. управління”. Київ, 2015. 400 с.; *Iefymenko T., Lovinska L.* The Experience and Issues об IPSAS Implementation of Ukraine the Context Cooperation with the United Nations. *International Journal On Governmental Financial Management (IJGFM)*. 2017. Vol. XVII, No. 1. P. 60–69. URL: <https://www.icgfm.org/wp-content/uploads/2017/06/XVII-1.pdf>; *Левицька С. О.* Етапи на напрями реформації обліку діяльності бюджетних установ бюджетної облікової системи: оцінка, перспективи. *Наукові записки [Національного університету “Острозька академія”]*. Сер.: Економіка. 2009. Вип. 11. С. 80–89; *Ловінська Л. Г., Левицька С. О., Осадча О. О.* Ендаумент в діяльності вітчизняних закладів вищої освіти: практика застосування та облік. *Вісник ЖДТУ: Економіка, управління та адміністрування*. 2019. № 3 (89). С. 110–127; *Калюга Є. В.* Передумови реформування бухгалтерського обліку в державному секторі України. *Економічний аналіз* : зб. наук. пр. / THEU ; редкол.: В. А. Дерій (голов. ред.) та ін. Тернопіль, 2015. Т. 21, № 2. С. 18–26. URL: <https://www.econa.org.ua/index.php/econa/article/view/945/655>; *Калюга Є. В.* Підходи до класифікації рахунків бухгалтерського обліку: історичний аспект. *Економічні науки*. Сер.: Облік і фінанси. 2014. Вип. 11 (2). С. 131–143. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/esnof\\_2014\\_11%282%29\\_\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/esnof_2014_11%282%29__21); *Канцуров О. О.* Вплив інституціональної теорії на формування сучасної парадигми бухгалтерського обліку. *Незалежний аудитор*. 2014. № 8. С. 27–32. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Na\\_2014\\_8\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Na_2014_8_7); *Канцуров О. О.* Інституціональний аспект бухгалтерського обліку : монографія. Київ : ННЦ “Ін-т аграр. економіки”, 2014. 378 с.; *Кузнецова С. А.* Синергія облікової інформації в управлінні діяльністю суб'єктів господарювання: автореф. дис... д-ра екон. наук : 08.00.09 ; ДВНЗ “Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана”. Київ, 2009. 35 с.; Сучасні проблеми обліку : монографія / за ред. проф. М. С. Пушкаря. Тернопіль : THEU, 2010. 268 с.; *Свірко С. В.* Сучасний розвиток системи управління державними фінансами України: обліковий сегмент у забезпеченні інноваційно-інвестиційного вектора спрямування. *Вісник Житомирського державного технологічного університету*. Сер.: Економічні науки. 2018. № 1 (83). С. 56–65. URL: <http://eztuir.ztu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/7352/56.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; *Свірко С. В.* Предметна сфера та об'єктний склад бухгалтерського обліку в секторі загального державного управління. *Вісник Житомирського державного технологічного університету*. Сер.: Економічні науки. 2017. № 3. С. 31–44. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vzhdtu\\_econ\\_2017\\_3\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vzhdtu_econ_2017_3_8); *Хорунжак Н. М.* Проблеми узгодження законодавчої бази і напрямки модернізації обліку в бюджетних установах. *Вісник Житомирського державного технологічного університету*. 2009. Вип. 2 (48). С. 131–133; *Шигун М. М.* Розвиток теорії та методології моделювання системи бухгалтерського обліку : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.09. Київ, 2010. 36 с.; *Сушко Н. І., Пізатуліна Л. В.* Реформування системи бухгалтерського обліку в державному секторі. *Незалежний аудитор*. 2012. № 6. С. 56–57.

мації про діяльність та фінансове становище підприємства і надання її користувачам для прийняття рішень<sup>1</sup>.

Вивчення наукової і навчальної літератури кінця ХХ – початку ХХІ ст. показало, що теорія бухгалтерського обліку в Україні, як і в зарубіжних країнах, має тривалі наукові традиції.

Л. Г. Ловінською зроблено висновок, що головною відмінністю вітчизняної теорії бухгалтерського обліку є те, що вона подається як система наукових знань, котра складається із двох підсистем: 1) теорії бухгалтерського обліку (висвітлює теоретичні засади бухгалтерського обліку); 2) бухгалтерського обліку галузей народного господарства (промисловість, транспорт, сільське господарство та ін.)<sup>2</sup>. Поділяючи позицію автора, вважаємо, що наукові дослідження бухгалтерського обліку в державному секторі мають охоплювати вивчення методики відображення його предмета з урахуванням особливостей галузі в контексті імплементації національних стандартів.

Крім того, в умовах здійснення підготовчих заходів щодо запровадження середньострокового бюджетного планування, орієнтованого на результат, особливої уваги потребує “фінансова звітність державного сектору як ключова ланка в інформаційному забезпеченні державного фінансового контролю, фінансового планування й прогнозування на державному рівні”<sup>3</sup>. Варто наголосити, що “бухгалтерський облік і фінансова звітність є інструментами прозорості і підзвітності управління державними фінансами та інформаційним підґрунтям бюджетної політики країни”<sup>4</sup>. З огляду на зазначене дослідження щодо “складання фінансової звітності відповідно до нової методології не втрачає актуальності”<sup>5</sup>.

Оскільки “цілі фінансової звітності визначаються інформаційними потребами для прийняття рішень щодо управління державними фінансами”<sup>6</sup>, цілком очевидним є необхідність узгодження показників фінансової і бю-

---

<sup>1</sup> Бондар М. І. Бухгалтерська та фінансова звітність. *Стан і перспективи розвитку обліково-інформаційної системи в Україні* : матеріали IV міжнар. наук.-практ. конф., 11 травня 2016 р. Тернопіль :ТНЕУ, 2016. С. 43.

<sup>2</sup> Ловінська Л. Г. Оцінка в бухгалтерському обліку: монографія. Київ : КНЕУ, 2006. С. 8.

<sup>3</sup> Ловінська Л. Г. Класифікація рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі за економічним змістом у контексті запровадження нового плану рахунків. *Фінанси України*. 2016. № 1. С. 102.

<sup>4</sup> Сушко Н. І. Казначейське обслуговування державного і місцевих бюджетів України: сучасний стан та реформування. Київ : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2017. С. 291.

<sup>5</sup> Сушко Н. І. Фінансова звітність бюджетів: методичні підходи до формування балансу за національними стандартами. *Економіка і суспільство*. Вип. 11. 2017. С. 555.

<sup>6</sup> Сушко Н. І. Казначейське обслуговування державного і місцевих бюджетів України: сучасний стан та реформування. Київ : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2017. С. 309.

джетної звітності, оскільки остання за складом і структурою розкриття інформації за доходами й витратами має відповідати підходам до групування інформації за статистикою державних фінансів.

Водночас одним із проблемних питань запровадження МСБОДС у вітчизняне законодавство є “відсутність чіткості й однозначності теоретичного обґрунтування та практичного застосування різних методів визнання доходів і витрат у бухгалтерському обліку державного сектору України”<sup>1</sup>.

Наразі у фінансовій звітності недостатньо інформації для прийняття рішень стосовно управління доходами і витратами суб'єктів державного сектору, оскільки структура представлення інформації відмінна від групування за бюджетною класифікацією. Визначення місця й ролі такої звітності в системі інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень у сучасних економічних умовах сприяє її ефективному функціонуванню та встановленню змісту звітних форм.

Звітність бюджетних установ має певні характеристики. Так, бюджетні установи утримуються за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів. З огляду на це зміст звітності таких установ має передбачати положення щодо використання бюджетних коштів за звітний період. Розглянемо підходи до розкриття змісту звітності бюджетних установ у нормативно-правових актах.

Бюджетним кодексом України (БКУ) встановлено, що звітність про виконання кошторисів бюджетних установ складається з фінансової та бюджетної звітності (ч. 1 ст. 58)<sup>2</sup>. Правові засади регулювання, організації, складання фінансової звітності визначено Законом України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні”<sup>3</sup>.

Характеристику змісту звітності бюджетних установ визначають нормативно-правові акти, що регулюють питання складання та подання звітності бюджетними установами, а саме:

- Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 101 “Подання фінансової звітності” (затверджене

<sup>1</sup> Ловінська Л. Г. Проблемні питання запровадження МСБОДС: метод нарахування. *Сучасні тенденції розвитку обліку, оподаткування, аналізу і аудиту* : зб. матеріалів Міжнар. наук. інтернет-конф., 17 листоп. 2017 р., м. Київ. М-во освіти і науки України, ДВНЗ “Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана”, облік.-екон. ф-т ; редкол.: М. І. Бондар та ін. Київ: КНЕУ, 2017. С. 134. URL: <http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/23383/133-135.pdf;jsessionid=85A35A294FC9088664CFD6644F97BB1B?sequence=1>.

<sup>2</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

<sup>3</sup> Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: закон України від 06.07.1999 № 996-XIV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14>.

наказом Міністерства фінансів України від 28.12.2009 № 1541) (далі – НП(С)БОДС 101);

- наказ Міністерства фінансів України від 29.11.2017 № 977 “Про затвердження типової форми № 5-дс “Примітки до річної фінансової звітності”;
- Порядок заповнення форм фінансової звітності в державному секторі (затверджений наказом Міністерства фінансів України від 28.02.2017 № 307) (далі – Порядок № 307).

Значення бухгалтерської фінансової звітності при обґрунтуванні й прийнятті управлінських рішень зумовлює необхідність глибшого дослідження основ її регулювання. Регулювання фінансової звітності в державному секторі має на меті створення єдиних правил для її складання, які є обов'язковими для всіх суб'єктів<sup>1</sup>.

У ринкових умовах на фінансову звітність покладається розв'язання завдання щодо надання повної інформації про склад і зміни ресурсів та джерел їх утворення. Причому така інформація має задовольняти вимоги всіх користувачів незалежно від їхніх інформаційних потреб<sup>2</sup>.

З набуттям чинності НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності” відбулися зміни в обліковому відображенні фінансового результату діяльності суб'єктів державного сектору, зумовлені впровадженням нової методології формування в бухгалтерському обліку інформації про фінансовий результат. Зокрема, до набуття чинності зазначеними змінами в обліку та звітності відображався результат виконання кошторису з деталізацією за загальним і спеціальним фондами, наразі суб'єкти держсектору формують в обліку інформацію про фінансовий результат виконання кошторису звітного періоду та накопичені фінансові результати виконання кошторису.

Суттєвою ознакою цих змін є те, що фінансовий результат діяльності визначається щоквартально, тоді як до запровадження змін доходи та витрати відносили на результат виконання кошторису наприкінці бюджетного періоду, а протягом календарного року лише коригували показник у встановлених нормативно-правовими актами випадках<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Актуальні проблеми розвитку системи управління державними фінансами: євроінтеграційний контекст / за ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фін. управління”. Київ, 2016. С. 259.

<sup>2</sup> Бухгалтерський облік і контроль державного сектору в умовах модернізації управління державними фінансами : у 2 т. / за ред. А. Г. Ловінської. Київ : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2013. Т. 1: Реформування бухгалтерського обліку в державному секторі відповідно до міжнародних стандартів / А. Г. Ловінська, Н. І. Сушко, С. В. Свірко та ін. 2013. С. 387.

<sup>3</sup> Державні фінанси України: розвиток та управління змінами (проблеми економічної безпеки) / за ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фін. управління”. Київ, 2017. С. 395.



Відповідно до НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності” Звіт про фінансові результати за формою № 2-дс має чотири розділи, в яких відображається інформація про доходи, витрати, дефіцит/профіцит у результаті діяльності суб’єкта державного сектору протягом звітного періоду. У розділі I “Фінансовий результат діяльності” доходи і витрати групуються за обмінними й необмінними операціями. Такий підхід до представлення інформації є новим і потребує узгодження з бюджетною економічною класифікацією доходів й витрат. У розділі III “Виконання бюджету (кошторису)” розпорядниками бюджетних коштів інформація не зазначається. У розділі IV “Елементи витрат за обмінними операціями” наводяться відповідні елементи витрат, які здійснив суб’єкт державного сектору в процесі основної діяльності протягом звітного періоду.

Звіт про рух грошових коштів (форма № 3-дс) згідно з НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності” відображає рух грошових коштів протягом звітного періоду в результаті операційної, інвестиційної та фінансової діяльності<sup>1</sup>. Слід зауважити, що таке відображення інформації про рух грошових коштів у звітності (з розподілом за видом діяльності) є новим для суб’єктів державного сектору, а тому для сприйняття та забезпечення належного виконання вимог до формування цього звіту потрібне детальне та чітке регламентування, тим більше, що в НП(С)БОДС методика виокремлення й віднесення операцій до операційної, інвестиційної та фінансової діяльності не наводиться.

Звіт про власний капітал (форма № 4-дс) (далі – Звіт про власний капітал) розкриває інформацію про зміни у складі власного капіталу в результаті зміни облікової політики, виправлення помилок, переоцінки активів, прийняття рішення власника щодо надання або вилучення активів та в інших випадках, передбачених НП(С)БОДС. Показники, передбачені Звітом про власний капітал, відповідають тим, які містить Розділ I пасиву Балансу “Власний капітал та фінансовий результат”, що складається зі статей “Внесений капітал”, “Капітал у дооцінках”, “Фінансовий результат”, “Капітал у підприємствах”, “Резерви”, “Цільове фінансування”.

У п. 4 розділу I НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності” значення терміна “примітки до річної фінансової звітності” трактується як сукупність показників і пояснень, що забезпечує деталізацію й обґрунтованість статей фінансових звітів, а також інша інформація, розкриття якої передбачено відповідними НП(С)БОДС<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 101 “Подання фінансової звітності” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 28.12.2009 № 1541. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0103-10>.

<sup>2</sup> Там само.



Як зазначалося, типова форма Приміток до річної фінансової звітності (далі – Примітки) затверджена. Водночас на законодавчому рівні залишається неврегульованим порядок розкриття в них інформації.

За НП(С)БОДС 101 у Примітках розкривається інформація про: зміст події, що відбулася після дати балансу, та оцінку її впливу на фінансовий результат або обґрунтування щодо неможливості проведення такої оцінки; події після дати балансу, які не потребують коригування статей фінансової звітності; виконання бюджету (кошторису) щодо різниці між остаточно скоригованими показниками плану на звітний період з урахуванням змін і фактичними сумами виконання (касовими видатками) та причини її виникнення, причини відхилення затверджених показників плану на звітний період від остаточно скоригованих показників плану на звітний період з урахуванням змін; виконання бюджету щодо наданих із бюджету кредитів, взаємних розрахунків бюджетів, цінних паперів, фінансування бюджету.

Крім того, за наявності операцій пов'язаних сторін у Примітках наводиться інформація: про види та обсяги таких операцій та характер відносин між такими пов'язаними сторонами; суми дебіторської та кредиторської заборгованості за операціями пов'язаних сторін.

На відміну від інших форм фінансової звітності, в Примітках (форма № 5-дс) дозволяється, за потреби, додавати нові рядки (п. 6 розділу I Порядку № 307) або наводити необхідну інформацію у Пояснювальній записці (додаток 10 до Порядку, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 24.01.2012 № 44<sup>1</sup>).

Підставою для внесення нових рядків може бути ведення додаткової діяльності розпорядника бюджетних коштів з урахуванням галузевої специфіки, що потребує деталізації у примітках до фінансової звітності.

З огляду на те, що за нормами частини 6 ст. 6 Закону міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади надано повноваження розробляти, з урахуванням галузевих особливостей, на базі НП(С)БО методичні рекомендації, пропонуємо укласти *Методичні рекомендації щодо формування фінансової звітності закладами вищої освіти (за даними бухгалтерського обліку)*. До складу цих рекомендацій варто включити чотири розділи, а саме:

I. Загальні положення;

II. Забезпечення оперативності, достовірності та об'єктивності звітної інформації;

---

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування : наказ Міністерства фінансів України від 24.01.2012 № 44. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0196-12>.

III. Методика балансового узагальнення даних у формах фінансової звітності;

IV. Розкриття інформації у примітках до фінансової звітності.

З метою роз'яснення положень НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності” та приміток до річної фінансової звітності в наведених розділах вважаємо за необхідне розкрити такі питання.

У розділі I “Загальні положення” має бути визначено суб'єкти, які використовують норми рекомендацій, застосовувані терміни, строки подання форм фінансової звітності ЗВО.

У розділі II “Забезпечення оперативності, достовірності та об'єктивності звітної інформації” слід навести принципи складання фінансової звітності, визначені законодавством, оцінку повноти та правильності їх застосування.

У розділі III “Методика балансового узагальнення даних у формах фінансової звітності” буде розкрито порядок формування форм фінансової звітності: Балансу (за формою № 1-дс), Звіту про фінансові результати (за формою № 2-дс), Звіту про рух грошових коштів (за формою № 3-дс) та Звіту про власний капітал (за формою № 4-дс) за даними бухгалтерського обліку.

У розділі IV “Розкриття інформації у примітках до фінансової звітності” передбачатиметься порядок заповнення восьми розділів форми № 5 “Примітки до річної фінансової звітності”.

Прийняття МОН запропонованих методичних рекомендацій сприятиме підвищенню повноти та достовірності даних фінансової звітності ЗВО, на підставі яких приймаються управлінські рішення.

Підсумовуючи, зауважимо, що протягом останнього десятиріччя діяльність суб'єктів державного сектору економіки України в цілому та ЗВО зокрема спрямована на послідовне здійснення заходів щодо вдосконалення інформаційного забезпечення управління державними фінансами.

Оскільки предметом бухгалтерського обліку ЗВО є діяльність, пов'язана з наданням освітніх послуг за рахунок коштів загального і спеціального фондів державного бюджету, а основними складовими предмета – активи, зобов'язання, капітал, фінансовий результат та доходи і витрати, які впливають на його формування, то саме ці об'єкти обліку формують інформаційне забезпечення прийняття управлінських рішень у галузі освіти.

Науково обґрунтовано, що наявність галузевих особливостей під час складання фінансової звітності суб'єктами держсектору зумовлює запровадження відповідного методичного забезпечення застосування національних стандартів в Україні.

## 9.2. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗКРИТТЯ ІНФОРМАЦІЇ У ФІНАНСОВІЙ ЗВІТНОСТІ ДЕРЖАВНИМИ ЗАКЛАДАМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ: МІЖНАРОДНИЙ ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТИ

Імплементація положень МСБОДС у національне законодавство з питань бухгалтерського обліку та фінансової звітності супроводжувалася змінами в останній. Відповідно до вимог міжнародних стандартів та вітчизняного законодавства фінансова звітність розпорядників бюджетних коштів (у тому числі ЗВО) має стати публічною, транспарентною та доступною до сприйняття суспільством. Отже, її слід розглядати як інструмент для здійснення об'єктивної та достовірної оцінки фінансово-майнового стану й результатів діяльності установи за звітний період.

Удосконалення системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі згідно з міжнародними вимогами відкриває нові можливості отримання інформації на якісному рівні. Повне оновлення нормативно-правової бази актуалізує необхідність проведення порівняльного аналізу із МСБОДС на предмет їх відповідності.

Ключова мета створення МСБОДС полягала в запровадженні у бухгалтерський облік та фінансову звітність державного сектору підходів до оцінки та визнання активів, зобов'язань, власного капіталу й доходів і витрат, притаманних обліку недержавних корпорацій.

На сьогодні Комітетом з питань бухгалтерського обліку у державному секторі при Міжнародній федерації бухгалтерів прийнято 11 МСБОДС, що визначають основні вимоги до складання та подання фінансової звітності суб'єктів державного сектору (додаток А). Офіційно українською мовою перекладено лише 8 МСБОДС. Відповідно до завдань Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі на період до 2025 року<sup>1</sup> передбачено здійснити переклад актуалізованих МСБОДС та тих стандартів, за якими перекладу немає взагалі. Це стане передумовою перегляду прийнятих вітчизняних стандартів, зокрема тих, що регулюють питання складання фінансової звітності суб'єктами державного сектору.

МСБОДС 1 “Подання фінансових звітів” містить загальні рекомендації щодо структури фінансових звітів та мінімальні вимоги до таких звітів,

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.06.2018 № 437-п. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npsas/pro-shvalennya-strategiyi-modernizaciyi-sistemi-buhgalterskogo-obliku-ta-finansovoyi-zvitnosti-v-derzhavnomu-sektori-na-period-do-2025-roku>.

складених за принципом нарахування. Його метою є визначення методу подання фінансових звітів, який забезпечить можливість порівняння показників діяльності установи за попередні звітні періоди з даними інших установ<sup>1</sup>. Фінансові звіти, згідно з цим стандартом, є структурованим поданням фінансового стану та операцій, здійснених суб'єктом господарювання. Цілі фінансових звітів загального призначення – надання інформації про фінансовий стан, результати діяльності та грошові потоки суб'єкта господарювання, яка є корисною для широкого кола користувачів під час прийняття та оцінювання рішень про розподіл ресурсів<sup>2</sup>.

Фінансові звіти загального призначення, за МСБОДС 1, надають інформацію для здійснення перспективних прогнозів майбутньої діяльності, визначення обсягу ресурсів, необхідних для її продовження, а також пов'язаних з цим ризиків. Фінансова звітність загального призначення суб'єктів господарювання державного сектору може містити інформацію щодо отриманих з бюджету ресурсів та їх використання. Причому стандарт передбачає, що за використання однакових принципів при складанні звітності та формуванні бюджетів слід відображати у фінансових звітах порівняння з передбаченими у бюджеті сумами за відповідний звітний період<sup>3</sup>.

За Концептуальною основою до МСБОДС, *головною метою складання фінансової звітності* є надання інформації у фінансових звітах загального призначення (ФЗЗП) для *задоволення інформаційних потреб отримувачів послуг* від суб'єктів державного сектору. Це зумовлено тим, що отримувачі послуг – громадяни, як платники податків, є й постачальниками ресурсів для фінансового забезпечення діяльності суб'єктів держсектору<sup>4</sup>. Тракткування діяльності цих суб'єктів, покладене в основу побудови ФЗЗП, базується на тому, що її ціль, сутність та зміст полягають у наданні послуг суспільству загалом, групам чи окремим громадянам. Тож поняття послуги є ключовим у побудові як системи бухгалтерського обліку, так і ФЗЗП, що складається за його даними.

Водночас НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності” визначає зміст та форми фінансової звітності в державному секторі, загальні вимоги до визнання і розкриття її елементів. Цей стандарт містить положення,

<sup>1</sup> Міжнародний стандарт бухгалтерського обліку для державного сектору 1 – Подання фінансових звітів. URL: <http://195.78.68.18/minfin/document/81047/1a.pdf>.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities. Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements. 2018. Vol. I. P. 18-154. URL: <http://www.ifac.org/publications-resources/2018-handbook-international-public-sector-accounting-pronouncements>.

нові для бюджетного законодавства України, що потребує подальших наукових досліджень та належного обґрунтування<sup>1</sup>. З метою встановлення спільних і відмінних положень щодо складання та подання фінансової звітності суб'єктами державного сектору відповідно до міжнародних та національних стандартів обліку здійснено порівняльний аналіз положень МСБОДС та НП(С)БОДС, які регулюють питання формування фінансової звітності в державному секторі (додаток Б). За результатами дослідження можна зробити висновок про те, що склад фінансової звітності за вказаними стандартами не відрізняється, однак перелік статей, за якими необхідно розкривати інформацію про активи, власний капітал та зобов'язання за національними стандартами, є *ширшим*.

Відповідно до вимог вітчизняного бюджетного законодавства (ч. 1 ст. 56 БКУ)<sup>2</sup>, звітність бюджетних установ (у тому числі ЗВО) про виконання кошторисів включає фінансову та бюджету складові. Тобто ці установи повинні розкривати інформацію про результати використання бюджетних коштів у формах бюджетної звітності.

Отже, бюджетна звітність має надавати інформацію користувачам щодо стану виконання кошторису бюджетної установи, а також містити інформацію в розрізі бюджетної класифікації<sup>3</sup>.

Згідно зі змінами, внесеними до БКУ у зв'язку із запровадженням середньострокового бюджетного планування, орієнтованого на результат<sup>4</sup>, у ст. 28 передбачено необхідність оприлюднення головними розпорядниками бюджетних коштів інформації щодо виконання бюджетних програм із зазначенням результатів досягнення цілей бюджетної політики у відповідній сфері діяльності<sup>5</sup>. Однак формат представлення узагальнених показників щодо виконання завдань бюджетної програми нормативно-правовими актами не встановлено. Тобто потребує *подальшого унормування питання порядку наведення у звітності підсумкових як фінансових, так і нефінансових результативних показників виконання бюджетних програм* для ці-

<sup>1</sup> Дорошенко О. О. Трансформація структури балансу бюджетних установ у контексті модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі. *Збірник наукових праць Уманського національного університету садівництва*. 2016. Вип. 88 (2). С. 273.

<sup>2</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: закон України від 06.12.2018 № 2646-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19#n114>.

<sup>5</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

лей інформаційного забезпечення прийняття рішень користувачами на їх основі.

За висновками окремих дослідників, “представленої у формах фінансової звітності в умовах зростаючих потреб користувачів щодо підзвітності уряду та забезпечення збалансованості державного бюджету в середньостроковій перспективі, послідовності бюджетної політики недостатньо”<sup>1</sup>.

Вперше дослідження щодо необхідності підготовки концепції інтеграції фінансової і бюджетної звітності про виконання бюджетів, результати якого апробовані в монографії, здійснено Н. І. Сушко. Автор вважає, що концепція має визначити “показники фінансової звітності, котрі потребують додаткового розкриття інформації, необхідної для забезпечення підзвітності та прийняття рішень в УДФ із урахуванням середньострокового бюджетування, орієнтованого на результат”<sup>2</sup>. Проте питання звітності розпорядників бюджетних коштів у дослідженні не розглядалися.

З метою визначення у вітчизняній та світовій практиці структури форм фінансової звітності суб’єктів держсектору здійснено порівняльний аналіз інформаційного наповнення балансів державних закордонних закладів вищої освіти (далі – ЗЗВО) та вітчизняних ЗВО. Для проведення дослідження використовувались дані фінансових звітів Швейцарської вищої технічної школи Цюріха (ETH Zurich), що складає та подає фінансові звіти відповідно до вимог МСБОДС, та ДВНЗ “Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана” за 2017 р.

Результати дослідження *структури балансів* зазначених ЗЗВО відображені в додатку В. Найбільшу частку у структурі активу балансу Швейцарської вищої технічної школи Цюріха (ETH Zurich) мають оборотні активи (57,22 %). При цьому, за даними балансу (ф. № 1-ДС) ДВНЗ “Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана”, вагомою статтею активу балансу є нефінансові активи (97,74 %). Щодо пасиву балансів досліджуваних ЗЗВО, то в його загальній структурі найбільша частка припадає на зобов’язання (70,46 %) у державному ЗЗВО, на власний капітал та фінансовий результат (96,55 %) – у вітчизняному ЗЗВО.

Структура балансу державного ЗЗВО відповідає формі, рекомендованій МСБОДС 1, однак містить найсуттєвіші для закладу статті, що впливає на дотримання принципу суттєвості при підготовці фінансової звітності. Форма балансу (ф. № 1-ДС) вітчизняного ЗЗВО чітко структурована та унеможливає доповнення або вилучення статей фінансової звітності.

<sup>1</sup> Державні фінанси України: розвиток та управління змінами (проблеми економічної безпеки) / за ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фін. управління”. Київ, 2017. С. 406.

<sup>2</sup> Сушко Н. І. Казначейське обслуговування державного і місцевих бюджетів України: сучасний стан та реформування. Київ : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2017. С. 310.



Розглянута форма балансу Швейцарської вищої технічної школи Цюриха (ETH Zurich) передбачає також пояснення змін, що відбулись у структурі балансу порівняно з минулим звітним періодом, із зазначенням відповідного розділу приміток до річної фінансової звітності, де розкрито детальну інформацію щодо окремої статті фінансового звіту. Форма балансу ЗВО України не передбачає розкриття такої інформації.

Тобто інформаційне наповнення фінансової звітності вітчизняних розпорядників бюджетних коштів (зокрема ЗВО) не повною мірою розкриває результати діяльності установ та їх ефективність за звітний період.

Також серед *недоліків фінансової звітності вітчизняних ЗВО* слід вказати відсутність роз'яснень змін за кожною статтею фінансової звітності, що, у свою чергу, не дає змоги повною мірою оцінити ефективність використання бюджетних коштів<sup>1</sup>.

Однією з форм річної фінансової звітності бюджетних установ (у тому числі ЗВО) є Примітки до річної фінансової звітності (форма № 5-дс, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 29.11.2017 № 977). Це невід'ємна частина фінансової звітності ЗВО, що містить інформацію, яка забезпечує достовірне відображення фінансових показників діяльності та фінансового стану. Типова форма фінансової звітності № 5-дс "Примітки до річної фінансової звітності" застосовується суб'єктами бухгалтерського обліку в держсекторі, які відповідно до законодавства складають фінансову звітність за НП(С)БОДС.

За результатами проведеного дослідження основні положення щодо інформаційного наповнення Приміток до річної фінансової звітності узагальнені в додатку Г.

Користувачі фінансової звітності бюджетних установ можуть отримати повну інформацію стосовно змін вартості, сум, складу таких об'єктів бухгалтерського обліку, як запаси, зобов'язання, фінансові інвестиції та витрати за їх видами, оскільки цілком враховано вимоги відповідних НП(С)БОДС. У формі № 5-дс (див. додаток Г) не враховано значного обсягу інформації, передбаченої НП(С)БОДС, що знижує рівень її достовірності та забезпечення підзвітності перед суспільством. Неврахування вимог НП(С)БОДС стосовно розкриття певної інформації ймовірно, зумовлює необхідність перегляду їх базових положень у частині обсягу додаткових даних, які повинні відображатися у фінансовій звітності.

З метою визначення особливостей інформаційного наповнення Приміток до річної фінансової звітності суб'єктів державного сектору за міжна-

<sup>1</sup> Амбарцян В. С. Вдосконалення структури звітності ВНЗ України за умов дерегуляції та децентралізації влади. *Вісник Житомирського державного технологічного університету. Сер.: Економічні науки.* 2015. № 3. С. 4.



родною практикою проведено порівняльний аналіз інформаційного наповнення приміток за даними фінансових звітів Швейцарської вищої технічної школи Цюріха (ETH Zurich), що складає та подає фінансові звіти за вимогами МСБОДС, та ДВНЗ “Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана” за 2017 р. (табл. 9.1).

Як свідчать дані проведеного дослідження, Примітки до річної фінансової звітності ЗЗВО є більш інформативними та зрозумілими для користувачів, оскільки включають пояснення сум статей форм фінансової звітності. Ці примітки у ЗВО України *не містять*, зокрема:

- інформації щодо основ бухгалтерського обліку;
- *інформації про облікову політику* за кожним об’єктом обліку;
- *описових обґрунтувань статей фінансової звітності* (лише доповнюють та уточнюють їх у вигляді числових даних).

Таблиця 9.1

**Інформаційне наповнення приміток до річної фінансової звітності державних ЗЗВО та ЗВО України за 2017 рік**

Ознака порівняння	Швейцарська вища технічна школа Цюріха (ETH Zurich)	ДВНЗ “Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана”
Форма приміток до річної фінансової звітності	Базове інформаційне наповнення форми приміток визначене відповідними МСБОДС, однак окрема форма звітності не затверджена	Форма № 5-дс
Кількість розділів	30	13
Інформація щодо основ бухгалтерського обліку закладу	Окрема частина приміток присвячена висвітленню юридичних засад ведення бухгалтерського обліку і складання фінансової звітності, а також стандартів бухгалтерського обліку, на підставі яких здійснюється складання та подання фінансової звітності	Немає
Дані щодо облікової політики	Окрема частина приміток, що розкриває інформацію про облікову політику закладу за кожним об’єктом бухгалтерського обліку	Немає
Формат подання інформації	Табличний та текстовий (описовий)	Табличний

Складено за: Annual report 2017 / Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) Zurich. URL: [https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/main/eth-zurich/Informationsmaterial/GB17/01\\_ETH\\_GB17\\_EN\\_low.pdf](https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/main/eth-zurich/Informationsmaterial/GB17/01_ETH_GB17_EN_low.pdf); Звіт про результати фінансової діяльності за 2017 рік / ДВНЗ “Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана”. URL: [https://drive.google.com/drive/folders/11Ewyp7jbb-6EdT3hX\\_Hm9dpNNGgMx3yf](https://drive.google.com/drive/folders/11Ewyp7jbb-6EdT3hX_Hm9dpNNGgMx3yf).

Тому ЗВО доцільно надавати у формі № 5-дс не лише числову інформацію щодо результатів їхньої діяльності, а й здійснювати *короткий опис суттєвих подій та характеристик за звітний період*.

Відображати описові дані слід таким чином. Вступною частиною перед розділами приміток навести основні особливості діяльності закладу та положення затвердженого наказу про облікову політику. Наприкінці кожного розділу здійснювати пояснення й уточнення показників, за якими залишаються незрозумілими зміст та характер операцій, проведених протягом звітного періоду. Наприклад, щодо графі 13 “інші зміни за рік” розділу I “Основні засоби” варто уточнити вид змін, які відбувалися протягом року. У розділі III “Капітальні інвестиції” доцільне розкриття інформації про види здійснених інвестицій за групами об’єктів активів. У розділі IV “Виробничі запаси” потрібно зазначити методи оцінювання вибуття запасів протягом звітного року.

Крім того, примітки до річної фінансової звітності бюджетних установ, відповідно до вимог п. 7.5 розділу XI. Розкриття інформації у фінансовій звітності НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності”, повинні включати додаткову інформацію щодо результатів виконання кошторису бюджетних установ з урахуванням різниць між остаточно скоригованими плановими показниками та фактичними показниками виконання за звітний період.

При цьому необхідно надавати пояснення виникнення відхилень між плановими та фактичними сумами за річними підсумковими результатами діяльності бюджетної установи. Однак у формі № 5-дс вимога НП(С)БОДС 101 стосовно розкриття бюджетної інформації також не дотримана, що зумовлює необхідність визначення підходів до представлення інформації у фінансовій звітності. Тобто слід встановити *формат представлення додаткової інформації про виконання бюджету* розпорядниками бюджетних коштів у примітках до річної фінансової звітності, що відповідає рекомендаціям Концептуальної основи.

Порядок № 307<sup>1</sup>, крім іншого, *не містить правил розкриття інформації* у Примітках до річної фінансової звітності (форма № 5-дс). Тому на законодавчому рівні треба визначити порядок заповнення розділів форми № 5-дс бюджетними установами з метою врегулювання процесу складання та подання приміток до річної фінансової звітності.

Також, з огляду на значний обсяг інформації, що має розкриватися у примітках, важливим є узагальнення *джерел облікової інформації, необхід-*

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку заповнення форм фінансової звітності в державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 28.02.2017 № 307. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0384-17>.

ної для їх заповнення, з метою забезпечення повноти та точності показників, наведених у формі № 5-дс (додаток Д). Бюджетні установи (у тому числі ЗВО) для формування звітних показників у формі № 5-дс використовують затверджені наказом Міністерства фінансів України від 29.06.2017 № 604 форми карток і книг аналітичного обліку. Проте показники, що накопичуються в цих облікових регістрах, є недостатніми для розкриття повної інформації.

Зважаючи на викладене, виникає *необхідність формування накопичувального зрізу прозорої інформації* для заповнення форми № 5-дс бюджетними установами (зокрема ЗВО). У зв'язку з цим потребують вдосконалення зміст та структура форм регістрів аналітичного обліку в державному секторі. Таким чином, нормативно-правове забезпечення складання фінансової і бюджетної звітності розпорядників бюджетних коштів (у тому числі ЗВО), а також порядок її оприлюднення варто оптимізувати в контексті імплементації положень МСБОДС в НП(С)БОДС та змін у бюджетному законодавстві.

Отже, необхідне подальше визначення взаємозв'язку показників фінансової і бюджетної звітності розпорядників бюджетних коштів (у тому числі ЗВО) з урахуванням оновлених потреб користувачів у представленні інформації щодо результатів надання послуг за звітний період. З цією метою слід переглянути норми законодавства в частині представлення інформації про виконання кошторисів бюджетних установ у фінансовій та бюджетній звітності й підготувати для них концепцію інтеграції такої звітності.

Викладене свідчить про важливість розроблення концептуальних підходів до інтеграції фінансової і бюджетної звітності бюджетних установ, що дасть змогу забезпечити розкриття інформації у звітності як вихідних даних для прийняття рішень щодо управління бюджетними витратами в контексті імплементації МСБОДС до національних стандартів.

### **9.3. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ КАПІТАЛУ (В ТОМУ ЧИСЛІ ЕНДАВМЕНТУ) ТА ФІНАНСОВОГО РЕЗУЛЬТАТУ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ ВІДПОВІДНО ДО НП(С)БОДС**

Проблематика відображення капіталу в системі бухгалтерського обліку є надзвичайно складною і важливою для суб'єктів державного сектору, в тому числі ЗВО. Трактування вказаної економічної категорії для згаданих суб'єктів спирається на аналогічні визначення для підприємницьких струк-

тур. Проте діяльність цих установ суттєво відрізняється від комерційної, що зумовлює ряд особливостей в організації обліку власного капіталу.

Особливої уваги вимагають стандарти, які визначають методологічну основу формування в бухгалтерському обліку та розкриття у фінансовій звітності інформації про капітал суб'єктів державного сектору, зокрема МСБОДС 1 "Подання фінансових звітів"<sup>1</sup> та НП(С)БОДС 101 "Подання фінансової звітності"<sup>2</sup>.

Запроваджені НП(С)БОДС, зокрема 101 "Подання фінансової звітності", вводять до теорії та практики бухгалтерського обліку нові поняття, такі як внесений капітал, капітал у підприємствах, капітал у дооцінках, цільове фінансування, що вимагають відповідного трактування з метою виявлення й вирішення можливих проблемних ситуацій, пов'язаних із відображенням їх в системі бухгалтерського обліку.

В останні роки в галузі вищої освіти спостерігаються обмеження в державному фінансуванні. Така ситуація зумовлює потребу в диверсифікації та пошуку альтернативних джерел фінансування. Спираючись на зарубіжний досвід, одним із альтернативних джерел фінансування та підвищення фінансової стійкості закладів вищої освіти є залучення коштів та створення ендавмент-фондів.

Проблемними питаннями щодо запровадження національних стандартів бухгалтерського обліку та фінансової звітності для державного сектору, в тому числі капіталу та фінансового результату, присвячено роботи вітчизняних науковців та практиків, таких як Л. В. Гізатуліна, В. М. Жук, Т. І. Єфименко, С. О. Левицька, А. Г. Ловінська, С. В. Свірко, Н. І. Сушко<sup>3</sup> та ін.

<sup>1</sup> МСБОДС 1 – Подання фінансових звітів. URL: <http://195.78.68.18/minfin/document/81047/1a.pdf>.

<sup>2</sup> Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 101 "Подання фінансової звітності" : затв. наказом Міністерства фінансів України від 28.12.2009 № 1541. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0103-10>.

<sup>3</sup> Сушко Н. І., Гізатуліна Л. В. Реформування системи бухгалтерського обліку в державному секторі. *Незалежний аудитор*. 2012. № 6. С. 56–57; Єфименко Т. І., Жук В. М., Ловінська А. Г. Інформація в антикризовому управлінні: глобальний аспект стандартизації обліку та фінансової звітності / ДННУ "Акад. фін. управління". Київ, 2015. 400 с.; Iefyutenko T., Lovinska L. The Experience and Issues об IPSAS Implementation of Ukraine the Context Cooperation with the United Nations. *International Journal On Governmental Financial Management (IJGFM)*. 2017. Vol. XVII. No. 1. P. 60–69. URL: <https://www.icgfm.org/wp-content/uploads/2017/06/XVII-1.pdf>; Левицька С. О., Кошка К. А. Результативність перших етапів розвитку реалізації стратегії модернізації бухгалтерського обліку в державному секторі. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування*. 2009. № 3. С. 379–387; Свірко С. В. Современные тенденции развития

Теоретичні аспекти створення, управління та використання благодійних фондів та перспективи застосування можливостей ендавменту для забезпечення реформування вищої освіти досліджували О. Белов, Т. Б. Лебеда, К. Рябков<sup>1</sup>. Однак, незважаючи на доробок названих науковців, проблеми відображення в системі бухгалтерського обліку капіталу (зокрема ендавменту) та фінансового результату ЗВО, з урахуванням вимог НП(С)БОДС, досліджено не повною мірою.

Нами досліджено методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про капітал (у тому числі ендавменту) та фінансового результату ЗВО, вивчено їх обліково-аналітичне забезпечення.

Історично економічна теорія дає своє тлумачення поняття “капітал”, що породжує невизначеність у трактуванні його та суміжних з ним термінів і ще більше ускладнює процес обліку. Поняття “капітал” асоціюється з поняттям “власність”, оскільки в момент заснування підприємства його стартовим капіталом виступає вартість майна.

Через те, що виникнення заборгованості є нормальним процесом діяльності суб'єктів державного сектору, у подальшому власний капітал встановлюється за вирахуванням із загальної суми активів суми зобов'язань. Тож поняття власного капіталу тісно пов'язане з поняттями активів і зобов'язань, тому його визначення міститься у НП(С)БОДС та МСБОДС.

Відповідно до МСБОДС 1 “Подання фінансових звітів”, власний капітал є залишковою часткою в активах суб'єкта господарювання після вирахування всіх зобов'язань<sup>2</sup>. Згідно з НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової

---

бюджетного учета в Украине. *Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях*. 2014. № 16 (352). С. 33–43. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyye-tendentsii-razvitiya-byudzhetnogo-ucheta-v-ukraine>; Ловінська Л. Г., Сушко Н. І. Тенденції реформування системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності державного сектору України. *Фінанси України*. 2012. № 7. С. 84–100; Бухгалтерський облік і контроль державного сектору в умовах модернізації управління державними фінансами : у 2 т. За ред. Л. Г. Ловінської. Київ : ДНУ “Акад. фін. управління”, 2013. Т. 1: Реформування бухгалтерського обліку в державному секторі відповідно до міжнародних стандартів / Л. Г. Ловінська, Н. І. Сушко, С. В. Свірко та ін. 2013. 568 с.

<sup>1</sup> Белов О. Ендавмент як нова форма забезпечення стабільності фінансування наукових досліджень в Україні. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2017. № 4. С. 50–62; Лебеда Т. Б. Вплив освіти на економічну динаміку в Україні. *Економіка і прогнозування*. 2014. № 4. С. 110–120; Рябков К., Покідіна В. Ендавмент у вищій освіті: світова практика та українське сьогодення. *Популярна економіка: ціна держави*. 2015. № 34. 18 с.

<sup>2</sup> Міжнародний стандарт бухгалтерського обліку в державному секторі 1 “Подання фінансових звітів”. URL: <http://195.78.68.18/minfin/document/81063/17a.pdf>.

звітності”, власний капітал є частиною в активах суб’єкта державного сектору, що залишається після вирахування зобов’язань<sup>1</sup>.

З наведених визначень зрозуміло, що стандарти містять практично однакове тлумачення категорій, проте наявні й певні відмінності.

Поняття та склад власного капіталу розкриті в НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності”. Зокрема, власний капітал ЗВО складається з окремих складових, а саме: внесений капітал, капітал у дооцінках, фінансовий результат, капітал у підприємствах, цільове фінансування.

У системі бухгалтерського обліку капітал відображається на рахунках класу 5 “Капітал та фінансовий результат”. Відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі<sup>2</sup> та Порядку застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі<sup>3</sup> для обліку капіталу використовуються такі рахунки та їх субрахунки:

- 51 “Внесений капітал”: 5111 “Внесений капітал розпорядникам бюджетних коштів”;
- 52 “Капітал у підприємствах”: 5211 “Капітал у підприємствах у формі акцій”; 5212 “Капітал у підприємствах в іншій формі участі у капіталі”; 5213 “Капітал у частках (паях)”;
- 53 “Капітал у дооцінках”: 5311 “Дооцінка (уцінка) необоротних активів”; 5312 “Дооцінка (уцінка) інших активів”;
- 54 “Цільове фінансування”: 5411 “Цільове фінансування розпорядників бюджетних коштів”;
- 55 “Фінансовий результат”: 5511 “Фінансові результати виконання кошторису звітного періоду”; 5512 “Накопичені фінансові результати виконання кошторису”.

Вказані рахунки та їх субрахунки мають свій зміст та облікове призначення, що узагальнено в додатку Е. Субрахунки для обліку капіталу та фінансового результату містять великий обсяг інформації за різними об’єктами. При отриманні коштів цільового фінансування (у тому числі ендавменту) на придбання необоротних активів, довгострокових фінансових інвестицій першочерговим є застосування субрахунку 5411 (для обліку та

<sup>1</sup> Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 101 “Подання фінансової звітності” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 28.12.2009 № 1541. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0103-10>.

<sup>2</sup> Про затвердження Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 31.12.2013 № 1203. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0161-14>.

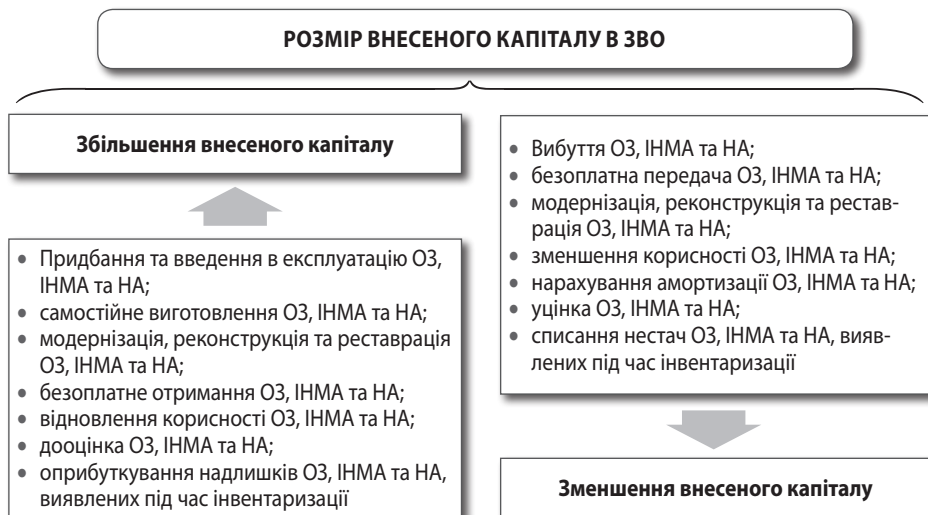
<sup>3</sup> Про затвердження Порядку застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі: наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2015 № 1219 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0085-16>.



узагальнення інформації про наявність і рух коштів фінансування заходів цільового призначення, зокрема тих, які спрямовуються на придбання таких об'єктів, погашення витрат, що включаються у первісну вартість необоротних активів або собівартість фінансових інвестицій, на будівництво (придбання), модернізацію, реконструкцію та реставрацію тощо). Фінансова стійкість ЗВО залежить від обсягу капіталу, який може змінюватись шляхом збільшення, зменшення або трансформації структури за незмінності розміру. У разі придбання або безоплатного отримання об'єктів необоротних активів чи довгострокових фінансових інвестицій збільшується внесений капітал, за вибуття таких об'єктів – зменшується. На рис. 9.1 наведено основні операції, які впливають на розмір внесеного капіталу в ЗВО.

Як бачимо, збільшення розміру внесеного капіталу передбачає отримання коштів цільового характеру на придбання об'єктів необоротних активів, фінансових інвестицій, зокрема на самостійне виготовлення, модернізацію, переоцінку тощо. Покращання фінансового забезпечення та довгострокова фінансова підтримка ЗВО передбачають пошук альтернативних джерел фінансування. Особливо актуальним у діяльності освітніх закладів є використання ендавменту, тобто ендавмент-фондів.

Ендавмент-фонд (англ. *endowment*) – цільовий фонд, призначений для використання в некомерційних цілях, у формі суми коштів або цінних па-



**Рис. 9.1. Основні господарські операції, які впливають на розмір внесеного капіталу в ЗВО**



перів у безстроковому фонді, що створюється на основі благодійних внесків від донорів<sup>1</sup>.

Ці фонди активно застосовуються в США університетами: у 2012 р. діяло понад 750 ендавмент-фондів із середнім розміром капіталу в 520 млн дол. Офіційно першим у світі ендавментом вважається заповіт земельної ділянки в 1649 р. Гарвардському університету в США чотирма його випускниками<sup>2</sup>.

Пріоритетні цілі створення ендавмент-фондів у ЗВО такі: зміцнення конкурентоспроможності ЗВО на ринку освітніх послуг за рахунок підвищення якості освітніх послуг; підсилення фінансової стабільності; розширення прибутковості діяльності ЗВО; розвиток інноваційної та науково-дослідної діяльності; стимулювання талановитої молоді за допомогою стипендій; збільшення заробітної плати професорсько-викладацького складу<sup>3</sup>.

Правові норми України містять такі визначення поняття ендавмент-фондів:

- 1) ендавмент – це сума коштів або цінних паперів, які вносяться благодійником у банк або небанківську фінансову установу, завдяки чому набувач благодійної допомоги отримує право на використання відсотків або дивідендів, нарахованих на суму такого ендавменту. При цьому набувач не має права витратити або відчужувати основну суму ендавменту без згоди благодійника України<sup>4</sup>.
- 2) ендавмент-фонд закладу вищої освіти – це сума коштів або вартість іншого майна, призначена для інвестування або капіталізації на строк не менше 36 місяців, пасивні доходи від якої використовуються ЗВО з метою здійснення його статутної діяльності в порядку, встановленому благодійником або уповноваженою ним особою. ЗВО має право засновувати ендавмент-фонд та розпоряджатися доходами від його використання, а також отримувати майно, кошти і матеріальні цінності, зокрема будинки, споруди, обладнання, транспортні засо-

<sup>1</sup> Що таке ендавмент / Фонд розвитку інституту міжнародних відносин. URL: <http://iirfund.org/about/endowment>.

<sup>2</sup> Литвин І. В. Ендавмент як інструмент благодійної діяльності: практика правового регулювання у Сполучених Штатах Америки та Російській Федерації. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 3. С. 60. URL: <http://www.chasopys-paru.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/3-2015/litvin.pdf>.

<sup>3</sup> Евтеева М. В. Привлечение внебюджетных источников финансового обеспечения учреждений науки, основанное на принципах фандрайзинга и эндаумента. *Наука и просвещение*. 2018. № 1. С. 23–25.

<sup>4</sup> Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI (редакція від 19.04.2018). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

би, від державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб, у тому числі як благодійну допомогу<sup>1</sup>.

В Україні ендавменти представлені у благодійній та добродійній діяльності, тому слід розглянути Закон України “Про благодійну діяльність та благодійні організації”. Так, у ст. 9 цього Закону передбачено необхідність використання процентів та дивідендів від управління благодійними ендавментами для: надання благодійної допомоги бенефіціарам, визначеним благодійниками або уповноваженими особами; виконання благодійних програм; спільної благодійної діяльності<sup>2</sup>.

Основні відмінності ендавменту та благодійного фонду такі: основний капітал є недоторканим, а витрачанням підлягає лише інвестиційний дохід, що отримується в результаті інвестування коштів основного капіталу (інвестування зазвичай проводиться керуючими компаніями на підставі договору довірчого управління); фонд засновується безстроково; благодійники мають право визначати напрям витрачання отриманого доходу<sup>3</sup>. Щодо управління ендавментами ЗВО, то у світі застосовуються три основні підходи<sup>4</sup>:

- 1) створення власних ендавмент-фондів, де безпосередньо ЗВО здійснює контроль та управління їхньою діяльністю, встановлює нормативи щодо розміщення активів, керує фондом на постійній основі. Ендавмент-фонд може включати різні напрями використання отриманих коштів, зокрема: придбання необоротних активів, фінансування досліджень, виплата стипендій або грантів викладачам, поліпшення матеріально-технічної бази тощо.
- 2) залучення третіх осіб, котрі спеціалізуються на управлінні ендавменту, зокрема: консалтингові компанії, траст-фонди, інвестиційні компанії тощо. Недоліком такого підходу є оплата послуг залучених компаній, відсутність повного контролю над отриманими активами, частина яких не буде належати ЗВО;
- 3) комбінований метод – поєднання попередніх методів – забезпечує обмежений ризик за умови середніх сукупних витрат на керівництво

<sup>1</sup> Про вищу освіту : закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. Ст. 1, п. 22. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

<sup>2</sup> Про благодійну діяльність та благодійні організації : закон України від 05.12.2012 № 5073-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17>.

<sup>3</sup> Воробійова О. П. Особливості функціонування ендавменту у галузі вищої освіти. *Вісник Черкаського університету*. 2018. № 5. С. 35–40.

<sup>4</sup> Cardarella T. Endowment Management: New and Proven Strategies. *University Business*. 2006. URL: <https://www.universitybusiness.com/article/endowment-management-new-and-proven-strategies>.

фондом. Недоліком такого підходу також є сплата коштів, відсутність контролю та єдиних критеріїв до визнання в обліку об'єктів, які належать до ендавмент-фонду.

З огляду на викладене, доходимо висновків, що найвигіднішим для ЗВО є створення власного ендавмент-фонду з метою ефективного управління інвестиційними коштами.

При створенні власного ендавмент-фонду ЗВО першочерговим завданням для керівника є затвердження наказу про його заснування, розроблення положення щодо його діяльності та внесення відповідних змін до облікової політики.

На сьогодні існують суттєві прогалини в нормативно-обліковому регулюванні діяльності ендавмент-фондів. Зокрема, ніяк не регулюється облік коштів або активів, включених до цих фондів. Немає роз'яснень щодо відображення таких операцій у системі бухгалтерського обліку відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі<sup>1</sup> та Порядку застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі<sup>2</sup>, Типової кореспонденції субрахунків бухгалтерського обліку для відображення операцій з активами, капіталом і зобов'язаннями розпорядниками бюджетних коштів та державними цільовими фондами<sup>3</sup>. Також відсутня інформація про відображення таких операцій у реєстрах синтетичного та аналітичного обліку за наказом Міністерства фінансів України "Про затвердження типових форм меморіальних ордерів, інших облікових реєстрів суб'єктів державного сектору та порядку їх складання"<sup>4</sup>, картці аналітичного обліку згідно з наказом Міністерства фінансів України "Про затвердження форм карток і книг аналітичного обліку суб'єктів державного сектору та порядку їх складання"<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Про затвердження Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 31.12.2013 № 1203. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0161-14>.

<sup>2</sup> Про затвердження Порядку застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2015 № 1219 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0085-16>.

<sup>3</sup> Про затвердження деяких нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку в державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2015 № 1219. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0086-16#Find>.

<sup>4</sup> Про затвердження типових форм меморіальних ордерів, інших облікових реєстрів суб'єктів державного сектору та порядку їх складання : наказ Міністерства фінансів України від 08.09.2017 № 755. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1416-17>.

<sup>5</sup> Про затвердження форм карток і книг аналітичного обліку суб'єктів державного сектору та порядку їх складання : наказ Міністерства фінансів України від 29.06.2017 № 604. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0895-17#n43>.

та у формах фінансової звітності відповідно до Порядку заповнення форм фінансової звітності в державному секторі<sup>1</sup>.

У зв'язку з цим актуальним для ЗВО є розроблення Методики обліку капіталу (в тому числі ендавменту) з урахуванням галузевої специфіки (далі – Методика). Така Методика має визначати методологічні засади відображення у бухгалтерському обліку та звітності інформації про капітал та його складові відповідно до НП(С)БОДС.

Запропоновано структуру Методики обліку капіталу (в тому числі ендавменту) ЗВО (додаток Ж). Використання такої структури дасть змогу систематизовано відображати в обліку збільшення або зменшення капіталу ЗВО, застосовувати єдині методичні підходи до обліку його статей та відображати достовірну інформацію у формах фінансової звітності.

Основним у Методиці є розділ III “Методичні підходи до обліку статей капіталу закладів вищої освіти (в тому числі ендавменту)”, зміст якого передбачає запровадження єдиних підходів до обліку капіталу (в тому числі ендавменту). Зауважимо, що порядок обліку операцій капіталу залежить від способу отримання/передачі об'єктів необоротних активів, довгострокових фінансових інвестицій. Основними нормативними документами при відображенні в обліку цих операцій є НП(С)БОДС 121 “Основні засоби”<sup>2</sup>, 122 “Нематеріальні активи”<sup>3</sup>, 133 “Фінансові інвестиції”<sup>4</sup> та ін.

У Методиці потрібно уточнити порядок обліку операцій, які впливають на розмір капіталу ЗВО, зокрема визначити обліковий механізм залежно від способу отримання/передачі об'єктів необоротних активів та довгострокових фінансових інвестицій.

Отримані кошти цільового характеру ЗВО (зокрема включені до ендавмент-фонду) обов'язково мають цільове використання, наприклад, на: придбання об'єктів необоротних активів (сума внесеного капіталу зростає на первісну вартість); придбання довгострокових фінансових інвестицій, які

---

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку заповнення форм фінансової звітності в державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 28.02.2017 № 307. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0384-17>.

<sup>2</sup> Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 121 “Основні засоби” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1017-10>.

<sup>3</sup> Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 122 “Нематеріальні активи” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1018-10>.

<sup>4</sup> Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 133 “Фінансові інвестиції” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 18.05.2012 № 568. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0901-12#n29>.

первісно оцінюються за собівартістю й збільшують на цю суму внесений капітал; самостійне виготовлення (створення) об'єктів необоротних активів (сума внесеного капіталу зростає на їхню собівартість); поліпшення об'єктів необоротних активів – реконструкція, модернізація, добудова, дообладнання, тощо (сума внесеного капіталу збільшується на суму здійснених витрат, які спрямовані на їх поліпшення).

В обліку отримання коштів цільового характеру ЗВО (в тому числі включених до ендавмент-фонду) відображаються за субрахунком 5411 “Цільове фінансування” з одночасним збільшенням внесеного капіталу за кредитом субрахунку 5111 “Внесений капітал” на суму первісної (переоціненої) вартості. При отриманні коштів, включених до ендавмент-фонду і призначених на фінансування досліджень, виплату стипендій або грантів викладачам тощо, їх відображають через субрахунок 7511 “Доходи за необмінними операціями”.

Щодо безоплатно отриманих від фізичних та юридичних осіб об'єктів необоротних активів (у тому числі ендавменту), то сума внесеного капіталу збільшується на їхню первісну вартість, яка вказана у первинних документах, або суб'єктом оціночної діяльності визначається справедлива вартість. В обліку отримання таких об'єктів у натуральній формі відображають через субрахунок 7511 “Доходи за необмінними операціями” з одночасним збільшенням внесеного капіталу.

Безоплатно отримані/передані об'єкти необоротних активів від/до суб'єктів державного сектору (зокрема внутрішнього переміщення в межах органу, уповноваженого управляти об'єктами державної (комунальної) власності) суму внесеного капіталу збільшують/зменшують на суму первісної (переоціненої) вартості об'єктів необоротних активів суб'єкта державного сектору, що їх передав/отримав (із наведенням нарахованої суми зносу, з урахуванням витрат, пов'язаних з доведенням об'єктів до стану, в якому вони придатні для використання).

При отриманні доходів за користування коштами, які призначено до ендавмент-фонду згідно з Податковим кодексом України, вони є *пасивними доходами* (відсотки, дивіденди, виплати і відшкодування, а також роялті (п. 14.1.268 ст. 14)<sup>1</sup>). Ці види доходів обліковуються за принципом нарахування – у періоді їх визнання, є доходами за необмінними операціями<sup>2</sup> й обліковуються на субрахунку 7511 із відкриттям відповідного аналітичного рахунку.

<sup>1</sup> Податковий кодекс України (редакція від 19.04.2018). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

<sup>2</sup> Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 124 “Доходи”: затв. наказом Міністерства фінансів України 24.12.2010 № 1629. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0089-11>.

Таким чином, з огляду на особливості обліку коштів, які призначено до ендавмент-фонду, в додатку И узагальнено основні бухгалтерські проведення. Тож головним завданням у системі бухгалтерського обліку коштів цільового характеру (в тому числі включених до ендавмент-фонду) є правильне визнання їх первісної вартості згідно з вимогами НП(С)БОДС.

#### **9.4. ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ КОШТАМИ ЕНДАВМЕНТ-ФОНДІВ: УПРАВЛІНСЬКІ ПІДХОДИ ОБЛІКОВО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

Державні ЗВО, хоч і залишаються бюджетними установами з ознакою неприбутковості, є суб'єктами господарювання у сфері надання освітніх послуг, а тому не можуть не враховувати як принципів глобалізації, так і правил та норм конкуренції на ринку освітніх послуг. Це, у свою чергу, зумовлює активний пошук закладами додаткових джерел фінансування: позабюджетних коштів спецфонду шляхом здійснення операцій підприємницького характеру (надання платних послуг), передбачених установчими документами ЗВО; цільових благодійних коштів від зовнішніх донорів – як фізичних, так і юридичних осіб.

За світовими стандартами, рівень державної підтримки освіти в Україні достатньо високий: частка відповідних витрат державного сектору в середньому за останні п'ять років досягла 7–8 % ВВП<sup>1</sup>. Практично вся сума виділених коштів надходить на поточне споживання, а не на розвиток інноваційного продукту, проведення наукових досліджень та ін. Відтак, українським закладами залишається фінансування науково-інноваційних досліджень, пілотних навчальних проектів та програм. Сьогодні не дає очікуваних результатів практика залучення та реалізації такими закладами коштів ендавмент-фондів.

Питаннями функціонування ендавментів у вищій освіті займалися вітчизняні та зарубіжні вчені<sup>2</sup>. Водночас процеси формування збалансованої

<sup>1</sup> Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів": постанова Верховної Ради України від 21.10.2010 № 2632-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2632-17>.

<sup>2</sup> *Лернер Дж., Чор А., Ванг Дж.* Секрети академії: стимули успіху університетського ендавменту. *Журнал економічних перспектив.* 2008. Вип. 22, № 3. С. 207–222; *Рябков К., Покідіна В.* Ендавмент у вищій освіті: світова практика та українське сьогодення. *Популярна економіка: ціна держави.* 2015. № 34. 18 с.; *Шевченко А.* Ендавмент-фонди в інвестиційній стратегії зарубіжних університетів. *Україна: аспекти праці.* 2015. № 1. С. 8–16; *Магута О. В.* Методичні підходи до формування цільового капіталу (ендавменту) для



національної економіки, інтеграція вітчизняної вищої освіти в міжнародний простір зумовлюють нові вимоги до реалізації потенціалу ендавмент-фондів як джерела фінансування інноваційних науково-освітніх реформ.

Історично батьківщиною ендавменту, як зазначалося в параграфі 9.4, є США: кожен із шести найбільших університетів цієї країни має більший ендавмент, ніж, наприклад, усі канадські університети разом. Так, фонд Гарварда (Harvard University) втричі більший за сукупність усіх канадських фондів, одна з найбільших пожертв у фонд Гарварда сягає 400 млн дол. США. У Канаді найбільший ендавмент-фонд має Торонтський університет (приблизно 2 млрд дол. США), а сукупний розмір трьох наступних у рейтингу університетських фондів дорівнює приблизно 3,5 млрд дол. США<sup>1</sup>.

За економічною сутністю та функціональним призначенням ендавмент-фонд – цільовий грошовий фонд як засіб фінансової підтримки відповідно до завчасно погоджених з надавачем фонду мети, завдань, умов реалізації коштів<sup>2</sup>. Практика використання таких фондів в університетах зарубіжних країн дає їм змогу не лише поліпшити власне фінансове забезпечення та досягти кращої реалізації запланованих інноваційних проектів, а й стати більш незалежними від державної підтримки та економічної ситуації в цілому.

Серед основних завдань ендавменту сьогодні:

- забезпечення стабільності: попри те, що інвестиційний дохід університетів від ендавментів залежить від багатьох факторів (стану фінансового ринку, обраної закладом інвестиційної стратегії тощо), більшість університетів дотримується певних правил у використанні коштів фонду для сталого їх надходження;
- підтримка більшої гнучкості в питаннях фінансування: через нестабільну економіко-політичну ситуацію у світі значна кількість університетів істотно збільшила витрати на допомогу студентам та працівникам ЗВО<sup>3</sup>;

інноватизації вищої освіти в Україні. *Ефективна економіка*. 2016. № 6. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=5050>; Рисін М. В. Джерела формування капіталу ендавмент-фонду вищого навчального закладу. *Економіка та управління національним господарством*. 2015. Вип. 2 (112). С. 123–127; Осецький В. А., Татомир І. А. Особливості використання ендавменту та фандрейзингу в освітній практиці. *Фінанси України*. 2016. № 3. С. 85–100; Мокін Б. Ендавмент-фонд як альтернативне джерело для підвищення фінансової стійкості вищого навчального закладу. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2012. № 2. Т. 1. С. 131–135.

<sup>1</sup> Ендавмент-фонди освіти США. URL: <https://iirfund.org/about/endowment>.

<sup>2</sup> Ендавмент. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>.

<sup>3</sup> American Council on Education, Understanding College and University Endowments, One Dupont Circle NW, Washington, DC 20036-1193 p. URL: [https://accelerator.american.edu/about-source=google&utm\\_medium=campaign](https://accelerator.american.edu/about-source=google&utm_medium=campaign).



– виважене скорочення попередньо погоджених з благодійником витрат, що фінансуються ендавмент-фондом: успіх використання благодійних коштів залежить від упевненості щодо такої підтримки як у нинішніх, так і наступних поколінь студентів<sup>1</sup>.

В Україні практика використання сталих фондів на етапі формування. Серед її пріоритетів можна окреслити: фінансування інвестиційних освітніх проектів (зокрема будівництва й реконструкції інфраструктури навчального процесу, придбання та модернізації обладнання, оновлення бібліотечних фондів); проведення наукових досліджень, створення наукових лабораторій; упровадження освітніх інновацій (інноваційних навчально-наукових програм); залучення науково-педагогічних кадрів, матеріальну підтримку студентів та викладачів; покриття витрат на покращення зв'язків із місцевими громадами, на реінвестування – збільшення обсягу ендавменту (до 50 %)².

Перший ендавмент в Україні було створено Інститутом міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка у 2013 р. на базі благодійної організації “Фонд розвитку Інституту міжнародних відносин”. Дещо поступається розмірами Фонд розвитку банківської освіти та науки Львівського інституту банківської справи³.

Позитивні зрушення варто відзначити в нормативно-правовому забезпеченні етапів створення ендавмент-фондів: певні аспекти цього процесу відображено в Законах України “Про вищу освіту”⁴, “Про благодійну діяльність та благодійні організації”⁵ та Податковому кодексі України⁶.

За нормативним трактуванням, сталий фонд ЗВО – сума коштів або вартість іншого майна, призначена для інвестування або капіталізації на строк не менше 36 місяців. Пасивні доходи від використання вказаних сум ЗВО спрямовуються на здійснення основної статутної діяльності у порядку,

<sup>1</sup> Investmen treturns and distribution policies of non-profit endowment funds. URL: [https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference\\_id=1219](https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference_id=1219); The Interaction of Spending Policies, Asset Allocation Strategies, and Investment Performance at University Endowment Funds. URL: <https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/19517.html>.

<sup>2</sup> Кочин В. В. Поняття і ознаки ендавменту. *Університетські наукові записки*. 2018. № 67-68. С. 34–43. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1784.pdf>.

<sup>3</sup> Мокін Б. Ендавмент-фонд як альтернативне джерело для підвищення фінансової стійкості вищого навчального закладу. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2012. № 2, т. 1. С. 131–135.

<sup>4</sup> Про вищу освіту : закон України від 01.07.2014 № 1556-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

<sup>5</sup> Про благодійну діяльність та благодійні організації : закон України від 05.07.2012 № 5073-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17>.

<sup>6</sup> Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

визначеному благодійником або уповноваженою ним особою (п. 22 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про вищу освіту”).

У фінансовій звітності ЗВО, на жаль, коштів ендавмент-фондів не виявлено (що свідчить про суттєву прогалину в їх нормативно-обліковому регулюванні). Водночас доволі значного поширення набувають кошти цільового зовнішнього фінансування.

Успіх реалізації освітньо-наукових програм, що фінансуються ендавмент-фондами, – у площині дієвої системи менеджменту ЗВО. Для управління ендавментами в системі менеджменту провідних університетів світу виокремлюють три основні підходи.

1. Найбільші університети з великими ендавмент-фондами створюють власні органи з управління активами, зокрема: опікунська рада (Board of Trustees) здійснює контроль та управління інвестиційною діяльністю фонду, інвестиційний комітет (Trustee Investment Committee) встановлює нормативи щодо розміщення активів та призначає професійних менеджерів для управління фондом на постійній основі. Цей метод є найдешевшим, але пов'язаний з доволі високою відповідальністю й ризиком<sup>1</sup>.
2. Невеликі університети можуть перекладати відповідальність з управління ендавментом на третіх осіб – професійні керуючі компанії. Ними можуть бути консалтингові компанії, траст-фонди, інвестиційні компанії, банки тощо. З одного боку, цей підхід потребує значних ресурсів на оплату комісій за обслуговування, з другого, – гарантує стабільний дохід за рахунок професійного менеджменту ззовні.
3. Комбінований метод – поєднання попередніх методів, що дає змогу забезпечувати обмежений ризик за умови середніх сукупних витрат на керівництво ендавмент-фондом<sup>2</sup>.

Університети України активно вивчають зарубіжний досвід функціонування ендавмент-фондів. Узагальнення вітчизняної практики організації господарської діяльності ЗВО (зокрема за операціями, що мають цільове фінансування) допомагає систематизувати альтернативну послідовність адміністративних заходів на етапах залучення та використання коштів ендавмент-фонду:

- 1) розроблення та ухвалення адміністрацією ЗВО концепції створення фонду: мети, завдань, місії, візії;

<sup>1</sup> Harvard Management. URL: <http://www.hmc.harvard.edu/hmc-andharvard/index.html>.

<sup>2</sup> The endowment model and modern portfolio theory. URL: <https://www.nber.org/2018LTAM/yang.pdf>; Дмитришин М. В. Ендавменти у вищих навчальних закладах: проблеми та перспективи. *Економічний вісник університету*. 2017. Вип. 34/1. С. 235–236. URL: <http://oaji.net/articles/2017/1900-1525473700.pdf>.

- 2) реєстрація організації, що управлятиме капіталом: для масштабних ендавмент-фондів, великих закладів-бенефіціарів (ЗВО) – керуючої компанії; для малих та середніх закладів – відділу/департаменту/групи забезпечення (відділу управління) ендавмент-фондом;
- 3) формування структури органів управління фонду, що включатиме:
  - а) для керуючої компанії: загальні збори фонду, затвердження ними Статуту, благодійних програм; визначення персонального кадрового складу; обґрунтування стратегічних напрямів діяльності;
  - б) для відділу управління ендавмент-фондом (внутрішнього відділу ЗВО): затвердження організаційно-управлінської моделі відділу управління (штату працівників, Положення про роботу відділу, загальної підпорядкованості органам управління закладом тощо);
  - в) розроблення та затвердження внутрішніх розпорядчих документів: Кодексу корпоративного управління, Положення про внутрішній контроль та управління ризиками, форм внутрішніх звітів, Кодексу професійної етики, внутрішніх Стандартів якості управління тощо;
- 4) визначення першочергової групи донорів (благодійників, меценатів), перспективного плану наповнення ендавмент-фонду. Варто взяти до уваги міжнародну практику мотивації донорів: фінансові донори зазвичай отримують певні нематеріальні вигоди – створення іменних фондів, навчальних аудиторій, стипендіальних програм, грантів, а також пільги на послуги освітньої установи (навчання, проведення конференцій та ін.)<sup>1</sup>;
- 5) затвердження кошторису використання пасивних доходів від управління активами ендавменту;
- 6) прийняття інвестиційних рішень щодо збільшення надходжень за рахунок вкладення коштів у бізнес-проекти;
- 7) затвердження внутрішнього Положення про системи контролю якості реалізації ендавмент-коштів.

Різновекторність окреслених заходів визначає потребу в налагодженні системи внутрішнього контролю використання коштів ендавмент-фондів, об'єктивного обліково-аналітичного забезпечення процесів підготовки, прийняття та виконання управлінських рішень.

<sup>1</sup> Рябков К., Pokidina V. Ендавмент у вищій освіті: світова практика та українське сьогодення. *Популярна економіка: ціна держави*. 2015. № 34. С. 13–15; Автономія та врядування у вищій освіті : зб. наук. пр. / О. П. Воробйова, К. О. Жданова, І. Б. Зарубінська та ін. ; за ред. С. А. Калашнікової, В. І. Лугового, Ж. В. Таланової. Київ: Ін-т вищої освіти НАПН України, 2014. С. 126–131, 211–218. URL: [https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/zbirnik\\_Avtonomiya-ta-vraduv-Vish-osv\\_IVO-NAPN-2014-236s.pdf](https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/zbirnik_Avtonomiya-ta-vraduv-Vish-osv_IVO-NAPN-2014-236s.pdf).

Для ефективного управління діяльністю, що має зовнішнє цільове фінансування, пізнавальною є практика управлінського обліку донорської підтримки на основі так званого обліку відповідальності. Управлінський облік цільових бюджетних та позабюджетних коштів у рамках центрів відповідальності набуває чітких ознак невід'ємної складової інтегрованої системи обліку бенефіціара (закладу освіти, іншого одержувача). Варіативність і мобільність фінансових потоків підвищує значення облікових даних за попередньо встановленими управлінськими пріоритетами їх формування у поєднанні із системним моніторингом адміністрування конкретних операцій (заходів, проектів тощо).

*Облік відповідальності (ОВ)* (Responsibility Accounting) – система обліку, що забезпечує контроль і оцінку діяльності кожного центру відповідальності<sup>1</sup>.

Створення й функціонування системи обліку за центрами відповідальності (ЦВ) передбачає: визначення складу виконавців із питань ведення обліку; складання бюджету для кожного ЦВ; отримання об'єктивної, оперативної й деталізованої інформації про господарські операції, що здійснюються в межах ЦВ з використанням вартісних та натуральних показників; регулярне складання звітності (насамперед внутрішньої) про виконання запланованих показників; аналіз причин відхилень, оцінка виконання показників бюджету та ефективності ЦВ у цілому. Альтернативний обліково-організаційний зв'язок між ЦВ управлінського обліку коштів ендавмент-фонду наведено на рис. 9.2.

ЦВ “Бюджетування” – центр відповідальності за показниками формування показників доходів та витрат кошторису виконання проекту (програми), що має цільове фінансування, уточнення показників.

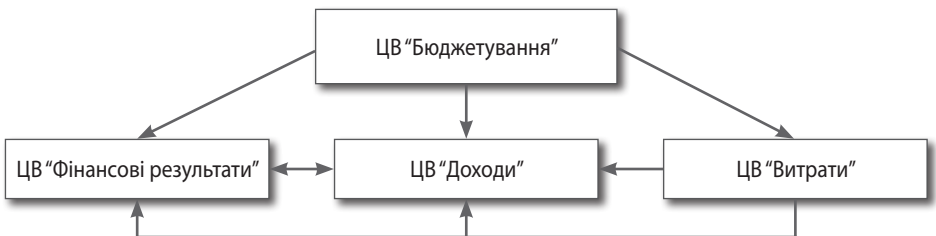


Рис. 9.2. Обліково-організаційний зв'язок між центрами відповідальності

Складено автором.

<sup>1</sup> Управленческий учет / Э. А. Аткинсон, Р. Д. Банкер, Р. С. Каплан и др. : пер. с англ. 3-е изд. Москва : Вильямс, 2005. С. 286.

ЦВ “Витрати” – центр відповідальності, у рамках якого узагальнюються аналітичні дані обліку витрат за операціями, що фінансуються коштами ендавмент-фонду.

ЦВ “Доходи” – центр відповідальності за виконанням показників фінансування, що визнаються доходами за принципами чинних облікових положень (стандартів).

ЦВ “Фінансові результати” – центр відповідальності за паритет виконання показників доходів і витрат від реалізації цільових коштів (за результатами зіставлення яких не може бути визнаний ні прибуток, ні збитки).

Практика застосування управлінського обліку ЗВО на засадах системного моніторингу використання цільових бюджетних та позабюджетних коштів визначила як важливі такі положення: управлінський облік є процесом реєстрації, узагальнення та передачі даних за операціями фінансово-господарської діяльності, що впливають безпосередньо та/або опосередковано на результативність одержаного цільового фінансування.

З урахуванням вимог щодо соціально-економічної збалансованості ресурсного потенціалу ЗВО як суб'єкта господарювання об'єктом управлінського обліку цільового фінансування є реалізація таких коштів за критеріями досягнення кінцевої мети їх залучення на засадах раціонального використання ресурсів; предметом – обліково-аналітичне та організаційне забезпечення оцінки освоєння цільового фінансування освітньо-наукової діяльності ЗВО<sup>1</sup>.

Облік цільових активів здійснюється ЗВО в умовах реформованого бюджетного обліку на рахунку бухгалтерського обліку “Цільове фінансування”: за кредитом – фактично отримані матеріальні й нематеріальні цінності, грошові кошти і їх еквіваленти та/або погоджений з надавачем розмір надходжень (за умови впевненості щодо їх отримання, а також виконання визначених надавачем умов використання таких активів); за дебетом – використані суми, визнання їх доходом, повернення невикористаних сум.

Для забезпечення аналітичних субрахунків обліку цільового фінансування кошти ендавмент-фонду можна класифікувати:

- за формою здійснення: матеріальні та нематеріальні активи, грошові кошти та їх еквіваленти, надані послуги;
- за джерелом надходження:
  - зовнішні: позабюджетні фонди державної підтримки (за програмами), кошти від інших юридичних та фізичних осіб;

<sup>1</sup> Сич Д. М. Управлінський облік і аналіз фінансових результатів діяльності виробничих підприємств : дис. к-та екон. наук: 08.00.09 / ДВНЗ “Київський національний університет імені Вадима Гетьмана”. Київ, 2019. С. 94–120. URL: <https://drive.google.com/file/d/1VhYDpN-8Ahu17G7ibaEVsU5BTYywyree/view>.

– внутрішні: створені фонди ЗВО, банківські кредити, довгострокові зобов'язання;

- за характером використання: цільове фінансування та цільові надходження.

Оцінка балансової вартості коштів ендавмент-фонду проводиться за результатами підтвердження: права власності на них закладом (управління ними, ідентифікації ризику та контролю над такими операціями); витрат на створення фонду.

Визначення ендавменту в Законі України “Про вищу освіту” дає змогу узагальнити особливості методики бухгалтерського обліку фонду ЗВО:

- ендавмент є сталим фондом та обліковується: на рахунках відповідних активів (коштів, необоротних активів тощо) з аналітичним субрахунком – як актив, на рахунок “цільового фінансування” з аналітичним субрахунком – як пасив;
- ендавмент визнається у формі інвестування або капіталізації: відображається у складі відповідного необоротного активу протягом періоду формування фонду та на рахунках довгострокових інвестицій – упродовж терміну інвестування його з метою одержання пасивних доходів;
- договірні відносини з благодійником укладаються закладом на термін, не менший 36 місяців: у обліку такий залучений капітал є довгостроковими зобов'язаннями;
- результати використання пасивних доходів відображаються на рахунках бухгалтерського обліку доходів від необмінних операцій.

Національні стандарти бухгалтерського обліку для державного сектору (що не суперечать МСБОДС) визначають такі основні методичні підходи в питаннях обліку пасивних доходів за результатами використання ендавмент-фонду:

- 1) пасивні доходи залежно від характеру їх походження визнаються доходами за п. 2.7 НП(С)БОДС 124 “Доходи” в такому порядку: проценти – у тому звітному періоді, до якого вони належать, виходячи з бази нарахування та строку користування відповідними активами; роялті – за принципом нарахування згідно з економічним змістом угоди щодо їх одержання; дивіденди – у періоді прийняття рішення про їх виплату. При цьому дохід від пасивних доходів (як необмінних операцій) оцінюється в сумі їх нарахування/одержання за винятком суми зобов'язань, обумовлених такою операцією (п. 2.4 НП(С)БОДС 124)<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 124 “Доходи” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1629. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0089-11>.

2) створення ендавментів та управління ними пов'язане з витратами, зокрема: на оформлення документів (установчими витратами), на нарахування заробітної плати залучених працівників, на використані канцелярські товари, на підтримку та модернізацію інтернет-сторінки, на проведення рекламної кампанії тощо.

Витрати, пов'язані з використанням пасивних доходів (за необмінними операціями), визнаються одночасно з вибуттям таких коштів (активів), що призводить до зменшення майбутніх економічних вигід та/або потенціалу корисності, пов'язаних із такою операцією, за умови, що ці витрати можуть бути достовірно оцінені (п. 4. НП(С)БОДС 135 “Витрати”)<sup>1</sup>.

Статус ЗВО передбачає використання таких коштів у межах окремого попередньо затвердженого кошторису, з відокремленням подібних операцій за аналітичними рахунками бухгалтерського обліку від операцій господарської діяльності ЗВО, що мають інше фінансування (додаток К).

Наведена послідовність заходів враховує вітчизняні особливості нормативного регулювання господарської діяльності, зокрема проблеми щодо практичного залучення ендавменту для ЗВО в Україні: незначну кількість фондових бірж, невеликий обсяг їх торгів, недосконалість роботи та низьку довіру до електронної позабіржової торгівлі фінансовими активами, непопулярність державних цінних паперів та ін.

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 9

Дослідження методологічних засад складання фінансової звітності та бухгалтерського обліку капіталу (в тому числі ендавменту) ЗВО в умовах застосування НП(С)БОДС дало змогу зробити такі висновки.

Наявність проблем у практичному застосуванні положень НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності” ЗВО через діяльність у галузі надання освітніх послуг зумовлює розроблення методичного забезпечення стосовно запровадження національних стандартів, з урахуванням галузевих особливостей, а саме Методичних рекомендацій щодо формування фінансової звітності закладами вищої освіти (за даними бухгалтерського обліку), які складаються з таких розділів: I. Загальні положення; II. Забезпечення оперативності, достовірності та об'єктивності звітної інформації; III. Методика балансового узагальнення даних у формах фінансової звітності; IV. Розкриття інформації у примітках до фінансової звітності. Прийняття та за-

<sup>1</sup> Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 135 “Витрати” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 18.05.2012 № 568. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0903-12/paran4#n4>.



стосування ЗВО Методичних рекомендацій сприятиме дотриманню вимог вітчизняного законодавства щодо розкриття інформації у фінансовій звітності за даними бухгалтерського обліку як основи для прийняття управлінських рішень.

Необхідність узгодження показників фінансової і бюджетної звітності з метою забезпечення оновлених потреб користувачів у представленні інформації про результати діяльності бюджетних установ (у тому числі ЗВО) вимагає розгляду можливості прийняття на законодавчому рівні концепції інтеграції зазначеної звітності, яка дасть змогу бюджетним установам розкривати повну та достовірну інформацію в системі управління державними фінансами з урахуванням середньострокового бюджетування, орієнтованого на результат.

Суттєві прогалини в нормативно-обліковому регулюванні діяльності ендавмент-фондів та відсутність єдиних методичних підходів до обліку капіталу ЗВО (в тому числі ендавменту) спричиняють необхідність розробки Методики обліку капіталу закладів вищої освіти (в тому числі ендавменту) з урахуванням їхньої галузевої специфіки, яка міститиме розділи: I. Загальні положення; II. Порядок формування власного капіталу ЗВО; III. Методичні підходи до обліку статей капіталу ЗВО (в тому числі ендавменту); IV. Порядок відображення капіталу ЗВО (в тому числі ендавменту) у фінансовій звітності. Запропонована структура Методики надасть змогу бухгалтерській службі ЗВО систематизовано відображати в обліку зміни в капіталі ЗВО, використовувати єдині методичні підходи до обліку складових капіталу та відображати достовірну інформацію у фінансовій звітності.

З метою покращання фінансового забезпечення та надання довгострокової фінансової підтримки ЗВО повинні шукати альтернативні джерела фінансування, з використанням зарубіжного досвіду створювати власні ендавмент-фонди та ефективно управляти безоплатно отриманими інвестиційними коштами.

Удосконалення освітньо-наукового інституційного середовища вимагає розгляду функціонування різних типів і видів ендавмент-фондів. У поточній та середньостроковій перспективі державним ЗВО варто надати можливість на законодавчому рівні утворювати не тільки “сталий фонд” (ендавмент), а й інші – “фонд під спеціальний проект”, “строковий ендавмент-фонд”, “агентський фонд” тощо. Зазначені фонди мають суттєві особливості в джерелах формування, строках і пропорціях використання основного капіталу та інвестиційного пасивного доходу.

Вирішення проблеми із забезпеченням довгострокового використання цільового капіталу потребує внесення змін до Податкового й Бюджетного

кодексів України стосовно надання зовнішнім донорам податкових преференцій, державних пільг.

Для підготовки власних фахівців, котрі компетентно розпоряджатимуться коштами ендавмент-фонду, поширення культури благодійності та ефективних механізмів її втілення (особливо серед фізичних осіб – благодійників), а також урахування світового досвіду щодо випуску благодійними фондами власних фінансових продуктів потрібне залучення управлінців ЗВО до вирішення окреслених питань. Такі кроки – ще один мотивуючий фактор для покращання іміджу ЗВО: тільки інноваційно привабливим університетам довірять свої кошти суб'єкти господарювання та фізичні особи.

## Додаток А

Таблиця А.1

## МСБОДС, що регулюють складання фінансової звітності

Номер та назва стандарту	Сфера застосування	Дата прийняття	Дата набрання чинності
1 "Подання фінансових звітів" <sup>**</sup>	Цей Стандарт слід застосовувати при поданні всіх фінансових звітів загального призначення, які складаються та подаються згідно з принципом нарахування відповідно до МСБОДС	Травень 2000 р.	01.01.2008
2 "Звіт про рух грошових коштів" <sup>**</sup>	Суб'єкт господарювання, який складає і подає фінансові звіти згідно з принципом нарахування, має готувати Звіт про рух грошових коштів згідно з вимогами цього Стандарту і подавати його як невід'ємну складову частину своїх фінансових звітів за кожний період подання фінансових звітів	Травень 2000 р.	01.07.2001
10 "Фінансова звітність в умовах гіперінфляції" <sup>**</sup>	Цей Стандарт слід застосовувати суб'єктові господарювання, який готує та подає фінансові звіти за обліковим принципом нарахування, до основних фінансових звітів (у тому числі до консолідованих) будь-якого суб'єкта господарювання, який складає звітність у грошовій одиниці країни з гіперінфляційною економікою	Липень 2001 р.	01.07.2002
14 "Події після дати звітності" <sup>**</sup>	Суб'єкт господарювання, який складає та подає фінансові звіти згідно з принципом нарахування, має застосовувати цей Стандарт в обліку подій після дати звітності та під час розкриття інформації про них	Грудень 2001 р.	01.01.2008
18 "Звітність за сегментами" <sup>**</sup>	Суб'єктам господарювання, які готують і подають фінансові звіти за принципом нарахування, належить застосовувати цей Стандарт у поданні інформації щодо сегментів	Червень 2002 р.	01.07.2003
20 "Розкриття інформації щодо пов'язаних сторін" <sup>**</sup>	Цей Стандарт слід застосовувати суб'єктам господарювання, які готують і подають фінансові звіти за принципом нарахування, для розкриття інформації про зв'язані сторони, відносини з ними та про певні операції з пов'язаними з ним сторонами	Жовтень 2002 р.	01.01.2004

Закінчення табл. А.1

Номер та назва стандарту	Сфера застосування	Дата прийняття	Дата набрання чинності
22 "Розкриття фінансової інформації про загальний державний сектор"***	Уряд, який складає та подає консолідовану фінансову звітність за принципом нарахування та вирішує розкривати фінансову інформацію про загальний державний сектор, зобов'язаний це робити згідно з вимогами цього Стандарту	Грудень 2006 р.	01.01.2009
24 "Представлення у фінансових звітах інформації про виконання бюджетів"***	Дія цього Стандарту поширюється на суб'єкти державного сектору (крім державних комерційних підприємств), які зобов'язані або вирішили оприлюднювати свої затверджені бюджети		
34 "Окремі фінансові звіти"****	Суб'єкт господарювання, який готує та подає фінансові звіти за принципом нарахування, застосовує цей Стандарт під час підготовки та подання консолідованої фінансової звітності для економічної групи	Січень 2015 р.	01.01.2017
35 "Консолідована фінансова звітність" (замінює МСБОДС 6 "Консолідована фінансова звітність та облік контрольованих суб'єктів господарювання")****	Суб'єкт господарювання, який готує та подає фінансові звіти за принципом нарахування, застосовує цей Стандарт для обліку інвестицій у контрольовані суб'єкти господарювання, спільні підприємства та асоційовані компанії, коли він обирає або вимагається нормативними актами подавати окремі фінансові звіти		
37 "Угоди про спільну діяльність" (замінює МСБОДС 8 "Фінансова звітність про частки у спільних підприємствах")****	Цей Стандарт застосовують суб'єкти господарювання при підготовці та поданні фінансових звітів за принципом нарахування для визначення типу спільної угоди, в якій він бере участь, та для обліку прав і обов'язків за спільною угодою		

\* Переклад українською мовою МСБОДС 1–20, оприлюднених Міжнародною федерацією бухгалтерів за станом на 1 січня 2003 р. URL: <https://buhgalter911.com/normativnaya-baza/instr-plan-rah/standart-buhgalterskogo-gos/meghdunarodnye-standarty-buhgalterskogo-1021812.htm>.

\*\* Версія перекладу українською мовою МСБОДС 21–26 – грудень 2009 р. URL: <https://buhgalter911.com/normativnaya-baza/instr-plan-rah/standart-buhgalterskogo-gos/meghdunarodnye-standarty-buhgalterskogo-1021812.htm>.

\*\*\* Текст МСБОДС (зі змінами станом на 28 вересня 2018 р.), оприлюднений Міжнародною федерацією бухгалтерів. URL: <https://www.ifac.org/publications-resources/2018-handbook-international-public-sector-accounting-pronouncements>.

## Додаток Б

Таблиця Б.1

## Положення МСБODС та НП(С)БODС щодо складання та подання фінансової звітності суб'єктами державного сектору

Положення	МСБODС	НП(С)БODС
Визначення поняття	1 "Подання фінансових звітів" (п. 6): Фінансові звіти загального призначення – це звіти, що відповідають потребам тих користувачів, які не можуть вимагати звітів, спеціально складених відповідно до їхніх конкретних інформаційних потреб	101 "Подання фінансової звітності" (п. 4 розд. І): Фінансова звітність – бухгалтерська звітність, що містить інформацію про фінансовий стан, результати діяльності та рух грошових коштів суб'єкта державного сектору за звітний період
Розкриття інформації у фінансовій звітності	1 "Подання фінансових звітів" (п. 15): Для досягнення цих цілей фінансові звіти надають інформацію про: а) активи; б) зобов'язання; в) чисті активи / власний капітал; г) дохід; ґ) витрати; д) грошові потоки суб'єкта господарювання	101 "Подання фінансової звітності" (п. 8 розд. І): У фінансових звітах надається інформація про: а) активи; б) зобов'язання; в) власний капітал; г) дохід; ґ) витрати; д) грошові потоки суб'єкта державного сектору та бюджету
<i>Облікова політика</i>		
Визначення поняття	1 "Подання фінансових звітів" (п. 6): Облікова політика – конкретні принципи, основи, домовленості, правила та процедури, прийняті суб'єктом господарювання для складання та подання фінансових звітів	101 "Подання фінансової звітності" (п. 4 розд. І): Облікова політика – сукупність принципів, методів і процедур, що використовуються суб'єктом державного сектору для складання та подання фінансової звітності
Альтернативне застосування методів оцінки	1 "Подання фінансових звітів" (п. 38): Якщо згідно з МСБODС можна застосувати одну або кілька альтернативних облікових політик (базову чи дозволену аль-	101 "Подання фінансової звітності" (п. 2 розд. І): Якщо національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку в державному секторі передбачено застосування

Положення	МСБОДС	НП(С)БОДС
	тернативну), суб'єкту господарювання слід обрати та послідовно застосовувати одну з цих політик, якщо стандарт не вимагає або не дозволяє такої класифікації статей (операцій, подій, залишків, сум тощо), для якої необхідно обирати політику	декількох методів оцінки, то суб'єкт державного сектору повинен обрати та послідовно застосовувати один з них
Принципи підготовки фінансової звітності	1 "Подання фінансових звітів": <ul style="list-style-type: none"> <li>– достовірності;</li> <li>– безперервності;</li> <li>– послідовності подання;</li> <li>– суттєвості та об'єднання;</li> <li>– згортання;</li> <li>– порівнянності інформації</li> </ul>	101 "Подання фінансової звітності" (п. 1 розд. III): <ul style="list-style-type: none"> <li>– повного висвітлення;</li> <li>– автономності суб'єкта державного сектору;</li> <li>– послідовності;</li> <li>– безперервності;</li> <li>– нарахування;</li> <li>– превалювання змісту над формою;</li> <li>– єдиного грошового вимірника</li> </ul>
Склад фінансової звітності	1 "Подання фінансових звітів" (п. 19): Повний комплект фінансових звітів містить такі компоненти: <ul style="list-style-type: none"> <li>– звіт про фінансовий стан;</li> <li>– звіт про фінансові результати;</li> <li>– звіт про зміни в чистих активах / власному капіталі;</li> <li>– звіт про рух грошових коштів;</li> <li>– облікову політику та примітки до фінансових звітів</li> </ul>	101 "Подання фінансової звітності" (п. 1 розд. IV): Фінансова звітність складається з: <ul style="list-style-type: none"> <li>– балансу;</li> <li>– звіту про фінансові результати;</li> <li>– звіту про власний капітал;</li> <li>– звіту про рух грошових коштів;</li> <li>– приміток до річної фінансової звітності</li> </ul>
Вимоги до складання та подання фінансової звітності	Перелік вимог до розкриття інформації та подання фінансових звітів наведений у МСБОДС 1 та 2	НП(С)БОДС 101 містить лише склад та загальні вимоги до оцінки окремих статей фінансової звітності. Деталізовані вимоги щодо оцінки та розкриття статей фінансової звітності наведені в окремому нормативно-правовому акті – наказі Міністерства фінансів України від 28.02.2017 № 307. Вимоги до подання фінансової звітності передбачені у Порядку подання фінансової звітності, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2000 № 419

Продовження табл. Б.1

Положення	МСБОДС	НПСБОДС
<p>Форми звітності</p>	<p>1 "Подання фінансових звітів". Стандарт містить додаток із прикладом способів виконання вимог стандарту до подання Звіту про фінансовий стан, Звіту про фінансові результати та Звіту про зміни в чистих активах / власному капіталі. 2 "Звіт про рух грошових коштів". Стандарт включає в себе додаток з прикладом способів виконання вимог стандарту до подання Звіту про рух грошових коштів за різними методами</p>	<p>101 "Подання фінансової звітності". Стандартом затверджено типові форми фінансової звітності суб'єктів державного сектору: – ф. № 1-дс "Баланс"; – ф. № 2-дс "Звіт про фінансові результати"; – ф. № 3-дс "Звіт про рух грошових коштів"; – ф. № 4-дс "Звіт про власний капітал"</p>
<p>Події після дати звітності</p>	<p>14 "Події після дати звітності". У міжнародній практиці складання фінансової звітності суб'єктами господарювання державного сектору передбачено окремий стандарт щодо відображення подій після дати звітності. Метою стандарту є визначення того, коли суб'єкту господарювання слід коригувати свої фінансові звіти стосовно подій після дати звітності; розкриття інформації, яку суб'єкт господарювання повинен надавати про дату, коли фінансові звіти були затверджені до опублікування, та про події після дати звітності</p>	<p>101 "Подання фінансової звітності". У національній практиці складання фінансової звітності суб'єктами державного сектору не передбачено окремого стандарту щодо відображення подій після дати звітності. НПСБОДС 101 включає окремий розділ X "Події після дати балансу", в якому наведено поділ подій після дати балансу на такі, що потребують та не потребують відповідних коригувань у фінансовій звітності або розкриття інформації у примітках до річної фінансової звітності</p>
<p>Інформація щодо пов'язаних сторін</p>	<p>20 "Розкриття інформації щодо пов'язаних сторін". У міжнародній практиці складання фінансової звітності суб'єктами господарювання державного сектору передбачено окремий стандарт щодо порядку надання інформації про операції з пов'язаними сторонами у фінансових звітах. Метою цього стандарту є вимога розкриття інформації про існування пов'язаних сторін і відносин з ними за наявності контролю, а також розкриття інформації щодо операцій між суб'єктом господарювання і пов'язаними з ним сторонами, які відбуваються за певних обставин</p>	<p>101 "Подання фінансової звітності". У національній практиці складання фінансової звітності суб'єктами державного сектору не передбачено окремого стандарту щодо порядку надання інформації про операції з пов'язаними сторонами у фінансовій звітності. НПСБОДС 101 включає в себе окремий розділ IX. Розкриття інформації щодо пов'язаних сторін, в якому наведено визначення пов'язаних сторін та види операцій ними</p>



Положення	МСБОДС	НП(С)БОДС
Інформація про виконання бюджетів у фінансовій звітності	24 "Представлення у фінансових звітах інформації про виконання бюджетів". У міжнародній практиці складання фінансової звітності суб'єктами господарювання державного сектору передбачено окремий стандарт щодо порядку надання інформації про виконання бюджету у фінансових звітах суб'єктів господарювання державного сектору, які публікують свої затвержені бюджети	У національній практиці для розкриття інформації про виконання кошторису бюджетних установ передбачено окремий вид звітності – бюджетна звітність (Бюджетний кодекс України, ст. 58). НП(С)БОДС (п. 7.5 п. 7 розд. XI) містить вимоги щодо розкриття інформації про виконання кошторису бюджетних установ в частині відображення різниці між остаточно скоригованими показниками плану на звітний період з урахуванням змін і фактичними сумами виконання (касовими видатками) та причинами виникнення, а також причин відхилення між затвердженими показниками плану на звітний період та остаточно скоригованими показниками плану на звітний період з урахуванням змін. Проте, у типовій ф. № 5-дс Примітки до річної фінансової звітності, затвердженій наказом Міністерства фінансів України від 29.11.2017 № 977, відсутній окремий розділ для розкриття такої інформації
Розкриття інформації у примітках до річної фінансової звітності	1 "Подання фінансових звітів"; 2 "Звіт про рух грошових коштів". Стандартами визначено перелік інформації яку суб'єкт господарювання державного сектору має розкривати у примітках до фінансових звітів	101 "Подання фінансової звітності". Стандартом передбачено основні вимоги до розкриття інформації у примітках до річної фінансової звітності. Детальний перелік інформації за об'єктами бухгалтерського обліку, що повинна включатись до приміток наведена у відповідних НП(С)БОДС

Складено авторами.

## Додаток В

Таблиця В.1

## Структура балансу державних ЗВЗО та ЗВО України за 2017 р.

Швейцарська вища технічна школа Цюриха (ETH Zurich)	Частка у валюті балансу, %	ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вади́ма Гетьма́на"	Частка у валюті балансу, %
<b>АКТИВИ</b>		<b>АКТИВ</b>	
Всього оборотних активів	57,22	Усього фінансові активи	2,25
Всього необоротних активів	42,78	Усього нефінансові активи	97,74
-	-	Витрати майбутніх періодів	0,01
<b>ВСЬОГО АКТИВІВ</b>	<b>100,00</b>	<b>БАЛАНС</b>	<b>100,00</b>
<b>ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ТА ВЛАСНИЙ КАПІТАЛ</b>		<b>ПАСИВ</b>	
Короткострокові зобов'язання	7,82	Поточні зобов'язання	0,08
Довгострокові зобов'язання	62,64	Довгострокові зобов'язання	0,11
Всього зобов'язання	70,46	Усього зобов'язань	0,19
Оціночні резерви	-20,51	-	-
Спеціальні резерви	24,25	-	-
Вільні резерви	21,02	-	-
Інші резерви	5,99	-	-
-	-	Внесений капітал	177,49
Накопичений надлишок (+)/дефіцит (-)	-1,21	Фінансовий результат	-81,63
-	-	Цільове фінансування	0,67
Всього власного капіталу	29,54	Усього власного капіталу та фінансового результату	96,55
-	-	Забезпечення	-
-	-	Доходи майбутніх періодів	3,26
<b>ВСЬОГО ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ТА ВЛАСНОГО КАПІТАЛУ</b>	<b>100,00</b>	<b>БАЛАНС</b>	<b>100,00</b>

Складено за: Annual report 2017 / Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) Zurich. URL: [https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/main/eth-zurich/Informationmaterial/G817/01\\_ETH\\_GB17\\_EN\\_low.pdf](https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/main/eth-zurich/Informationmaterial/G817/01_ETH_GB17_EN_low.pdf); Звіт про результати фінансової діяльності за 2017 рік / Державний вищий навчальний заклад "Київський національний економічний університет імені Вади́ма Гетьма́на". URL: [https://drive.google.com/drive/folders/11Ewур7jbb-6EdT3hX\\_Hm9dpNNGGmX3uF](https://drive.google.com/drive/folders/11Ewур7jbb-6EdT3hX_Hm9dpNNGGmX3uF).



## ВИМОГИ

## Частково не враховані

**НП(С)БОДС 121:** сума зобов'язань згідно з договорами, пов'язаними з придбанням у майбутньому основних засобів.

**НП(С)БОДС 122:** сума договорів на придбання у майбутньому нематеріальних активів (НА); склад НА, інформація про які є суттєвою, їх залишкова вартість та строк корисного використання, що залишився.

**НП(С)БОДС 124:** облікова політика, прийнята для визнання доходу з надання послуг; облікова політика, прийнята щодо визнання доходу від необмінних операцій; характер та вид основних видів заповіданого майна, дарунків, пожертв, із зазначенням окремо основних видів отриманих активів, робіт, послуг у натуральній формі.

**НП(С)БОДС 127:** сума втрат від зменшення корисності, відображених у складі власного капіталу; сума вигід від відновлення корисності, відображених у складі власного капіталу.

**НП(С)БОДС 129:** критерії щодо розмежування інвестиційної нерухомості та операційної нерухомості; сума доходу від оренди інвестиційної нерухомості; сума прямих витрат (з виділенням окремо сум на ремонт і обслуговування), що визнані у зв'язку з утриманням інвестиційної нерухомості, яка забезпечує надходження грошових коштів від оренди протягом звітного періоду сума прямих витрат (з виділенням окремо сум на ремонт і обслуговування), що визнані у зв'язку з утриманням інвестиційної нерухомості, яка не забезпечує надходження грошових коштів від оренди протягом звітного періоду; обмеження щодо володіння, користування та розпорядження інвестиційною нерухомістю; сума укладених договорів на майбутнє: на придбання, будівництво і підготовку інвестиційної нерухомості; на ремонт обслуговування і поліпшення інвестиційної нерухомості; сума капітальних інвестицій в інвестиційну нерухомість за звітний рік; дохід від вибуття інвестиційної нерухомості; вартість інвестиційної нерухомості, переведеної із/до запасів, та операційної нерухомості; сума втрат від зменшення корисності і сума вигід від відновлення корисності, відображені в звіті про фінансові результати та звіті про власний капітал за звітний рік.

**НП(С)БОДС 130:** розбіжності між даними обліку суб'єктів державного сектору з виконання кошторису та бюджету, у тому числі пов'язані з ненаданням згідно із законодавством інформації про операції в іноземній валюті, здійснені через рахунки, відкриті в установах банків; характер та причини зміни ознак класифікації діяльності закордонного суб'єкта державного сектору; вплив зміни ознак класифікації діяльності закордонного суб'єкта державного сектору на власний капітал; вплив зміни ознак класифікації діяльності закордонного суб'єкта державного сектору на профіцит/дефіцит за попередній рік, якщо така зміна відбулася на початку попереднього року.

**НП(С)БОДС 131:** методи визначення доходу за будівельними контрактами у звітному періоді; методи визначення ступеня завершеності робіт; загальна сума зазначених витрат і визнаного профіциту (за вирахуванням визнаного дефіциту) на дату балансу; загальна сума зазначених витрат і визнаного дефіциту на дату балансу.

**НП(С)БОДС 136:** методи та суттєві припущення, застосовані при визначенні справедливої вартості кожної групи сільськогосподарської продукції та кожної групи біологічних активів; характер і ступінь обмежень спроможності суб'єкта державного сектору використовувати або продавати біологічні активи; сума укладених договорів на придбання в майбутньому біологічних активів; дохід (витрати) від змін справедливої вартості довгострокових біологічних активів за вирахуванням витрат на продаж за звітний рік; дохід (витрати) від змін справедливої вартості поточних біологічних активів за вирахуванням витрат на продаж за звітний рік; причини неможливості достовірно визначити справедливу вартість біологічних активів; строки корисного використання; сума втрат від зменшення корисності за звітний рік; сума сторнування втрат від зменшення корисності; обґрунтування достовірності визначення справедливої вартості; вплив зміни вартості на фінансовий результат

## НП(С)БОДС

*Не враховані*

**НП(С)БОДС 125:** зміст і сума змін в облікових оцінках, які мають суттєвий вплив на поточний період; змін, які очікуються в облікових оцінках, якщо вони суттєво будуть впливати на майбутні періоди; обґрунтування недоцільності визначення суми змін в облікових оцінках; зміст і сума суттєвої помилки; статті фінансової звітності минулих періодів, які переобраховані з метою повторного подання порівняльної інформації, або обґрунтування недоцільності переобрахунку; факт повторного оприлюднення виправлених фінансових звітів; причини та сутність зміни в обліковій політиці; сума коригування фінансового результату попередніх періодів на початок звітного року або обґрунтування неможливості її достовірного визначення; факт повторного подання порівняльної інформації у фінансових звітах або недоцільність її переобрахунку.

**НП(С)БОДС 126:** первісна (переоцінена) вартість і знос об'єктів операційної оренди на дату балансу за їх класифікаційними групами; сума майбутніх мінімальних орендних платежів за договорами невідмовної операційної оренди на дату балансу загальною сумою та окремо для кожного з таких строків оренди: до одного року; від одного до п'яти років; більше п'яти років; непередбачена орендна плата, включена у звітному періоді до складу фінансового доходу (витрат); стислі дані про чинні договори оренди.

**НП(С)БОДС 132:** суми заборгованості за заробітною платою; у випадку звільнення працівників відповідно до законодавств – інформація про суми виплат при звільненні.

**НП(С)БОДС 134:** види та сума фінансових інструментів, строки та умови, які можуть впливати на їх суму, розподіл у часі та визначеність майбутніх грошових потоків; вартість, оголошену, номінальну тощо, на основі якої розраховуються майбутні виплати; дата погашення, закінчення строку дії або виконання контракту; опціони, утримані будь-якою стороною - укладачем контракту про фінансовий інструмент, що передбачають дострокове погашення зобов'язань, на конвертацію в інший фінансовий інструмент, інший фінансовий актив або фінансове зобов'язання; сума та її розподіл за терміном передбачених майбутніх грошових потоків або виплат; сума та опис застави, отриманої або наданої за фінансовим інструментом; іноземну валюту, у якій надходитимуть або сплачуватимуться суми за фінансовим інструментом; умови контракту, які в разі їх порушення суттєво змінюватимуть терміни або інші умови фінансового інструмента; наявність відсоткового та кредитного ризику; вартість для кожного класу визнаних і невизнаних фінансових активів і фінансових зобов'язань

### Рис. Г.1. Розкриття інформації у Примітках до річної фінансової звітності (форма № 5-дс) відповідно до норм НП(С)БОДС

Складено за: Про затвердження національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1017-10>; Про затвердження національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1629. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0087-11>; Про затвердження деяких національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі та змін до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 18.05.2012 № 568. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0901-12>; Про затвердження деяких національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2011 № 1798. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0120-12>; Про затвердження Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 130 "Вплив змін валютних курсів" : наказ Міністерства фінансів України від 11.08.2011 № 1022. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1040-11>. Про затвердження Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 136 "Біологічні активи" : наказ Міністерства фінансів України від 15.11.2017 № 943. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1478-17>.

## Додаток Д

Таблиця Д1

## Підстави для заповнення форми № 5-дс ЗВО

Розділ приміток	Джерела інформації для заповнення розділу	Нормативно-правовий акт, яким затверджено реєстр
I. Основні засоби	Книга "Журнал-Головна" Оборотно-сальдові відомості по відповідних рахунках обліку	Акт введення в експлуатацію основних засобів; Акт передачі на ремонт, реконструкцію та модернізацію основних засобів;
II. Нематеріальні активи		Акт списання основних засобів (часткової ліквідації); Акт списання групи основних засобів;
III. Капітальні інвестиції		Акт списання транспортних засобів; Акт списання вилучених документів з бібліотечного фонду; Розрахунок амортизації основних засобів (крім інших необоротних матеріальних активів); Розрахунок амортизації інших необоротних матеріальних активів; Акт переоцінки основних засобів;
IV. Виробничі запаси		Картка аналітичного обліку капітальних видатків; Меморіальний ордер № 9 "Накопичувальна відомість про вибуття та переміщення необоротних активів"
	Акт про приймання матеріалів (форма № 3-1); Акт списання (форма № 3-2); Книга кількісно-сумового обліку (форма № 3-6); Накопичувальна відомість з надходження продуктів харчування (форма № 3-12); Накопичувальна відомість з витрачання продуктів харчування (форма № 3-13);	Наказ Міністерства фінансів України від 13.09.2016 № 818  Наказ Міністерства фінансів України від 29.06.2017 № 604  Наказ Міністерства фінансів України від 08.09.2017 № 755  Наказ Державного казначейства України від 18.12.2000 № 130

Розділ приміток	Джерела інформації для заповнення розділу	Нормативно-правовий акт, яким затверджено регістр
	Меморіальний ордер № 10 "Накопичувальна відомість про вибуття та переміщення малоцінних та швидкозношуваних предметів"; Меморіальний ордер № 11 "Зведення накопичувальних відомостей про надходження продуктів харчування"; Меморіальний ордер № 12 "Зведення накопичувальних відомостей про витрачання продуктів харчування"; Меморіальний ордер № 13 "Накопичувальна відомість витрачання виробничих запасів"	Наказ Міністерства фінансів України від 08.09.2017 № 755
VI. Зобов'язання	Книга аналітичного обліку асигнувань та взятих зобов'язань;	Наказ Міністерства фінансів України від 29.06.2017 № 604
VII. Дебіторська заборгованість	Меморіальний ордер № 4 "Накопичувальна відомість за розрахунками з дебіторами"; Меморіальний ордер № 6 "Накопичувальна відомість за розрахунками з кредиторами"; Меморіальний ордер № 8 "Накопичувальна відомість за розрахунками з підзвітними особами"; Меморіальний ордер № 14 "Накопичувальна відомість нарахування доходів спеціального фонду суб'єктів державного сектору"	Наказ Міністерства фінансів України від 08.09.2017 № 755
VIII. Грошові кошти та їх еквіваленти розпорядників бюджетних коштів та державних цільових фондів	Картка аналітичного обліку готівкових операцій;  Меморіальний ордер № 1 "Накопичувальна відомість за касовими операціями"; Меморіальний ордер № 2 "Накопичувальна відомість руху грошових коштів загального фонду на рахунках, відкритих в органах Державної казначейської служби України (банках)"; Меморіальний ордер № 3 "Накопичувальна відомість руху грошових коштів спеціального фонду на рахунках, відкритих в органах Державної казначейської служби України (банках)";	Наказ Міністерства фінансів України від 29.06.2017 № 604  Наказ Міністерства фінансів України від 08.09.2017 № 755



Продовження табл. А.1

Розділ приміток	Джерела інформації для заповнення розділу	Нормативно-правовий акт, яким затверджено реєстр
IX. Доходи та витрати	<p>Картка аналітичного обліку касових видатків; Картка аналітичного обліку фактичних видатків; Картка аналітичного обліку доходів від реалізації продукції (робіт, послуг); Картка аналітичного обліку фінансових доходів (відсотків, роялті, дивідендів); Меморіальний ордер № 2 "Накопичувальна відомість руху грошових коштів загального фонду на рахунках, відкритих в органах Державної казначейської служби України (банках)"; Меморіальний ордер № 3 "Накопичувальна відомість руху грошових коштів спеціального фонду на рахунках, відкритих в органах Державної казначейської служби України (банках)"; Меморіальний ордер № 5 "Зведення розрахункових відомостей із заробітної плати та стипендій"; Меморіальний ордер № 6 "Накопичувальна відомість за розрахунками з кредиторами"; Меморіальний ордер № 8 "Накопичувальна відомість за розрахунками з підзвітними особами"; Меморіальний ордер № 10 "Накопичувальна відомість про вибуття та переміщення малоцінних та швидкозношуваних предметів"; Меморіальний ордер № 12 "Зведення накопичувальних відомостей про витрачання продуктів харчування"; Меморіальний ордер № 13 "Накопичувальна відомість витрачання виробничих запасів"</p>	<p>Наказ Міністерства фінансів України від 29.06.2017 № 604</p> <p>Наказ Міністерства фінансів України від 08.09.2017 № 755</p>
	Оборотно-сальдові відомості по відповідних рахунках обліку Книга "Журнал-Головна"	<p>Наказ Міністерства фінансів України від 29.06.2017 № 604</p> <p>Наказ Міністерства фінансів України від 08.09.2017 № 755</p>
X. Нестачі і втрати грошових коштів і матеріальних цінностей	Оборотно-сальдові відомості по відповідних рахунках обліку	<p>Наказ Міністерства фінансів України від 29.06.2017 № 604</p> <p>Наказ Міністерства фінансів України від 08.09.2017 № 755</p>

Розділ приміток	Джерела інформації для заповнення розділу	Нормативно-правовий акт, яким затверджено реєстр
XII. Біологічні активи	Книга обліку тварин (форма № 3-8);  Акт введення в експлуатацію основних засобів; Інвентарна картка обліку тварин і багаторічних насаджень; Розрахунок амортизації основних засобів (крім інших необоротних матеріальних активів)	Наказ Державного казначейства України від 18.12.2000 № 130  Наказ Міністерства фінансів України від 13.09.2016 № 818
XIII. Розшифрування позабалансових рахунків	Книга аналітичного обліку асигнувань та взятих зобов'язань;  Меморіальний ордер № 16 "Накопичувальна відомість позабалансового обліку"	Наказ Міністерства фінансів України від 29.06.2017 № 604  Наказ Міністерства фінансів України від 08.09.2017 № 755

С к л а д е н о за: Про затвердження типових форм обліку та списання запасів бюджетних установ та інструкції про їх складання : наказ Державного казначейства України від 18.12.2000 № 130. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0962-00>; Про затвердження типових форм з обліку та списання основних засобів суб'єктами державного сектору та порядку їх складання : наказ Міністерства фінансів України від 13.09.2016 № 818. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1336-16>; Про затвердження типових форм меморіальних ордерів, інших облікових реєстрів суб'єктів державного сектору та порядку їх складання : наказ Міністерства фінансів України від 08.09.2017 № 755. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1416-17#st281>; Про затвердження форм карток і книг аналітичного обліку суб'єктів державного сектору та порядку їх складання: наказ Міністерства фінансів України від 29.06.2017 № 604. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0895-17>.

## Додаток Е

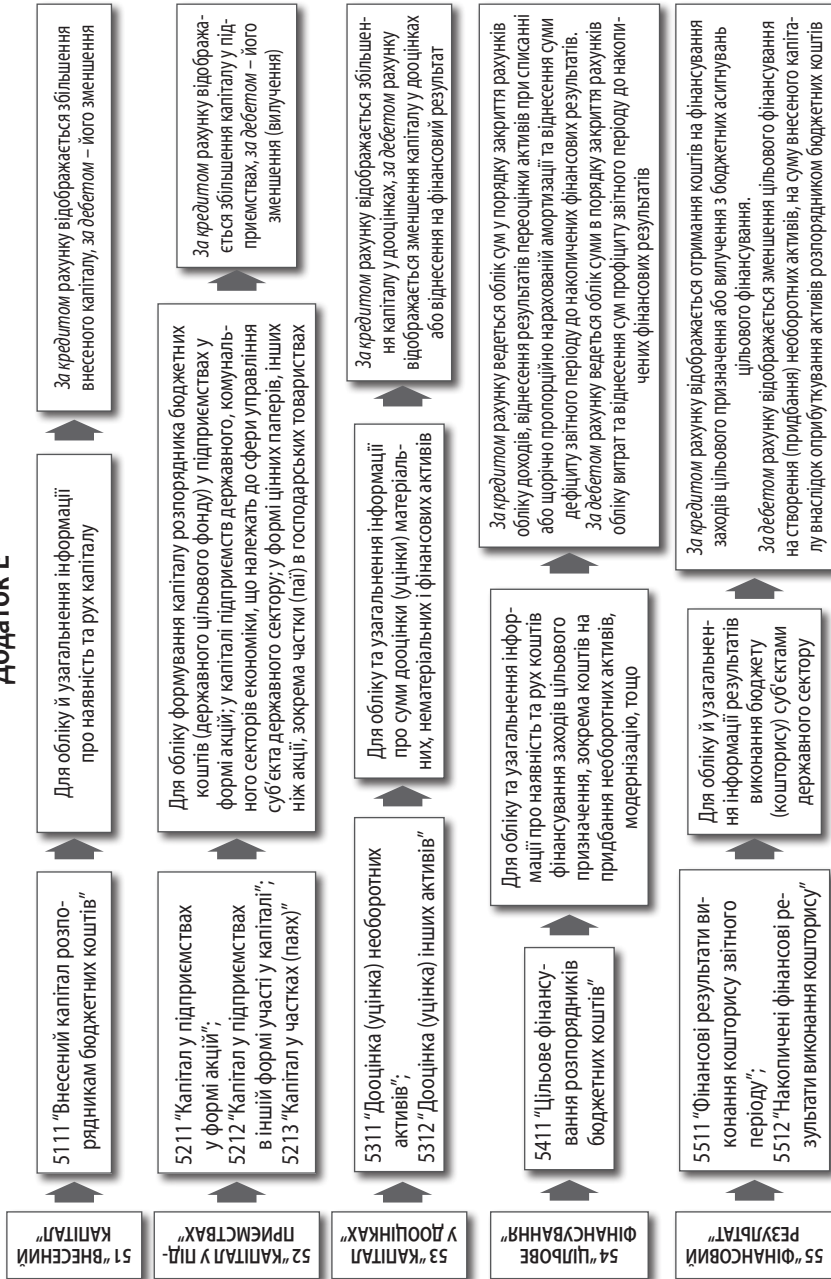


Рис. Е.1. Зміст і призначення рахунків та їх субрахунків класу 5 "Капітал та фінансовий результат"

Складено авторами.

## Додаток Ж

Таблиця Ж.1

### Структура Методики обліку капіталу (в тому числі ендавменту) закладів вищої освіти

Назва розділу	Зміст розділу
I. Загальні положення	Потрібно визначити нормативно-правову базу щодо регулювання господарських операцій, які пов'язані зі збільшенням або зменшенням капіталу ЗВО (в тому числі ендавменту), та наведення дефініцій термінів, які не визначені в НП(С)БОДС
II. Порядок формування власного капіталу ЗВО	Слід вказати порядок формування капіталу ЗВО (в тому числі ендавменту) та його складових, окреслити господарські операції, які впливають на розмір капіталу
III. Методичні підходи обліку статей капіталу закладів вищої освіти (в тому числі ендавменту)	Варто окреслити методичні підходи обліку формування елементів капіталу (в тому числі ендавменту) ЗВО з урахуванням їхніх галузевих особливостей. Порядок бухгалтерського обліку операцій щодо збільшення або зменшення суми внесеного капіталу залежно від способу отримання/передачі об'єктів необоротних активів, довгострокових фінансових інвестицій (в тому числі ендавменту)
IV. Порядок відображення капіталу закладів вищої освіти (у тому числі ендавменту) у фінансовій звітності	Необхідно уточнити порядок відображення капіталу (в тому числі ендавменту) ЗВО у фінансовій звітності, зокрема в: балансі (ф. № 1-дс), Звіті про фінансові результати (ф. №2-дс) та Звіті про власний капітал (ф. № 4-дс) відповідно до вимог Порядку № 307

Складено авторами.

## Методичні основи бухгалтерського обліку об'єктів необоротних активів та

Зміст господарської операції	Особливості визнання об'єктів	Дебет рахунку	Кредит рахунку
Отримано кошти цільового характеру, які віднесено до ендавмент-фонду ЗВО, на придбання: необоротних активів (строк використання яких не менше 36 місяців)	Об'єкти оцінюються та відображаються у бухгалтерському обліку за первісною вартістю, яка включає вартість придбання та всі витрати, безпосередньо пов'язані з доведенням їх до стану, в якому вони придатні для використання	2311 "Поточні рахунки в банку", 2313 "Реєстраційні рахунки"	5411 "Цільове фінансування"
Збільшення внесеного капіталу на суму придбаних об'єктів необоротних активів, які відносять до ендавмент-фонду ЗВО	На суму первісної вартості	5411	5111 "Внесений капітал розпорядником бюджетних коштів"
Збільшення довгострокових фінансових інвестицій (строк використання яких не менше 36 місяців)	Об'єкти оцінюються та відображаються у бухгалтерському обліку за собівартістю, яка складається з ціни її придбання, комісійних винагород, податків, зборів та інших витрат, безпосередньо пов'язаних з придбанням фінансової інвестиції	2311, 2313	5411
Збільшення внесеного капіталу на суму придбаних об'єктів довгострокових фінансових інвестицій, які віднесені до ендавмент-фонду ЗВО	На суму визначеної собівартості	5411	5211 "Капітал у підприємствах у формі акцій", 5212 "Капітал у підприємствах в іншій формі участі у капіталі", 5213 "Капітал в частках (паях)"
Відображення вартості безоплатно отриманих необоротних активів у натуральній формі, які віднесені до ендавмент-фонду ЗВО	Об'єкти оцінюються та відображаються у бухгалтерському обліку за справедливою вартістю, а також наводяться всі витрати, безпосередньо пов'язані з доведенням їх до стану, в якому вони придатні для використання	2311, 2313	7511 "Доходи за необмінними операціями"

Таблиця И.1

## довгострокових фінансових інвестицій, які віднесено до ендавмент-фонду ЗВО

Аналітичний рахунок			
5-та цифра,	6-та цифра	7-ма цифра	8-ма цифра
“1”, “2”... – розширена інформація про особу-благодійника: – юридична особа; – фізична особа	“1”, “2”... – залежно від виду отриманої валюти: – національна; – іноземна	“1”, “2”... – залежно від цільового використання: – на потреби установи; – надання в оренду; – інше	“1”, “2”... – залежно від виду об'єкта: – основні засоби; – інші необоротні матеріальні активи; – нематеріальні активи
Форма аналітичного рахунку			
“1”, “2”... – розширена інформація про особу-благодійника: – юридична особа; – фізична особа	“1”, “2”... – залежно від виду отриманої валюти: – національна; – іноземна	“1”, “2”... – залежно від цільового використання: – шляхом внесення до статутного капіталу; – отримання до сфери управління ЗВО; – отримання дивідендів та відсотків; – інше	“1”, “2”... – залежно від виду об'єкта: – придбані акції; – довгострокові фінансові інвестиції в цінні папери, крім акцій; – довгострокові фінансові інвестиції в капітал підприємств; – довгострокові векселі одержані; – інші
Форми аналітичного рахунку			
“1”, “2”... – розширена інформація про особу-благодійника: – юридична особа; – фізична особа	“1”, “2”... – залежно від виду отриманої валюти: – національна; – іноземна	“1”, “2”... – залежно від цільового використання: – на потреби установи; – надання в оренду; – інше	“1”, “2”... – залежно від виду об'єкта: – основні засоби; – інші необоротні матеріальні активи; – нематеріальні активи

Зміст господарської операції	Особливості визнання об'єктів	Дебет рахунку	Кредит рахунку
Збільшення внесеного капіталу на суму безоплатно отриманих необоротних активів	На суму справедливої вартості	7511	5111
Отримано кошти цільового характеру, які віднесені до ендавмент-фонду ЗВО та призначені для довгострокового фінансування, зокрема на депозити, стипендії, гранти, розвиток ЗВО	–	2311, 2313	7511
Нараховано пасивні доходи (відсотки, дивіденди, виплати і відшкодування, роялті)	Нараховано пасивні доходи (відсотки, дивіденди, виплати і відшкодування, роялті)	2117 "Інша поточна дебіторська заборгованість"	7511
Отримано пасивні доходи (відсотки, дивіденди, виплати і відшкодування, роялті)	Отримано пасивні доходи (відсотки, дивіденди, виплати і відшкодування, роялті)	2311 "Поточні рахунки в банку", 2313 "Реєстраційні рахунки"	2117

Складено авторами.



Аналітичний рахунок			
5-та цифра,	6-та цифра	7-ма цифра	8-ма цифра
Форма аналітичного рахунку			
“1”, “2”... – розширена інформація про особу-благодійника: – юридична особа; – фізична особа	“1”, “2”... – залежно від виду отриманої валюти: – національна; – іноземна	“1”, “2”... – за напрямками використання: – депозити, стипендії, гранти, – розвиток ЗВО	–
“1”, “2”... – залежно від об'єкта нарахування	“1”, “2”... – залежно від періоду (терміну) нарахування	“1”, “2”... – залежно від виду отриманої валюти	–
–	–	–	–

## Додаток К

Таблиця К.1

## Визнання ендавмент-фонду в Балансі (форма № 1-дс) ЗВО

а) Бенефіціар – ЗВО управляє коштами ендавмент-фонду власними силами ( шляхом створення окремого відділу):

АКТИВ	Код рядка	На початок звітного періоду	На кінець звітного періоду
<b>I. Нефінансові активи</b>			
Основні засоби:	1000	Справедлива вартість основних засобів, що надійшли як ендавмент від зовнішнього донора/благодійника	
Нематеріальні активи:	1020	Справедлива вартість нематеріальних активів основних засобів, що надійшли як ендавмент від зовнішнього донора /благодійника	
<b>II. Фінансові активи</b>			
Грошові кошти та їх еквіваленти розпорядників бюджетних коштів та державних цільових фондів у:	–	–	–
національній валюті, у тому числі в:	1160	–	–
установах банків	1163	Сума коштів ендавменту, що надійшли від зовнішнього донора (резидента); сума отриманих пасивних доходів	
іноземній валюті	1165	Сума коштів ендавменту, які надійшли від зовнішнього донора (нерезидента); сума отриманих пасивних доходів	
Інші фінансові активи	1180	Сформований ендавмент-фонд, розмір якого затверджений відповідними договірними зобов'язаннями з надавачем (донором)	
ПАСИВ	Код рядка	На початок звітного періоду	На кінець звітного періоду
<b>I. Власний капітал та фінансовий результат</b>			
Цільове фінансування	1450	Залишки цільового фінансування у формі ендавмент-фонду як цільового капіталу (одержавно ендавмент-фонд на умовах поступового витрачання основної суми ендавменту)	
		Цільове фінансування у формі отриманих пасивних доходів	
<b>Усього за розділом I</b>	<b>1495</b>	–	–

Продовження табл. К.1

ПАСИВ	Код рядка	На початок звітного періоду	На кінець звітного періоду
<b>II. Зобов'язання</b>			
Довгострокові зобов'язання:	–	–	–
Інші довгострокові зобов'язання	1520	Довгострокові зобов'язання ЗВО перед надавачем ендавмент-фонду (одержано ендавмент-фонд на умовах повернення донору основної суми ендавменту)	
Поточна заборгованість за довгостроковими зобов'язаннями	1530	Віднесення довгострокових зобов'язань ЗВО перед надавачем ендавмент-фонду до поточних, якщо термін повернення ендавмент-фонду на дату звітності менше, ніж 12 місяців.	

**Примітка.** Дискусійним у нормативному законодавстві залишається право власності на ендавмент-фонд. У цьому випадку (як альтернатива) – право власності, як і зобов'язання щодо цілісності суми ендавмент-фонду розглянуто за бенефіціаром – ЗВО.

б) Бенефіціар – ЗВО передає кошти ендавмент-фонду Управляючій компанії (професійній фінансовій установі) для забезпечення управління ними:

АКТИВ	Код рядка	На початок звітного періоду	На кінець звітного періоду
<b>I. Нефінансові активи</b>			
Основні засоби:	1000	Справедлива вартість основних засобів, що надійшли як ендавмент від зовнішнього донора (до передачі Управляючій компанії)	
Нематеріальні активи:	1020	Справедлива вартість нематеріальних активів основних засобів, що надійшли як ендавмент від зовнішнього донора (до передачі Управляючій компанії)	
<b>Усього за розділом I</b>	<b>1095</b>	–	–
<b>II. Фінансові активи</b>			
Грошові кошти та їх еквіваленти розпорядників бюджетних коштів та державних цільових фондів у:	–	–	–
національній валюті, у тому числі в:	1160	–	–
установах банків	1163	Сума коштів ендавменту, що надійшли від зовнішнього донора-резидента (до передачі управляючій компанії); сума отриманих пасивних доходів (нарахованих управляючою компанією)	

АКТИВ	Код рядка	На початок звітного періоду	На кінець звітного періоду
іноземній валюті	1165	Сума коштів ендавменту, що надійшли від зовнішнього донора-нерезидента (до передачі управляючій компанії); сума отриманих пасивних доходів (нарахованих управляючою компанією)	
Інші фінансові активи	1180	Заборгованість управляючої компанії за переданий йому бенефіціаром/ЗВО ендавмент-фонд	

ПАСИВ	Код рядка	На початок звітного періоду	На кінець звітного періоду
<b>I. Власний капітал та фінансовий результат</b>			
Цільове фінансування	1450	Ендавмент-фонд як цільовий капітал, переданий управляючій компанії	
		Одержані/нараховані управляючою компанією пасивні доходи за результатами використання коштів ендавмент-фонду	
<b>II. Зобов'язання</b>			
Довгострокові зобов'язання:	–	–	–
Інші довгострокові зобов'язання	1520	Довгострокові зобов'язання ЗВО перед надавачем ендавмент-фонду (благодійником)	
Поточна заборгованість за довгостроковими зобов'язаннями	1530	Віднесення довгострокових зобов'язань ЗВО перед надавачем ендавмент-фонду до поточних, якщо термін повернення коштів на дату звітності менше 12 міс.	
Інші поточні зобов'язання	1575	Заборгованість управляючої компанії за нараховані бенефіціару/ЗВО пасивні доходи (за результатами використання ендавмент-фонду)	

Складено авторами.

**Визнання пасивних доходів від використання коштів ендавмент-фонду та витрат, на погашення яких вони спрямовуються (відповідно до цільового призначення ендавменту) у Звіті про фінансові результати (форма № 2-дс) ЗВО**

Стаття	Код рядка	Пояснення	
<b>Доходи від необмінних операцій</b>			
Інші доходи від необмінних операцій	2130	Пасивні доходи від використання коштів ендавмент-фонду	
<b>Усього доходів</b>	<b>2200</b>		
<b>ВИТРАТИ</b>			
<b>Витрати за необмінними операціями</b>			
Інші витрати за необмінними операціями	2310	Витрати операційної діяльності ЗВО, на покриття яких спрямовано пасивні доходи ендавмент-фонду	
<b>Усього витрат</b>	<b>2380</b>		

Складено авторами.

# ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЗВІТНОСТІ В РОЗРІЗІ КРАЇН (COUNTRY-BY-COUNTRY REPORT) В УКРАЇНІ

## 10.1. СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ З ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ АГРЕСИВНОМУ ПОДАТКОВОМУ ПЛАНУВАННЮ

З давніх епох під впливом розвитку культури і зменшення ролі аргументів військового характеру конкурентні податкові відносини змінювалися від базованих на застосуванні насильства у період виникнення перших територіальних, етнічних суверенних утворень до специфічних форм кінця XIX ст., побудованих на базі поглядів про правові та державні відносини. У минулому і поточному століттях інституційні засади сумлінного й деструктивного податкового суперництва еволюціонують таким чином, що застосування методів фізичного примусу безповоротно трансформувалося в управлінські важелі фіскальної політики та законодавчих преференцій. З точки зору емпіричного підтвердження ступеня їх сумлінності (fair, unfair, harmful tax competition) види податкової конкуренції, як правило, розглядаються залежно від:

- поєднання горизонтального, вертикального векторів різних рівнів владних повноважень, очевидних і неявних переваг із метою посилення привабливості юрисдикцій для платників податків за допомогою чи то спільних для всіх країн транспарентних інститутів, котрі не мають репутаційних ризиків, чи то адресних, конфіденційних, не рекомендованих міжнародним співтовариством пільг, зокрема для номінованих великих компаній, що мають експортний, інвестиційний потенціал та ін.;

- економічних наслідків результативності транзакцій, контрактів, їх екзогенних і ендогенних складових, розширення негативних процесів агресивного податкового планування, корупції і злочинного ухилення від оподаткування;
- просторово-часової конфігурації взаємодії елементів оподаткування (ставок податків, пільг, визначення об'єкта, розрахункової бази) і неподаткових інструментів, зокрема створення сприятливої виробничої та фінансової інфраструктури для переміщення податкових ресурсів (засобів зв'язку, телекомунікацій, транспортних шляхів тощо);
- наявності за рахунок обов'язкових платежів і зборів гнучких, маневрених і з високим ступенем резидентської стійкості ресурсів; властивості високої мобільності доходів становлять цінність для податкових систем нерезидентів, одночасно створюючи загрози бюджетних недонадходжень для країн їх походження.

Протягом останніх десятиліть глобальні зрушення у світовій господарській системі характеризуються пом'якшенням трудових регламентів, зниженням значущості бар'єрів оборотів торгівлі і фінансових потоків, випередженням зростання сфери послуг порівняно з виробництвом товарів, що ускладнює правила оподаткування. Суперництво між податковими системами країн із розвинутою ринковою системою супроводжується надзвичайно високим ступенем активності в межах єдиних економічних просторів і союзів. Інтенсивний розвиток інформаційних технологій сприяє розкриттю раніше недоступних баз даних про податкові системи, про рух капіталу в окремих країнах, а також свободі й легкості обміну даними. У межах режимів оподаткування, що змінюються, створюються умови для переміщення й перерозподілу частини новоствореної вартості через бюджетні системи інших, територіально віддалених юрисдикцій. Здорова компонента формальної і неформальної змагальності країн містить потенціал: сприяння сталому розвитку на основі можливостей забезпечення оптимального розміщення ресурсів між суб'єктами СЕС різних рівнів<sup>1</sup>, позитивного впливу на процеси нагромадження, зниження податкового навантаження на капітал; упровадження регулятивних інновацій у доволі консервативному секторі ЗДУ; обмеження монополії урядів, протидії рентоорієнтованій поведінці держслужбовців. Полегшення і здешевлення податкових процедур, спрощення правил адміністрування підвищують ступінь довіри економічних агентів до держави, сприяють мінімізації опортуністичної поведінки суб'єктів підприємництва, обмеженню простору тіньової операційної діяльності. Також слід відзначити наявність мотиваційної складової для

<sup>1</sup> *Tiebout Ch. M. A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Public Economy. 1956. Vol. 64, No. 5. P. 416–424.*



обмеження бюрократичних витрат, егоїстичних мотивів, а також адаптації політики держав до інтересів бізнесу й індивідуумів на базі збалансованості потреб з обсягами наданих суспільних благ.

На вимогу міжнародного співтовариства наприкінці 90-х років ХХ ст. у структурах ОЕСР, які координують застосування норм і принципів фіскального регулювання, було підготовлено концептуальні засади побудови критеріальної бази недобросовісної податкової конкуренції<sup>1</sup> з боку ряду офшорних держав. Пропонувалися заходи ідентифікації і протидії ризикам її несприятливого впливу на суверенні СЕС<sup>2</sup>. У 2000 р. з метою розроблення спільних рішень було створено Глобальний форум із прозорості та обміну інформацією з метою оподаткування (Forum on Harmful Tax Practices, FHTP)<sup>3</sup>. На засадах багатостороннього підходу до розгляду проблеми рекомендовано стратегічні напрями вдосконалення оподаткування<sup>4</sup> з наступними змінами, які враховують необхідність послідовного нівелювання деструктивних, непрозорих елементів відносин суперництва *економічних агентів і юрисдикцій у рамках світових інтеграційних процесів*<sup>5</sup>. Такий контекст підвищення інвестиційної привабливості країн слід імплементувати в практику державного регулювання одночасно зі зменшенням податкового тягаря, спрощенням і гармонізацією нормативно-правової бази, обміном інформацією з урахуванням міжнародних вимог<sup>6</sup>. У 2000–2009 рр. виявлені й кваліфіковані як податкові гавані суверенні держави, котрі сприяли офшорним операціям з метою ухилення від сплати обов'язкових платежів, запровадили обмін інформацією з податкових питань із зацікавленими сторонами. У 2009 р. Комісією ЄС рекомендовано країнам – членам Європейського Союзу впроваджувати практику “правильного правління” (good governance) у фіскальній сфері<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue / OECD. 1998. Paris : OECD Publishing. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264162945-en>.

<sup>2</sup> Toward Global Tax Co-operation. Paris : OECD, 2000. URL: <https://www.oecd.org/ctp/harmful/2090192.pdf>.

<sup>3</sup> Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-peer-reviews\\_2219469x](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-peer-reviews_2219469x).

<sup>4</sup> Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue / OECD. 1998. Paris : OECD Publishing. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264162945-en>.

<sup>5</sup> The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2004 Progress Report. Paris : OECD, 2004. URL: <https://www.oecd.org/ctp/harmful/oecd-harmful-tax-practices-project-2004-progress-report.pdf>.

<sup>6</sup> OECD Guidelines for Multinational Enterprises. 2011 Ed. / OECD. Paris : OECD Publishing, 2011. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264115415-en>.

<sup>7</sup> What is Good Governance? / UNESCAP. URL: <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>.

Зокрема, запропоновано формувати податкову політику з урахуванням принципів “good governance” не тільки всередині ЄС, а й у відносинах із третіми країнами<sup>1</sup>.

У світі відбуваються активні процеси глобалізації, на тлі яких формується єдиний економічний простір, де великі компанії отримують різноманітні конкурентні переваги. Наразі багатонаціональні підприємства (далі – БНП) є головними учасниками товаровиробництва та міжнародної торгівлі. Ймовірність явищ асиметрії відповідних баз даних про їх діяльність через неузгодженості в національному та міжнародному податковому законодавстві супроводжується ризиками агресивного податкового планування, прискорених грошових потоків між юрисдикціями та розвитку цифрової економіки. Обмін інформацією між податковими органами згідно з багатосторонніми конвенціями та стандартами є найважливішим серед міжнародних інструментів боротьби з транскордонним ухиленням від сплати податків, розмиванням бази оподаткування та викривленням конкурентного середовища, а також протидії податковим правопорушенням у країні.

У напрямі уніфікації вимог щодо розкриття групами підприємств необхідної інформації про розподіл доходу, економічної діяльності і податків, що сплачуються в різних країнах, працює низка міжнародних організацій, найвпливовішими з яких є ОЕСР, ЄС, ООН.

ОЕСР – провідна економічна установа глобального рівня, чийми членами є 34 країни, ще 70 країн-партнерів беруть участь у її діяльності. Інтернаціональна спільнота в особі ОЕСР у рамках Декларації про міжнародні інвестиції і транснаціональні підприємства виробила добровільно акцептовані, такі, що не суперечать діяльності БНП, принципи і стандарти відповідальної корпоративної поведінки, узгодженої з вітчизняними законами і визнаними міжнародними нормами<sup>2</sup>. Рекомендовано, щоб ділова активність таких підприємств на території суверенних держав гармонізувала б із їх політикою на засадах взаємної довіри з громадськістю, базованої на довгостроковому інвестуванні в досягнення узгоджених Цілей сталого розвитку.

Наразі Україна – асоційований член Глобального форуму ОЕСР із прозорості та обміну інформацією для податкових цілей, а з 2017 р. приєдналася до Програми розширеного співробітництва в рамках ОЕСР (далі – Програма розширеного співробітництва), а також проекту ОЕСР із розроблення

<sup>1</sup> Promoting Good Governance in Tax Matters : Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0201:FIN:EN:PDF>.

<sup>2</sup> OECD Guidelines for Multinational Enterprises. 2011 Ed. / OECD. 2011. Paris : OECD Publishing. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264115415-en>.

заходів протидії розмиванню податкової бази та виведенню прибутку Плану дій BEPS (Base Erosion and Profit Shifting – розмивання податкової бази і вихід доходів з-під оподаткування; далі – План дій BEPS).

Цілковито слушними є висновки авторитетної експертної спільноти, що інституційна база розроблених понад століття тому міжнародних податкових правил потребує кардинального оновлення, оскільки втратила актуальність, а також довіру економічних агентів через невідповідність суті реальних процесів створення додаткової вартості у просторово-часовій ринковій інтеграції<sup>1</sup>. Свідченням цього є значно поширена хибна практика на основі розмивання бази і переміщення прибутку. Протидію агресивному податковому плануванню згідно з 15 пунктами згаданого Плану дій BEPS, який набрав чинності у вересні 2013 р., побудовано в рамках комплексного пакета заходів за ключовими напрямками забезпечення узгодженості в питаннях підвищення транспарентності й підзвітності регуляторної діяльності, включно з національними регламентами транскордонної діяльності, а також жорсткішими вимогами міжнародних стандартів. Звітність про прибуток має складатися за місцем створення вартості в результаті економічної діяльності. Наднаціональні норми Пакета BEPS і його комплаєнсу повинні бути протягом найкоротшого часу акцептовані в суверенних законодавствах, а також податкових угодах. Дії з регуляторної уніфікації Плану BEPS передбачені в спільних намірах країн ОЕСР і G20, а також у Багатосторонній конвенції MLI (multilateral instrument, MLI) щодо сприяння реалізації договірних заходів BEPS, до якої після набрання нею чинності у 2018 р. приєдналися понад 80 юрисдикцій. У підрозділі 9.2 перспективи MLI буде розкрито докладніше. У глобальному світі професійна, громадянська і бізнес-громадськість у рамках діалогу про практичну імплементацію рекомендацій BEPS за межами об'єднань країн ОЕСР і G20 прагне зменшити суперечки і непорозуміння також між урядами. Організаційною основою міжнародної взаємодії в цій сфері стає функціональна активність Комітету з фіскальних питань ОЕСР, де на рівних умовах представлено 120 учасників із різних зацікавлених країн і юрисдикцій. До роботи інклюзивної структури щодо BEPS цього Комітету залучені міжнародні організації та регіональні податкові органи, які в межах своєї компетентності надають професійну підтримку бізнесу і громадянському суспільству. У центрі уваги опублікованих Секретаріатом ОЕСР планів – організація податкового адміністрування, побудованого на взаємодії підприємців і урядів. Формування досто-

<sup>1</sup> Harmful Tax Practices – 2018 Progress Report on Preferential Regimes: Inclusive Framework on BEPS: Action 5, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project / OECD. Paris : OECD Publishing, 2019. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264311480-en>.

вірних баз даних і технологій аналізу дасть змогу здійснювати системний моніторинг результативності контрзаходів проекту BEPS проти агресивного податкового планування в кількісному і якісному вираженні. Результати експертної оцінки виконання мінімальних стандартів BEPS дадуть змогу проводити постійну діяльність із їх оновлення та всеосяжної імплементації<sup>1</sup>.

Таким чином, План дій BEPS передбачає боротьбу з ухиленням від оподаткування та підвищення податкової прозорості. Україна взяла зобов'язання імплементувати Мінімальний стандарт Плану дій BEPS, що є обов'язковою вимогою для всіх країн – учасниць Програми розширеного співробітництва. Мінімальний стандарт – це обов'язкові 4 з 15 кроків, які мають бути реалізовані кожною країною-учасницею<sup>2</sup>, зокрема:

- захід 5 “Ефективніша боротьба зі шкідливими податковими практиками, зважаючи на прозорість та сутність”;
- захід 6 “Запобігання наданню переваг за угодою за невідповідних обставин”;
- захід 13 “Настанови щодо документації трансфертного ціноутворення та звітування в розрізі країн”;
- захід 14 “Забезпечення більшої ефективності механізмів урегулювання спорів”<sup>3</sup>.

З метою реалізації заходу 13 робочою групою на чолі з Міністерством фінансів України спільно з Національним банком України та за участю й підтримки міжнародних експертів з питань оподаткування було розроблено проект Закону України “Про внесення змін до Податкового кодексу України з метою імплементації Плану протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування” (далі – Законопроект про імплементацію Плану BEPS)<sup>4</sup>. Зазначений законопроект містив низку змін до Податкового кодексу України (далі – ПКУ) та був покликаний підвищити ефективність податкового регулювання й податкової прозорості міжнародних груп компаній, котрі ведуть міжнародний бізнес, че-

<sup>1</sup> Harmful Tax Practices – 2018 Progress Report on Preferential Regimes: Inclusive Framework on BEPS: Action 5, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project / OECD. Paris : OECD Publishing, 2019. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264311480-en>.

<sup>2</sup> BEPS Actions / OECD. URL: <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/>.

<sup>3</sup> Рекомендації з реалізації Плану дій з BEPS (мінімальні стандарти) / Міністерство фінансів України. URL: [https://mof.gov.ua/uploads/redactor/files/2017\\_Roadmap\\_BEPS\\_UKRAINE\\_ua.pdf](https://mof.gov.ua/uploads/redactor/files/2017_Roadmap_BEPS_UKRAINE_ua.pdf).

<sup>4</sup> Проект Закону України “Про внесення змін до Податкового кодексу України з метою імплементації Плану протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування” (ред. станом на 16.10.2018). URL: [https://bepsinua.bank.gov.ua/beps/src/files/Project\\_BEPSinUA\\_20181024.pdf](https://bepsinua.bank.gov.ua/beps/src/files/Project_BEPSinUA_20181024.pdf).

рез перегляд правил підготовки документації з трансфертного ціноутворення.

Проект Закону України про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві<sup>1</sup> (далі – Законопроект № 1210), як і попередній Законопроект про імплементацію Плану BEPS, передбачає запровадження трирівневої структури документації з трансфертного ціноутворення, зокрема звіту в розрізі країн міжнародної групи компаній (Country-by-Country Reporting – CbCR; далі – Звіт, CbCR)<sup>2</sup>.

Звіт призначений для розкриття БНП інформації про розподіл доходу та економічну діяльність за відокремленими підрозділами за кожною країною, а також про прибуток, податкові виплати, чисельність працівників, матеріальні активи тощо. Така звітність підвищує прозорість діяльності БНП за всіма юрисдикціями, де вони працюють. На сьогодні картина запровадження CbCR має такий вигляд: із загальної кількості країн, що приєдналися до Плану BEPS, 86,67 % вже мають відповідну нормативно-правову базу для регулювання складання та адміністрування звітів у розрізі країн (рис. 10.1).



Рис. 10.1. Стан запровадження звітування CbCR у країнах світу, %

Складено за: BEPS Action 13: Country implementation / KPMG. 2019. URL: <https://tax.kpmg.us/content/dam/tax/en/pdfs/2019/beps-action-13-country-implementation-summary.pdf>.

<sup>1</sup> Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві від 30.08.2019 № 1210. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66520](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66520).

<sup>2</sup> Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting: Action 13 – 2015 Final Report. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris : OECD Publishing, 2015. P. 37. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264241480-en>.

Як уже наголошувалося, на міжнародному рівні досить давно узгоджена і впроваджена усталена практика публікації баз даних суб'єктів підприємства<sup>1</sup>. Суттєва інформація повинна розкривати: стратегічні цільові установки розвитку, в тому числі в частині організації корпоративного управління, внутрішнього аудиту та контролю; фінансові й нефінансові результати діяльності; відомості про мажоритарних власників, про структуру діючих груп підприємств; кадрову політику, включно з аспектами підвищення кваліфікації, а також винагороди керівного складу всіх рівнів; прогнозовані чинники ризику з урахуванням можливих конфліктів інтересів зі стейкхолдерами; інформацію про системи управління ризиками та забезпечення дотримання законодавства.

Особливої важливості набуває дотримання загальноприйнятих стандартів якості щодо методології збору, обробки, розкриття бухгалтерської інформації, включно з фінансовими, екологічними та соціальними даними. Необхідно також своєчасно виконувати податкові зобов'язання перед бюджетами країн у рамках національних норм і правил. У фіскальній звітності слід дотримуватися практики відображення процесів трансфертного ціноутворення на основі принципів рівності й незалежності сторін угоди. Відповідно, в управлінській активності корпоративних органів слід посилювати стратегічний вектор нагляду і протидії широкому спектру негативних фінансових, репутаційних, конкурентних та інших ризиків. У співпраці з державними органами будь-яких юрисдикцій на засадах законодавства про захист конкуренції реалізація принципів транспарентності при наданні запитуваної інформації повинна передбачати максимально допустиму відмову від права на дотримання конфіденційності з урахуванням належних запобіжних заходів. Тому треба утримуватися від взаємних домовленостей, що завдають шкоди чесному суперництву. Маються на увазі насамперед укладення і виконання угод про змови при торгах на підставі нікчемних домовленостей про фіксовані ціни, поділ ринків з установами обмежень або норм виробітку і т. ін.

Регіональний зріз рівня запровадження СьСР у розрізі географічних регіонів світу, який базується на стандарті М49 розподілу географічних регіонів, визначеному Статистичним підрозділом ООН<sup>2</sup>, наведено на рис. 10.2. Найвищим рівень запровадження СьСР є в Європі (97,5 %). Це зумовлено насамперед тим, що ЄС досить давно розпочав розроблення нормативно-правового забезпечення імплементації СьСР. Зокрема, у 2016 р. Європей-

<sup>1</sup> OECD Guidelines for Multinational Enterprises. 2011 Ed. / OECD. 2011. Paris : OECD Publishing. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264115415-en>.

<sup>2</sup> Standard country or area codes for statistical use (M49) / UN Statistical Division. URL: <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/>.

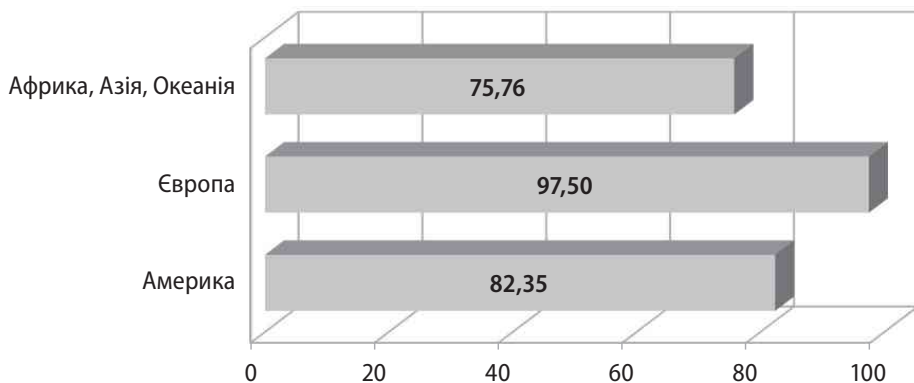


Рис. 10.2. Стан запровадження звітування БНП у розрізі географічних регіонів світу, %

Складено за: BEPS Action 13: Country implementation / KPMG. 2019. URL: <https://tax.kpmg.us/content/dam/tax/en/pdfs/2019/beps-action-13-country-implementation-summary.pdf>.

ською комісією було внесено на розгляд Європейського парламенту проект документа “Пропозиції щодо внесення доповнень до Директиви 2013/34/ЄС в частині розкриття інформації з податку на прибуток окремими підприємствами та галузями” від 12.04.2016, яким передбачено доповнення до Директиви 2013/34/ЄС<sup>1</sup>.

Суб'єктами підготовки та оприлюднення інформації з податку на прибуток є мультинаціональні компанії (БНП), чий консолідований оборот перевищує 750 млн євро. Проект, що розглядається, не накладає жодних додаткових зобов'язань або обтяжень на мікро- чи малі підприємства. Проте для будь-яких БНП, котрі перебувають у третіх країнах (поза межами ЄС), під зобов'язання підпадатимуть їхні дочірні підприємства або філії, розміщені на території ЄС (БНП самостійно визначають філії чи дочірні підприємства, відповідальні за підготовку та оприлюднення такої інформації)<sup>2</sup>. З огляду на зміст документа держави-члени повинні запровадити колективну відповідальність адміністративних, управлінських і наглядових органів за подання й оприлюднення цієї інформації<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of income tax information by certain undertakings and branches. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0198>.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.



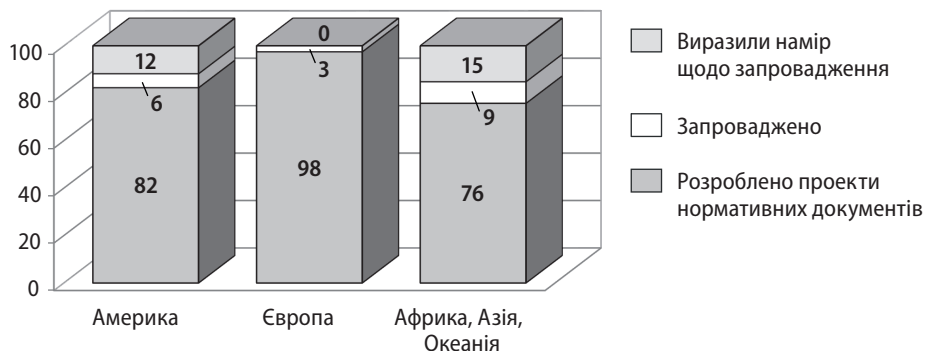


Рис. 10.3. Стан запровадження звітування БНП у країнах світу

Складено за: BEPS Action 13: Country implementation / KPMG. 2019. URL: <https://tax.kpmg.us/content/dam/tax/en/pdfs/2019/beps-action-13-country-implementation-summary.pdf>.

Розглянуті напрацювання у сфері регулювання питань трансфертного ціноутворення та створення методологічних засад запровадження звітування у розрізі країн для підприємств, котрі провадять діяльність поза межами Союзу, забезпечують високий рівень імплементації СьСР до законодавчих норм країн – членів ЄС (рис. 10.3).

Україна як країна, що приєдналась до Плану дій BEPS, єдина із 40 країн-учасниць перебуває на стадії розроблення та затвердження законодавчих норм, котрі регулюють складання звіту в розрізі країн (СьСР)<sup>1</sup>. За даними результатів дослідження PwC, спільного з Групою Світового банку (Paying Taxes 2018), у рейтингу, що відображає рівень сприятливості законодавчого середовища країни для ведення бізнесу, Україна посідає 43-тє місце<sup>2</sup> (табл. 10.1).

Наразі питання пошуку балансу інтересів платників податків та держави через формування ефективного інституціонального механізму протидії розмиванню бази оподаткування податку на прибуток та підвищення дієвого податкового контролю в Україні не тільки не отримали інституціонального вирішення, а й навіть залишаються поза увагою вітчизняних науковців. Водночас різноманітним аспектам оцінки запровадження та підтримки міждержавної звітності присвячено роботи багатьох зарубіжних дослідників.

<sup>1</sup> BEPS Action 13: Country implementation / KPMG. 2019. URL: <https://tax.kpmg.us/content/dam/tax/en/pdfs/2019/beps-action-13-country-implementation-summary.pdf>.

<sup>2</sup> Paying Taxes World Bank Group / PwC. 2018. URL: [https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/pdf/pwc\\_paying\\_taxes\\_2018\\_full\\_report.pdf](https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/pdf/pwc_paying_taxes_2018_full_report.pdf).

**Рейтинг країн, що розробили проекти нормативних документів та виразили намір щодо запровадження CbCR, за Paying Taxes 2018**

Країна	Місце в рейтингу
<i>Країни, в яких розроблено проекти документів у сфері CbCR</i>	
Багамські острови	55
Ізраїль	99
Кенія	92
Туреччина	88
Україна	43
<i>Країни, які виразили намір щодо запровадження CbCR</i>	
Ботсвана	47
Грузія	22
Намібія	79
Панама	180
Тринідад і Тобаго	162
Уганда	84

Складено за: BEPS Action 13: Country implementation / KPMG. 2019. URL: <https://tax.kpmg.us/content/dam/tax/en/pdfs/2019/beps-action-13-country-implementation-summary.pdf>; Paying Taxes World Bank Group / PwC. 2018. URL: [https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/pdf/pwc\\_paying\\_taxes\\_2018\\_full\\_report.pdf](https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/pdf/pwc_paying_taxes_2018_full_report.pdf).

Дослідниками А. Соєром та К. Садік у рамках аналізу інституціонального середовища запровадження Звіту проведено Case Study, присвячене оцінці повноти та достатності національних законодавчих норм, що регулюють сферу оподаткування, на предмет готовності до запровадження міждержавної звітності<sup>1</sup>. Також за цим напрямом проводили дослідження й інші автори: Р. Браун, Б. Йоргенсен, П. Поуп, Ф. Хаггер, М. Хенлон та ін.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Sawyer A., Sadiq K.* Country-by-Country Tax Reporting: A Critical Analysis of Enhanced Regulatory Requirements for Multinational Corporations. *Company and Securities Law Journal*. 2019. February. URL: [https://www.researchgate.net/publication/331331925\\_Country-by-Country\\_Tax\\_Reporting\\_A\\_Critical\\_Analysis\\_of\\_Enhanced\\_Regulatory\\_Requirements\\_for\\_Multinational\\_Corporations](https://www.researchgate.net/publication/331331925_Country-by-Country_Tax_Reporting_A_Critical_Analysis_of_Enhanced_Regulatory_Requirements_for_Multinational_Corporations).

<sup>2</sup> *Brown R., Jorgensen B., Pope P.* The interplay between mandatory country-by-country reporting, geographic segment reporting, and tax havens: Evidence from the European Union. *Journal of Accounting and Public Policy*. 2019. Vol. 38, Iss. 2. P. 106–129; *Hugger F.* The Impact of Country-by-Country Reporting on Corporate Tax Avoidance. *IFO Working Papers*. 2019. No. 304. 36 p. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/199078/1/wp-2019-304-hugger-corporate-tax-avoidance.pdf>; *Hanlon M.* Country-by-Country Reporting and the International Allocation of Taxing Rights. *International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD)*. 2018. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3118531](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3118531).

Окреме місце в частині наукового обґрунтування запровадження Звіту посідає питання ідентифікації податкових ризиків (можливостей), їх оцінки та запобігання (використання). Так, автори Х. А. Піа та Н. Е. Сонетті висвітлюють проблемні аспекти на шляху до ефективного запровадження згаданої звітності в окремих країнах (Італія, Іспанія) та на глобальному рівні, серед яких неврахування відмінностей, що існують між різними країнами (наприклад, фіскальний рік для багатьох японських компаній розпочинається 1 квітня)<sup>1</sup>.

Концепція якості як суспільного феномену набуває особливого значення в епоху діджиталізації всіх сфер життєдіяльності. Це пов'язано з тим, що від якості інформаційного забезпечення залежить ефективність прийняття управлінських рішень різного характеру. Окремі зарубіжні автори досліджують питання якості звітності з трансфертного ціноутворення й ключові передумови її забезпечення та підвищення<sup>2</sup>.

Питання подальшого розвитку податкової звітності в контексті поширення концепції корпоративної соціальної відповідальності та сталого розвитку також є об'єктом наукових досліджень. Так, авторами М. Куеста-Гонсалес (M. Cuesta-González) та Е. Пардо (E. Pardo) запропоновано концепт корпоративної податкової відповідальності (Corporate Tax Responsibility, CTR) та перелік показників, що в рамках підвищення прозорості діяльності й підзвітності компаній необхідно розкривати перед стейкхолдерами. Корпоративну податкову відповідальність вони трактують як сукупність податкових практик і політик, котрі дають змогу компаніям справедливо сплачувати частку доданої вартості, створеної в юрисдикціях, де провадиться діяльність. Вказана концепція передбачає публічне розкриття інформації, а розроблений перелік показників базується на даних Звіту СьСР, що є непублічним<sup>3</sup>.

Світове співтовариство, як зазначалося, у рамках програмних положень інклюзивної структури ОЕСР орієнтує політику урядів на протидію згубній практиці оподаткування. Тобто якщо фіскальні режими надають неприйнятні з точки зору міжнародних норм і правил преференції, вони підлягають або коригуванню, або скасуванню. Критеріальна база ступеня

<sup>1</sup> Nasti M. P., Sonetti E. Assessing Tax Risk by "Country-by-Country Reporting". *The Future of Risk Management*. Vol. I. P. 397–420. URL: [http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-14548-4\\_17](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-14548-4_17).

<sup>2</sup> Jovanović T. Quality of reporting on transfer pricing: Prerequisite of the quality tax reporting of related parties. 2018. URL: <https://doi.org/10.5937/AnEkSub1839305>.

<sup>3</sup> De la Cuesta-González M., Pardo E. Corporate tax disclosure on a CSR basis: a new reporting framework in the post-BEPS era. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 2019. Vol. 32, No. 7. P. 2167–2192. URL: <https://doi.org/10.1108/AAAJ-12-2017-3282>.

їх сумлінності ґрунтується на низці важливих положень. По-перше, попри те, що низькі або нульові ставки оподаткування взагалі не заборонені, їх присутність у національних фіскальних регуляторних положеннях визнається інституціональним ризиком. Та обставина, що преференції створюють дохід від географічно мобільної діяльності, обов'язково вимагає від наглядових підрозділів ФНТР оцінки, чи мають вони ознаки токсичності і, якщо мають, якою мірою. По-друге, відомі випадки, коли пільги повністю або частково відокремлені від національної економіки, котра їх підтримує, або присутні положення про секретність. Тобто спостерігається ізоляція від них за допомогою юридичних або адміністративних бар'єрів, що є свідченням наявності загроз згубних побічних ефектів для внутрішнього простору ділової активності. Зазвичай обмеження прямо або побічно: або виключають для платників податків – резидентів користування пільгами режиму, або позбавляють вигодонабувачів – суб'єктів бізнесу права працювати на внутрішньому ринку. По-третє, транспарентність повинна бути на високому рівні, попри недоліки архітекtonіки преференційної системи, непрацювання в її управлінській інфраструктурі, неадекватний ступінь регулюючого нагляду або недоліки в розкритті даних фінансової звітності. По-четверте, для отримання пільг платники податків мусять брати участь у діяльності, що приносить дохід із використанням праці персоналу, що працює повний робочий день, і адекватних операційних витрат. Також необхідне визнання взаємозв'язку між доходом від використання інтелектуальної власності (далі – ІВ) та ступенем участі суб'єкта підприємництва у базових дослідженнях і розробках, котрі привели до створення ІВ. ФНТР використовує предметний підхід, аналізуючи режими отримання доходів від використання ІВ, наприклад, упровадження запатентованих інновацій або ведення бізнесу у вільних зонах або в діяльності БНП. Нарешті, по-п'яте, не менш важливими є регламенти продуктивного обміну інформацією про режими преференцій, а також протидія спотворенням під час визначення податкової бази і при трансфертному ціноутворенні. Особливого аналізу також потребують норми, за якими доходи з іноземного джерела звільнені від оподаткування в країні проживання.

У багатьох випадках урядові органи беруть на себе зобов'язання змінити або скасувати свої режими протягом певного часу через загрози, кваліфіковані ФНТР за ознакою наявності згубних особливостей. Однак, коли діють нульові або низькі податкові ставки чи присутні інші фактори ризику, а також якщо зобов'язання внести поправки до нормативних актів або анулювати їх не вдалося виконати до узгодженого терміну, – юрисдикції потрапляють до групи суб'єктів, котрі мають потенціал несумлінності. Щодо них далі застосовуються оціночні процедури економічних наслідків.

За всіма вказаними напрямками формуються відповідні бази даних для узгодженого прийняття управлінських рішень у встановлені терміни. У рамках офіційних публікацій ФНТР та інклюзивних структур BEPS до даних про преференційні режими для доходів від бізнесу з географічною мобільністю, наприклад, від операційної діяльності з надання нематеріальних активів і фінансових послуг, мають доступ представники професійних кіл та громадянського суспільства.

## 10.2. МІЖНАРОДНІ ІНІЦІАТИВИ ЩОДО УНИКНЕННЯ ПОДВІЙНОГО ОПОДАТКУВАННЯ МІЖ КРАЇНАМИ

Міжнародне подвійне оподаткування виникає в результаті зіткнення кількох самостійних податкових юрисдикцій, унаслідок чого проблема розмежування платника податку та визначення об'єкта оподаткування виходить за межі однієї держави<sup>1</sup>. Однією з проблем міжнародного оподаткування є існування певних відмінностей у системах оподаткування в різних юрисдикціях, недотримання вимог законодавства, що створює істотні комплаєнс-ризиками. Необхідність сплачувати податки двічі виникає в суб'єктів господарювання, оскільки кожна країна намагається оподаткувати дохід, отриманий у межах своїх кордонів, незалежно від громадянства або юридичної адреси економічного суб'єкта. Міжнародне подвійне оподаткування повсюдно визнане явищем негативним, з боку не тільки платників податків, а й урядів держав, оскільки призводить до надмірного фіскального обтяження господарської діяльності, а це створює серйозні перешкоди для розвитку міжнародного економічного співробітництва, особливо у контексті залучення іноземних інвестицій.

ООН, яка виступає платформою, форумом для ведення перемовин з оподаткування, та ОЕСР, що відіграє центральну роль у розробленні та поширенні дії норм податкової політики, сформовано інституційну основу міжнародного співробітництва у сфері оподаткування (табл. 10.2).

Глобальний форум із прозорості та обміну інформацією (1969 р.), що діє в рамках ОЕСР, виконує моніторингову та дорадчу функцію. У 2002 р. створено Форум із податкового адміністрування (Forum on Tax Administration, FTA), що працює в рамках ОЕСР як платформа для обговорення сучасних світових тенденцій та розроблення новітніх напрямів удосконалення роботи податкових адміністрацій, спрямованих на нівелювання податкових аси-

<sup>1</sup> Дем'янчук Ю. Г. Методи уникнення міжнародного подвійного оподаткування. *Часопис Національного університету "Острозька академія". Сер.: Право.* 2011. № 1 (3). URL: <https://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n1/11dyhmpo.pdf>.

## Інституційна основа податкового регулювання на міжнародному рівні

Інституція	ООН	ОЕСР
Структурний підрозділ	З 1967 р. – Спеціальна група експертів із податкових питань між розвинутими державами і країнами, що розвиваються. З 2004 р. функціонує у формі Комітету експертів ООН з міжнародного співробітництва у сфері оподаткування	Фіскальний комітет (1956 р.) З 1971 р. назва змінилася на Комітет ОЕСР з фіскальних питань
Основний документ	Модельна конвенція ООН (1979), офіційний документ ООН для врегулювання податкових відносин між промислово розвинутими країнами і країнами, що розвиваються	Модельна конвенція ОЕСР про уникнення подвійного оподаткування доходів і капіталу (1977 р.)

Складено автором.

метрій<sup>1</sup>. На 6 листопада 2019 р. Форум нараховує 53 країни-учасниці. Серед важливих напрямів його роботи можна виокремити також імплементацію BEPS і підтримку процесів цифровізації податкових адміністрацій.

Поширеною міжнародною практикою в контексті уникнення подвійного оподаткування між країнами є укладення двосторонніх угод, що сприяє захисту платників податків від подвійного оподаткування, запобігання певним видам дискримінації між іноземними інвесторами та місцевими платниками податків, а також забезпечення нормативно-правової основи щодо фіскальних аспектів здійснення міжнародних операцій. Податкові угоди, що укладались як відповідь на вирішення проблеми подвійного оподаткування між країнами, спочатку передбачали просте двостороннє інформаційне співробітництво національних податкових служб. Так, за період із 1899 по 1919 р. було підписано 24 податкові конвенції. Першим міжнародним документом щодо уникнення проблеми подвійного оподаткування вважається угода 1843 р. між Францією та Бельгією. Вона охоплювала коло питань щодо співпраці податкових служб обох країн з оподаткування успадкованого майна громадян, отриманого з-за кордону<sup>2</sup>.

У 1963 р. ОЕСР було розроблено Типову конвенцію про уникнення подвійного оподаткування доходів і капіталу<sup>3</sup>, яка визначала домінування

<sup>1</sup> Forum on Tax Administration. URL: <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/>.

<sup>2</sup> Кучерова І. М. Сучасні тенденції розвитку систем оподаткування доходів ТНК. *Ефективна економіка*. 2012. № 3. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1023>.

<sup>3</sup> Draft Double Taxation Convention on Income and Capital / OECD. 1963. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264073241-en>.

принципів резидентства у міжнародному оподаткуванні та недискримінації платників податків – суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, акцентуючи увагу на необхідності взаємного інформаційного обміну сторонами договору.

На основі Типової конвенції в 1977 р. було підготовлено Модельну конвенцію ОЕСР; 25 квітня 2019 р. оприлюднено 100-ту версію відповідного документа. Порядок здійснення обміну інформацією визначено ст. 26 Модельної податкової конвенції ОЕСР<sup>1</sup>. Одним із важливих кроків діяльності ОЕСР стало оприлюднення в лютому 2014 р. Єдиного глобального стандарту автоматичного обміну інформацією про доходи платників податків.

Комітет експертів із міжнародного співробітництва з питань оподаткування, котрий діє при ООН, у 2005 р. створив підкомітет, який опікується практичними питаннями проведення переговорів щодо податкових договорів. Експертами відповідного підкомітету оновлено Посібник Організації Об'єднаних Націй щодо переговорів про двосторонні податкові договори між розвинутими державами та країнами, що розвиваються, опублікований у 2016 р.

У країнах ЄС із 2005 р. набрала чинності Директива Ради ЄС 2003/48/ЄС “Щодо оподаткування доходу від накопичення заощаджень у формі виплати відсотків” від 03.06.2003 (на сьогодні діє в редакції Директиви Ради ЄС 2014/48/ЄС від 24.03.2014), яка передбачала автоматичний обмін інформацією між країнами ЄС про виплати доходів на користь нерезидентів з інших країн Європейського Союзу. Крім того, у ЄС діє ще ряд документів, що регулюють цю проблематику, наприклад: Директива Ради ЄС 2011/16/ЄС “Про адміністративне співробітництво в галузі оподаткування” від 15.02.2011; Директива Європейського Парламенту та Ради ЄС 2005/60/ЄС “Про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму” від 26.10.2005.

У 2010 р. США запровадили FATCA-механізм (Foreign Account Tax Compliance Act), покладений в основу Єдиного стандарту звітності<sup>2</sup> (Common Reporting Standard, CRS). FATCA передбачає направлення зарубіжними країнами регулярних звітів до американської податкової служби (Internal Revenue Service, IRS) щодо рахунків американських громадян у цих країнах. У випадку відмови всі доходи, отримані резидентами такої країни на

<sup>1</sup> Model Tax Convention on Income and on Capital / OECD. 2019. URL: <https://www.oecd.org/tax/treaties/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2017-full-version-g2g972ee-en.htm>.

<sup>2</sup> Повна назва модельного документа: Стандарт міжнародного автоматичного обміну інформацією про фінансові рахунки в податкових цілях (Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters).



території США, обкладаються американським податком на репатріацію прибутку (Withholding Tax) у розмірі 30 %, що фактично нівелює головний принцип співробітництва між суверенними державами “Par in parem non habet imperium” (лат. “Рівний над рівним влади не має”). У країнах ЄС стандарт CRS юридично закріплено у поправках до Директиви про адміністративну співпрацю (EU Directive on Administrative Cooperation, DAC2). ОЕСР пропонує реалізовувати Єдиний стандарт обміну інформацією на основі Модельної багатосторонньої угоди (Model Competent Authority Agreement, MCAA) або двосторонніх угод про уникнення подвійного оподаткування між країнами, а також угод про обмін податковою інформацією, що визначають обсяг і формат такого обміну.

ОЕСР прилюднила 19 липня 2013 р. План BEPS, визначивши 15 конкретних дій, які дадуть урядові внутрішні та міжнародні інструменти для запобігання уникненню транснаціональними корпораціями сплати податків за такими цільовими орієнтирами: координація – кроки 2, 3, 4, 5; прозорість – 11, 12, 13, 14; загальна актуальність – 1, 15; реалізація сутності плану BEPS – 6, 7, 8–10<sup>1</sup>. Пакет імплементації BEPS охоплює два рівні нормативно-правової документації, а саме – модельне законодавство та типові угоди відповідних компетентних органів (рис. 10.4).

<b>Модельне законодавство (model legislation)</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Містить загальні вимоги щодо звітування багатонаціональних підприємств у юрисдикції резидентства;</li> <li>– не враховує конституційне право, законодавчу систему, структуру та особливості податкового законодавства будь-якої конкретної юрисдикції;</li> <li>– юрисдикція зможе адаптувати це модельне законодавство до власної правової системи</li> </ul>		
<b>Типові угоди компетентних органів (model Competent Authority Agreements)</b>		
– повинні використовуватися для сприяння здійсненню обміну звітами Country-by-Country на основі:		
1) конвенція про взаємну адміністративну допомогу у податкових питаннях (Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters)	2) двосторонні податкові конвенції (bilateral tax conventions)	3) угоди про обмін податковою інформацією (Tax Information Exchange Agreements, TIEAs)

Рис. 10.4. Пакет імплементації звітування Country-by-Country

Складено за: Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting: Action 13 – 2015 Final Report. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris : OECD Publishing, 2015. P. 37. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264241480-en>.

<sup>1</sup> Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting / OECD. 2013. URL: <http://www.oecd.org/tax/beps/action-plan-on-base-erosion-and-profit-shifting-9789264202719-en.htm>.

У контексті реалізації Плану BEPS, а саме Дії 13 “Документація з трансфертного ціноутворення та звітність у розрізі країн”, ОЕСР пропонує запровадити трирівневу структуру документації для міжнародних груп компаній: майстер-файл (Master file), локальний файл (Local file) та Звіт у розрізі країн (Country-by-Country Reporting – CbCR). Інформація, передбачена в майстер-файлі, може бути згрупована в п’ять категорій: а) організаційна структура групи БНП; б) опис бізнесу БНП; в) нематеріальні активи БНП; г) фінансова діяльність усередині структури БНП; д) фінансові та податкові позиції БНП. Локальний файл за наповненням є звітом про контрольовані операції БНП та містить інформацію за напрямками: а) місцеві суб’єкти господарювання; б) контрольовані транзакції; в) фінансова інформація.

Необхідність розроблення та впровадження правил щодо трансфертного ціноутворення та звітування CbCR пов’язана із застарілими податковими правилами на міжнародному рівні, які було розроблено більше ніж століття тому. Відповідно, слід провести їх адаптацію до нових умов та викликів, адже слабкі місця чинних правил створюють можливості для розмивання оподаткованої бази й виведення прибутку з-під оподаткування<sup>1</sup>. Звіт CbCR подається не пізніше ніж через 12 міс. після останнього дня звітного фінансового року БНП. Компетентні органи повинні автоматично обмінюватися звітами CbCR якнайшвидше і не пізніше ніж через 15 міс. після останнього дня фінансового року БНП<sup>2</sup>. У ст. 4 Документації щодо трансфертного ціноутворення та звітності по країні ОЕСР визначено перелік обов’язкових елементів Звіту (табл. 10.3).

Важливим етапом у реалізації Плану дій BEPS (крок 15) було завершення в листопаді 2016 р. переговорів між понад 100 юрисдикціями щодо укладення Багатосторонньої конвенції про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування (Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting, MLI) (далі – Багатостороння конвенція MLI)<sup>3</sup>, котра набрала чинності з 1 липня 2018 р. Згідно з цією Конвенцією обов’язковими до застосування для всіх країн, що підписали MLI, є три положення, що відповідають реалізації кроків 5, 6, 14 BEPS (табл. 10.4). Конвенція дозволяє провести

<sup>1</sup> Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting: Action 13 – 2015 Final Report. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris : OECD Publishing, 2015. P. 7. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264241480-en>.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting / OECD. 2016. URL: <https://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-BEPS.pdf>.

**Інформаційне наповнення звіту Country-by-Country**

№	Звіт Country-by-Country має містити такі дані	
I	Сума доходу	У розрізі кожної юрисдикції, в якій працює БНП
	Сума прибутку (збитку) до сплати податку на прибуток	
	Сума сплаченого податку на прибуток	
	Сума нарахованого податку на прибуток	
	Статутний капітал	
	Накопичений прибуток	
	Кількість працівників	
	Матеріальні активи крім грошових коштів або їх еквівалентів	
II	Інформація щодо кожного суб'єкта господарювання, котрий входить до БНП, із зазначенням юрисдикції податкового резидентства та характеру основної діяльності	

Складено за: Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting: Action 13 – 2015 Final Report. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris : OECD Publishing, 2015. P. 42. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264241480-en>.

**Положення, обов'язкові для застосування всіма державами, які підписали Багатосторонню конвенцію про виконання заходів, що стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування**

Стаття Багатосторонньої конвенції	Зміст статті	Відповідні кроки Плану дій BEPS
Стаття 6	Кожна угода про оподаткування доповнюється преамбулою, згідно з якою угоди не повинні поширюватись на осіб, котрі використовують угоди для ухилення від оподаткування	Крок 5. Удосконалення заходів боротьби з податковими зловживаннями
Стаття 7	Обмеження можливості застосування пільгових положень угод, якщо основною метою є отримання таких пільг ("Тест основної мети")	Крок 6. Недопущення зловживання пільгами, передбаченими двосторонніми угодами
Стаття 16	Встановлення можливості платника податків самостійно ініціювати процедуру взаємного узгодження	Крок 14. Удосконалення процедури взаємного узгодження шляхом вирішення спорів

Складено автором.

уніфікацію положень чинних угод про уникнення подвійного оподаткування без необхідності індивідуального перегляду угод у двосторонньому порядку, що потребує значних дипломатичних зусиль і тривалих процедур ратифікації.

Назагал станом на 9 квітня 2019 р. підписантами Багатосторонньої конвенції MLI є 87 юрисдикцій, серед них 25 уже завершили всі необхідні ратифікаційні процедури. Крім іншого, імплементація вимог до звітування СьСР сприятиме реалізації Цілі сталого розвитку 17 “Зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках Глобального партнерства в інтересах сталого розвитку”, зокрема завдання 17.1 “Посилити мобілізацію ресурсів із внутрішніх джерел, у тому числі завдяки міжнародній підтримці країн, що розвиваються, для підвищення національної спроможності щодо збирання податків та інших доходів”.

### **10.3. СТАН НАЦІОНАЛЬНОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ З ПОДАТКОВИХ ПИТАНЬ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИМОГ ПЛАНУ ДІЙ BEPS В УКРАЇНІ**

Питання гармонізації податкового законодавства не можуть бути повною мірою врегульованими зусиллями однієї країни<sup>1</sup>. Зовнішнє подвійне оподаткування, на відміну від внутрішнього, може усуватися державами не самостійно, а лише шляхом об’єднання їхніх зусиль через укладення міжнародних договорів, що вважається основним способом запобігання випадкам міжнародного подвійного оподаткування<sup>2</sup>. Наведене спонукає Україну як країну – учасницю міжнародних економічних відносин до детального вивчення сучасних методів усунення подвійного оподаткування у світовому масштабі для визначення напрямів вирішення цієї проблеми в національних умовах.

Податкова система України за складом подібна до податкових систем розвинутих європейських країн, проте вона не стала повною мірою інструментом підвищення конкурентоспроможності держави та характеризується значним тіньовим обігом<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Бондаренко М. О. Трансфертне ціноутворення з огляду на податкове планування. *Проблеми законності*. 2018. Вип. 143. С. 162.

<sup>2</sup> Ходзицька В. В. Уникнення подвійного оподаткування доходів: світові тенденції. *Фінанси України*. 2019. № 4. С. 79–96. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2019.04.079>.

<sup>3</sup> Городніченко Ю. В. Подвійне оподаткування: його сутність та методи усунення. *Економіка і суспільство*. 2017. №10. С. 574–578.

Першочерговою умовою для збереження фінансової стабільності в країні при довгоочікуваному переході до вільного руху капіталу є запровадження в Україні Плану дій BEPS. Разом із тим визнання країною загально-прийнятих стандартів боротьби з агресивним податковим плануванням потребує значної адаптації правового поля. Така адаптація передбачає насамперед наближення положень національного законодавства до актів законодавства ЄС, імплементацію процесу їх транспонування, а також гармонізацію процесу коригування законодавства держав-членів на підставі правових актів Євросоюзу, зокрема Директив, які мають обов'язкову силу для країн-членів та вимагають від них приведення внутрішнього законодавства у відповідність до норм Директив.

Україна, хоч і не є дотепер членом ОЕСР, демонструє певні наміри приєднатися до світової спільноти в питаннях усунення фактів розмивання податкової бази та переміщення прибутку в низькоподаткові юрисдикції. Так, 28 лютого 2019 р. Верховна Рада ратифікувала Багатосторонню конвенцію MLI, підписану Україною<sup>1</sup>. Україна надала ОЕСР на зберігання документи про ратифікацію Багатосторонньої конвенції MLI 8 серпня 2019 р., відповідно, набрання її чинності відбулося 1 грудня 2019 р.

Багатостороння конвенція MLI є досить гнучким інструментом, що дає змогу підписантам обирати, які конкретні положення будуть застосовуватися до їхніх Угод. Україна обрала не всі нові правила, запропоновані MLI, а лише такі: тест на основну мету операції; зміни до визначення “постійного представництва”; правило оподаткування доходів постійних представництв, розташованих у третіх юрисдикціях; правило 365 днів для прибутку від відчуження акцій / корпоративних прав; удосконалення механізму вирішення спорів<sup>2</sup>.

Тест на основну мету операції передбачає перевірку дотримання того, що пільги за податковою угодою не надаватимуться щодо прибутку чи капіталу тоді, коли є підстави вважати, що така пільга є одним з основних завдань домовленості/транзакції. Проте, якщо буде встановлено, що при наданні такої пільги відповідно до цілей і завдань певних положень податко-

<sup>1</sup> Багатостороння конвенція про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376\\_001-16#n2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376_001-16#n2).

<sup>2</sup> Багатостороння конвенція про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376\\_001-16#n2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376_001-16#n2); Головацька А. Зміни у подвійному оподаткуванні: що нам готує MLI? *Юридична газета Online*. 2019. № 36 (690). URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/zmini-u-podviynomu-opodatkuvanni-shcho-nam-gotue-mli.html>.

вої угоди поширюються положення чинної Багатосторонньої конвенції, то це буде винятком із цього правила.

При визначенні та декларуванні того факту, що отримання податкової пільги є “основною метою угоди”, будуть братися до уваги різноманітні внутрішні й зовнішні факти та обставини. Це вказує на те, що податкові органи звертатимуть увагу на цілі здійснення виплат за кордон (наприклад, виплата процентів українською компанією на користь іноземної компанії-кредитора) або створення іноземної компанії, на користь якої проводяться виплати з України. Потрібно бути готовими доводити, що певні транзакції чи створення іноземної компанії ставлять інші важливі цілі, крім податкових. Наприклад, до створення компанії в іноземній юрисдикції можуть “мотивувати” плани розширення бізнес-діяльності, наближення до ринку збуту чи сировини для виробництва, зниження операційних витрат за рахунок дешевої робочої сили в разі трудомісткого виробництва, вимоги контрагентів тощо<sup>1</sup>.

Окрім того, певні податкові угоди України вже містять застереження, згідно з якими пільги, гарантовані певними статтями таких податкових угод, не надаються, якщо однією з основних цілей операції або транзакції є саме отримання податкових пільг. На сьогодні тест основної мети застосовується переважно до статей, що регулюють виплату процентів та роялті, і міститься, зокрема, у податкових угодах України з такими країнами, як Великобританія, Нідерланди, Канада. Після підписання Багатосторонньої конвенції MLI він поширюватиметься на всі статті податкових угод України, що нею змінюються, не обмежуючись “пасивними” виплатами (проценти, дивіденди, роялті)<sup>2</sup>.

Багатостороння конвенція ML вносить низку змін до визначення “постійного представництва” та правил оподаткування доходів постійних представництв, розташованих у третіх юрисдикціях. Коли характер зобов'язань іноземного партнера за запланованим зовнішньоекономічним договором міститиме ознаки “постійного представництва”, передбачені податковим законодавством України, вітчизняній компанії важливо до моменту укладення такого контракту попередити іноземного партнера про необхідність реєстрації філії або відокремленого підрозділу на території України з обов'язковим взяттям на податковий облік як платника податку

<sup>1</sup> Сибирякова М. Тестуємо міжнародні структури на стійкість або до чого готуватись бізнесу у зв'язку з MLI. 2019. URL: <https://www2.deloitte.com/ua/uk/pages/press-room/press-release/2018/multilateral-convention-tax-treaty.html>.

<sup>2</sup> Багатостороння конвенція про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376\\_001-16#n2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376_001-16#n2).

на прибуток підприємств і, відповідно, з подальшою самостійною сплатою податків<sup>1</sup>.

Правило 365 днів для прибутку від відчуження акцій / корпоративних прав визначається ст. 9 Багатосторонньої конвенції MLI, котра регламентує особливості, що стосуються доходів від відчуження акцій або частки участі особи, вартість яких одержується здебільшого з нерухомого майна. У прийнятій практиці оподаткування зовнішньоекономічної діяльності двосторонні угоди зазвичай містять умови, що доходи, отримані резидентом однієї договірної держави від відчуження акцій або інших прав участі, можуть оподатковуватись в іншій договірній державі, якщо більша, ніж певна частина вартості таких акцій або прав складається з нерухомого майна, розташованого в цій останній. У внесених змінах це правило застосовується, якщо в будь-який час протягом 365 днів, що передували відчуженню, дотримується умова щодо відповідного граничного значення вартості.

Багатосторонньою конвенцією MLI визначено також процедуру вирішення спорів (Mutual Agreement Procedure, MAP), які виникають у зв'язку із застосуванням двосторонніх угод. Елементи мінімального стандарту MLI в частині MAP наведено в табл. 10.5.

У контексті Багатосторонньої конвенції MLI для України йдеться насамперед про угоди щодо подвійного оподаткування. Ратифікація цієї Конвенції дає змогу одночасно внести необхідні зміни до всіх чинних міжнародних договорів України про уникнення подвійного оподаткування та виконати кроки 6 та 14 Плану дій BEPS. Крім того, ратифікація впливає на податкову сферу, цивільно-правові та господарські відносини, оскільки виникне необхідність внесення відповідних змін до національного законодавства. Як зазначалося, наразі Україна взяла на себе зобов'язання щодо виконання Мінімального стандарту Плану дій BEPS.

Стосовно питань бухгалтерського обліку в Україні згідно з Планом дій BEPS варто приділити особливу увагу кроку 13 з його Мінімального стандарту, котрий упорядковує підхід до підготовки документації щодо трансфертного ціноутворення на міжнародному рівні. Актуальність дослідження особливостей трансфертного ціноутворення в Україні підтверджується проведеними державною фіскальною службою перевіркою, у результаті яких встановлено 664 порушення у сфері звітності контрольованих операцій, що через них нараховано 175 млн грн штрафних санкцій. За I кв. 2018 р. розпочато 64 перевірки контрольованих операцій, і 34 перевірки вже завершено, за їх результатами донараховано податку на прибуток підпри-

<sup>1</sup> *Алешко Н.* Критерії постійного представництва у 2019 році: що потрібно враховувати під час планування зовнішньоекономічної діяльності. 2019. URL: [http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine\\_article/EA012301](http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA012301).



## Елементи мінімального стандарту MLI в частині MAP

№ з/п	Елемент	Характеристика
1	Гарантії доступу до MAP	Доступ до MAP не може обмежуватися, оскільки компетентні органи Держави визнають справу несумісною із загальними нормами проти ухилення від оподаткування (передбаченими як національним законодавством, так і угодами про уникнення подвійного оподаткування (Double taxation treaty DTT), крім випадків, коли ситуації такого обмеження чітко визначені в DTT
2	Ефективність та оперативність	Кожна Держава має сприяти ефективному та своєчасному розгляду справи в межах MAP та забезпечувати подальшу імплементацію досягнутих у процесі MAP домовленостей
3	Дотримання строків	Сприяти розгляду MAP протягом щонайбільше 24 календарних місяців
4	Відкритість, прозорість та зрозумілість MAP	Держава має забезпечувати публікацію настанов та правил щодо доступу до MAP
5	Зворотній зв'язок	Надавати статистичні відомості FTA Форуму (Forum on Tax Administration) щодо MAP у розрізі країни. Держава має сприяти відповідності MAP вимогам мінімального стандарту та забезпечувати прозорість MAP для оцінки FTA Форумом

Складено автором.

емств на 400 млн грн, пеня становить 68 млн грн, зменшено збитки на 3,8 млрд грн, донараховано ПДВ на 5,8 млн грн, зменшено суму відшкодування ПДВ на 4,1 млн грн<sup>1</sup>. Аналіз ситуацій доводить, що запровадження дієвих методів трансфертного ціноутворення є першочерговим завданням нашої держави.

Згідно з Кроком 13 Плану дій BEPS міжнародна звітність із трансфертного ціноутворення передбачає впровадження трирівневої структури документації для міжнародних груп компаній, зокрема Звіту в розрізі країн міжнародної групи компаній.

Отже, Україна має долучитися до світової спільноти в питаннях оподаткування, що вимагає суттєвого доопрацювання нормативно-правової бази з питань обліку, звітності та оподаткування. Хоча, як зазначалося, окремі положення, пов'язані з реалізацією заходів Плану дій BEPS, вже враховано у вітчизняному законодавстві, залишається потреба у внесенні змін до: Податкового кодексу України; НП(С)БО № 1 "Загальні вимоги

<sup>1</sup> Пост-релиз форуму "Трансфертное ценообразование и международное налоговое планирование – 2018". URL: <http://eucon.ua/1-ukrayins-ka-iv-mizhnarodnij-forum-transfertne-tsinoutvorennya-ta-mizhnarodne-podatkove-planuvannya-2018/>.

до фінансової звітності” в частині наведення визначення поняття звіту в розрізі країн міжнародної групи компаній; НП(С)БО № 2 “Консолідована фінансова звітність” в контексті визначення принципів формування зведеної інформації діяльності міжнародної групи компаній щодо глобального розподілу доходів, сплачуваних податків, а також певних показників економічної діяльності в розрізі всіх юрисдикцій, де група провадить діяльність; П(С)БО 17 “Податок на прибуток” у частині визначення методологічних засад формування в бухгалтерському обліку інформації про витрати, доходи, активи і зобов’язання з податку на прибуток та її розкриття у розрізі країн міжнародної групи компаній. Крім того, вважаємо доцільними розроблення та прийняття форми й Методичних рекомендацій складання такого звіту.

#### **10.4. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНИХ ІНІЦІАТИВ ЩОДО УНИКНЕННЯ ПОДВІЙНОГО ОПОДАТКУВАННЯ МІЖ КРАЇНАМИ**

Головним інституціональним заходом, який забезпечить вирішення проблеми запровадження в Україні звіту в розрізі країн міжнародної групи компаній (далі – Звіт), є прийняття відповідних змін та доповнень до вимог чинного законодавства, зокрема внесення змін до Податкового кодексу України з метою імплементації заходу 13 Плану дій BEPS. Це створить умови підвищення ефективності податкового регулювання та сприятиме просуванню транспарентності ведення бізнесу в Україні через запровадження трирівневої структури документації з трансфертного ціноутворення.

Розв’язання вказаного завдання зумовлює необхідність розроблення методичних та організаційних засад звітування в розрізі країн міжнародної групи компаній, при формуванні яких вирішальним є врахування особливостей національного законодавства, що, слід визнати, перебуває на стадії прийняття Закону № 1210 (див. підрозділ 9.1). Адже саме прогалини в нормативному забезпеченні спричиняють затримку в поданні звітної інформації та істотно знижують її якість. Тому раціональна організація окресленого процесу вимагає таких послідовних дій:

- формування інституціональних і методологічних засад складання звіту в розрізі країн міжнародної групи компаній з урахуванням вимог міжнародних ініціатив із питань складання такої звітності та особливостей національних нормативно-правових актів;

- створення проекту методичних рекомендацій щодо заповнення форми звіту в розрізі країн міжнародної групи компаній;
- розроблення та затвердження Міністерством фінансів України форми звіту в розрізі країн міжнародної групи компаній та Методичних рекомендацій щодо її заповнення;
- забезпечення інформування громадськості шляхом оприлюднення вказаної інформації на офіційному сайті Міністерства фінансів України.

Запровадження Звіту в Україні має ґрунтуватися на імплементації вимог міжнародних документів у сфері протидії агресивному податковому плануванню, урахуванні найкращих практик країн Євросоюзу та норм національного законодавства.

Звіт у розрізі країн міжнародної групи компаній не є фінансовою звітністю, хоч і складається за даними бухгалтерського обліку. Зобов'язання зі складання Звіту згідно з новаціями національного законодавства покладається на платників податків – резидентів України, котрі належать до міжнародної групи компаній, у випадках, які мають бути визначені у Податковому кодексі України (підпункт до п. 39.4)<sup>1</sup>. Платники податків зобов'язані подати Звіт до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, в електронній формі з дотриманням вимог Законів України “Про електронні документи та електронний документообіг”<sup>2</sup> та “Про електронні довірчі послуги”<sup>3</sup>.

Важливим методологічним питанням складання Звіту є критерії виникнення зобов'язань щодо його складання. Закон № 1210 містить умови, за яких у платників податків виникає необхідність подання Звіту. Визначальною є умова, що сукупний консолідований дохід міжнародної групи компаній, до котрої входить платник податків, за фінансовий рік, що передує звітному року, розрахований згідно зі стандартами бухгалтерського обліку, які застосовує материнська компанія міжнародної групи (а за відсутності інформації – відповідно до міжнародних стандартів бухгалтерського обліку), перевищує еквівалент 750 млн євро<sup>4</sup>. Крім того, додатково визна-

<sup>1</sup> Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві від 30.08.2019 № 1210. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66520](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66520).

<sup>2</sup> Про електронні документи та електронний документообіг : закон України від 22.05.2003 № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15>.

<sup>3</sup> Про електронні довірчі послуги : закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19>.

<sup>4</sup> Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>; Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу Украї-

чено два варіанти обставин, за наявності однієї з яких платник податків має необхідність подавати Звіт:

1. Сукупний консолідований дохід міжнародної групи компаній, до котрої входить платник податків, за фінансовий рік, що передує звітному року, розрахований згідно зі стандартами бухгалтерського обліку, які застосовує материнська компанія групи (а за відсутності інформації – відповідно до міжнародних стандартів бухгалтерського обліку), перевищує еквівалент 750 млн євро та за наявності однієї із таких обставин: платник податків є материнською компанією міжнародної групи компаній; материнська компанія міжнародної групи компаній уповноважує платника податків – резидента України на подання звіту в розрізі країн до контролюючого органу; згідно з вимогами законодавства місцезнаходження материнської компанії міжнародної групи компаній подання звіту від такої міжнародної групи компаній не вимагається, і при цьому така компанія не уповноважує іншого учасника групи на подання звіту в іншій іноземній юрисдикції, де передбачене його подання; між Україною та відповідною іноземною юрисдикцією розташування материнської компанії міжнародної групи компаній або іншого учасника групи, уповноваженого материнською компанією такої групи на подання звіту в розрізі країн, не набув чинності порядок обміну звітами у розрізі країн або наявні факти систематичного невиконання такого порядку. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову та митну політику, оприлюднює перелік вказаних іноземних юрисдикцій на офіційному веб-сайті не пізніше ніж за 60 календарних днів до граничного строку подання звіту про контрольовані операції за відповідний звітний рік.
2. Сукупний консолідований дохід міжнародної групи компаній за фінансовий рік, що передує звітному, розрахований згідно зі стандартами бухгалтерського обліку, котрі застосовує материнська компанія міжнародної групи компаній (у разі відсутності інформації – відповідно до міжнародних стандартів бухгалтерського обліку), перевищує еквівалент 50 млн євро та за наявності будь-якої з таких обставин: кінцевим бенефіціарним власником (контролером) материнської компанії міжнародної групи компаній є резидент (резиденти) або громадянин (громадяни) України; 50 % і більше часток у міжнародній групі компаній належить особі або особам, котрі є резидента-

---

ни щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві від 30.08.2019 № 1210. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66520](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66520).

ми або громадянами України; 50 % і більше загальної чисельності працівників усіх компаній групи на кінець звітного періоду працюючі в Україні; 50 % і більше загальної балансової вартості основних засобів усіх компаній групи на кінець звітного періоду фактично розташовані в Україні; 50 % і більше сукупного консолідованого доходу міжнародної групи компаній становить дохід від реалізації товарів (робіт, послуг), країною походження яких є Україна<sup>1</sup>.

Звіт у розрізі країн міжнародної групи компаній використовується для цілей оцінки ризиків трансфертного ціноутворення під час проведення моніторингу контрольованих операцій. Задля цього він має розкривати законодавчо визначений перелік інформації (табл. 10.6). При цьому слід зауважити, що вимоги Закону № 1210 до змісту Звіту відповідають рекомендаціям мо-

Таблиця 10.6

**Інформація, яка має розкриватися в звіті у розрізі країн міжнародної групи компаній згідно національного нормативно-правового забезпечення у контексті вимог міжнародних ініціатив**

Міжнародний документ “Документація щодо трансфертного ціноутворення та звітності у розрізі країн” (Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting), ст. 4	Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві” (від 30.08.2019 № 1210)
Інформація в розрізі кожної юрисдикції, де зареєстрований учасник міжнародної групи компаній або в якій міжнародна група компаній провадить свою діяльність	Інформація в розрізі кожної юрисдикції, в якій зареєстрований учасник міжнародної групи компаній або в якій міжнародна група компаній провадить свою діяльність, зокрема, але не виключно
Інформація щодо кожного суб’єкта господарювання, що входить до БНП, із зазначенням юрисдикції податкового резидентства та характеру основної діяльності	а) Назва держави (території), відповідно до законодавства якої учасник міжнародної групи компаній заснований, та держави (території), резидентом якої він є
Сума доходу	б) Загальна сума доходів (виручки) за фінансовий рік, за який складається звіт у розрізі країн, у тому числі з розбиттям на суму доходів (виручки) відповідно до угод, укладених учасниками цієї міжнародної групи компаній і пов’язаними особами, та суму доходів (виручки) за угодами з непов’язаними особами

<sup>1</sup> Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві від 30.08.2019 № 1210. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66520](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66520).

Міжнародний документ “Документація щодо трансфертного ціноутворення та звітності у розрізі країн” (Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting), ст. 4	Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві” (від 30.08.2019 № 1210)
Сума прибутку (збитку) до сплати податку на прибуток	в) Сума прибутку (збитку) до оподаткування за фінансовий рік, за який складається звіт
Сума сплаченого податку на прибуток	г) Сума сплаченого податку на прибуток підприємств (корпоративного податку) або його аналога у фінансовому році, за який складається звіт у розрізі країн
Сума нарахованого податку на прибуток	г) Сума нарахованого податку на прибуток підприємств (корпоративного податку) або його аналога за фінансовий рік, за який складається звіт у розрізі країн
Статутний капітал	д) Розмір статутного капіталу (zareєстрованого статутного капіталу) на дату закінчення фінансового року, за який складається звіт у розрізі країн
Накопичений прибуток	е) Сума нерозподіленого (накопиченого) прибутку на дату закінчення фінансового року, за який складається звіт у розрізі країн
Кількість працівників	є) Чисельність працівників за фінансовий рік, за який складається звіт у розрізі країн
Матеріальні активи крім грошових коштів або їх еквівалентів	ж) Балансова вартість матеріальних активів на дату закінчення фінансового року, за який складається звіт у розрізі країн

Складено за: Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting: Action 13 – 2015 Final Report. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris : OECD Publishing, 2015. P. 42. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264241480-en>; Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві від 30.08.2019 № 1210. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66520](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66520).

дельного міжнародного документа “Документація щодо трансфертного ціноутворення та звітності у розрізі країн”<sup>1</sup>.

Національний підхід щодо періоду, за який складається Звіт, відповідає рекомендаціям Міжнародного документа “Документація щодо трансферт-

<sup>1</sup> Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting: Action 13 – 2015 Final Report. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris : OECD Publishing, 2015. P. 37. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264241480-en>.

ного ціноутворення та звітності у розрізі країн”. У ньому передбачено, що звіт СьСР подається не пізніше ніж через 12 міс. після останнього дня звітного фінансового року БНП. Аналогічно за нормами Закону № 1210 звітним періодом є фінансовий рік, встановлений материнською компанією міжнародної групи компаній, що може не збігатися з календарним роком, та подається протягом 12 міс. після закінчення такого фінансового року (у разі відсутності відомостей про встановлений материнською компанією міжнародної групи компаній фінансовий рік – протягом 12 міс. після закінчення календарного року)<sup>1</sup>.

Водночас модельний міжнародний документ не містить положень щодо штрафних санкцій, котрі застосовуються, якщо суб’єкт, котрий звітує, не виконає вимог стосовно звітності СьСР (ст. 7). За кожною юрисдикцією залишається право визначати штрафні санкції<sup>2</sup>. У вітчизняному законодавстві це право реалізоване та передбачене накладення штрафу (штрафів).

На окрему увагу заслуговує питання відкритості інформації Звіту. Законом №1210 передбачено, що інформація має обмежений доступ<sup>3</sup>. Підсумковий звіт OECD/G20 (ст. 22) визначає, що юрисдикція повинна встановлювати та використовувати правовий захист конфіденційності повідомленої інформації. Правовий захист повинен відповідати положенням Багатосторонньої конвенції MLI про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування<sup>4</sup>. Отже, інформація Звіту не оприлюднюється, до неї немає загального доступу і вона повинна обмежено використовуватися податковими адміністраціями для оцінки ризику високого рівня трансфертного ціноутворення та інших ризиків, пов’язаних із BEPS<sup>5</sup>.

Підсумковий документ “BEPS Action 13: Country implementation” містить інформацію про рівень імплементації положень міжнародних документів у

---

<sup>1</sup> Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві від 30.08.2019 № 1210. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66520](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66520).

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Про ратифікацію Багатосторонньої конвенції про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування : закон України від 28.02.2019 № 2692-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2692-19>.

<sup>5</sup> Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting: Action 13 – 2015 Final Report. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris : OECD Publishing, 2015. P. 37. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264241480-en>.



частині складання Звіту. Станом на березень 2019 р. із 90 досліджуваних країн 78 вже імплементували до національного законодавства положення міжнародних документів та розробили організаційно-методичне забезпечення підготовки Звіту; 5 країн перебувають на стадії розроблення проектів нормативних документів у зазначеній сфері, а 7 країн висловили намір щодо запровадження практики звітування БНП у розрізі країн<sup>1</sup>. Зауважимо, що Україна наразі перебуває серед згаданих п'яти країн, які проходять етап формування відповідного інституціонального забезпечення, зокрема прийнято Закон № 1210, що передбачає запровадження Звіту. Наступним кроком має бути розроблення організаційно-методичного забезпечення підготовки Звіту.

Отже, законодавство України у сфері протидії агресивному податковому плануванню потребує подальшого удосконалення, прийняття відповідних змін та доповнень до чинного законодавства й розроблення методичного та організаційного забезпечення складання звіту в розрізі країн міжнародної групи компаній.

## 10.5. МЕТОДИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ СКЛАДАННЯ ЗВІТУ В РОЗРІЗІ КРАЇН МІЖНАРОДНОЇ ГРУПИ КОМПАНІЙ

У рамках реалізації заходу 13 Плану дій BEPS щодо удосконалення чинних національних правових норм стосовно документації з трансфертного ціноутворення та майбутнього обміну інформацією звіт у розрізі країн міжнародної групи компаній просувається як механізм підвищення прозорості операцій БНП за всіма юрисдикціями, де вони працюють. Запровадження цього механізму обміну інформацією між юрисдикціями зумовлює необхідність стандартизованого підходу до складання Звіту. З цієї метою за дорученням Міністерства фінансів України фахівцями ДННУ “Академія фінансового управління” в ході виконання науково-дослідної роботи розроблено проекти методичного та організаційного забезпечення складання Звіту.

Проекти методичного та організаційного забезпечення складання Звіту розроблено без дублювання чинних документів. Нормативно-правовою основою для розроблення його форми та відповідних Методичних рекомендацій були національні нормативні акти, зокрема:

- Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони;

<sup>1</sup> BEPS Action 13: Country implementation / KPMG. 2019. URL: <https://tax.kpmg.us/content/dam/tax/en/pdfs/2019/beps-action-13-country-implementation-summary.pdf>.

- Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI<sup>1</sup>;
- Багатостороння конвенція про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування<sup>2</sup>;
- Закон України “Про валюту і валютні операції”<sup>3</sup>;
- Закон № 1210;
- національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку.

Крім того, автори спирались на рекомендації міжнародних документів:

- Плану протидії розмиванню бази оподаткування і переміщенню прибутків ОЕСР (Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, BEPS OECD)<sup>4</sup>;
- Міжнародний документ “Документація щодо трансфертного ціноутворення та звітності у розрізі країн”<sup>5</sup>;
- Керівництво щодо звітності в розрізі країн: Дія BEPS 13<sup>6</sup>;
- міжнародні стандарти фінансової звітності та бухгалтерського обліку.

Основні терміни, які вживаються у Звіті та Методичних рекомендаціях щодо заповнення форми звіту в розрізі країн міжнародної групи компаній у значеннях, наведених у Податковому кодексі України, національних положеннях (стандартах) бухгалтерського обліку, міжнародних стандартах фінансової звітності та бухгалтерського обліку, наведено в табл. 10.7.

З урахуванням рекомендацій модельного міжнародного документа було визначено архітектуру Звіту. Він складається із заголовної частини та розділів I, II і III. У заголовній частині наводяться дані про платника податків, котрий подає Звіт. В основній частині міститься інформація в розрізі кожної юрисдикції, де зареєстрований учасник міжнародної групи

---

<sup>1</sup> Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

<sup>2</sup> Багатостороння конвенція про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376\\_001-16#n2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376_001-16#n2).

<sup>3</sup> Про валюту і валютні операції : закон України від 21.06.2018 № 2473-VIII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19>.

<sup>4</sup> Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting / OECD. URL: <https://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf>.

<sup>5</sup> Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting: Action 13 – 2015 Final Report. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris : OECD Publishing, 2015. P. 37. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264241480-en>.

<sup>6</sup> Guidance on Country-by-Country Reporting: BEPS Action 13 / OECD, Paris. URL: [www.oecd.org/tax/guidance-on-the-implementation-of-country-by-country-reporting-beps-action-13.pdf](http://www.oecd.org/tax/guidance-on-the-implementation-of-country-by-country-reporting-beps-action-13.pdf).

**Терміни, які застосовуються у Проєктах форми Звіту у розрізі країн міжнародної групи компаній та Методичних рекомендаціях щодо заповнення форми звіту у розрізі країн міжнародної групи компаній**

№	Поняття	Визначення	Нормативно-правовий акт
1	Звіт у розрізі країн міжнародної групи компаній	Звіт у розрізі країн міжнародної групи компаній (Country-by-country report) – документ, який містить деталізовану інформацію щодо глобального розподілу доходу, сплачених податків та деяких показників економічної діяльності міжнародної групи компаній у розрізі кожної країни з метою оцінки ризиків трансфертного ціноутворення податковими адміністраціями	Запропоновано авторами
2	Суб'єкт та форма подання	Платник податків – резидент України, який належить до міжнародної групи компаній, у випадках, визначених у цьому підпункті, зобов'язаний подати до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику, звіт у розрізі країн міжнародної групи компаній в електронній формі із дотриманням вимог закону щодо електронного документообігу та електронного цифрового підпису	Закон № 1210
3	Звітний період	Звіт у розрізі країн міжнародної групи компаній складається за фінансовий рік, встановлений материнською компанією міжнародної групи компаній, що може не збігатися з календарним роком, та подається протягом дванадцяти місяців після закінчення такого фінансового року (у разі відсутності відомостей про встановлений материнською компанією міжнародної групи компаній фінансовий рік – протягом дванадцяти місяців після закінчення календарного року)	

Складено автором.

компаній або в котрій міжнародна група компаній провадить свою діяльність, перелік видів якої передбачено в законопроекті про імплементацію Плану дій BEPS зокрема, але не виключно<sup>1</sup> (див. додаток до розділу 10).

Методичні рекомендації щодо заповнення форми звіту в розрізі країн міжнародної групи компаній складаються із двох розділів: Загальні положення та Порядок заповнення Звіту.

<sup>1</sup> Проєкт Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві від 30.08.2019 № 1210. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66520](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66520).

У Загальних положеннях зазначаються сфера застосування Методичних рекомендацій, використовувані терміни, суб'єкти, від яких вимагається складати звіт. У другому розділі Методичних рекомендацій наводяться пояснення щодо заповнення розділів звіту.

Окремо заслуговує на увагу питання оцінки витрат підприємств на запровадження Звіту. Варто наголосити, що таке звітування не поширюється на суб'єктів малого та середнього підприємництва, а стосується лише БНП. Такі підприємства не здійснюватимуть додаткових витрат на придбання основних фондів, обладнання та приладів, сервісне обслуговування, навчання/підвищення кваліфікації спеціального персоналу, тому задля отримання інформації для заповнення форми звіту достатньо вести лише доповнення до програмного забезпечення автоматизованої системи обробки даних. Тому немає витрат, пов'язаних із найманням додаткового персоналу. Крім того, не виникає нових податків та зборів (змін розміру податків/зборів, поява необхідності у сплаті податків/зборів). Не здійснюються витрати на отримання додаткових адміністративних послуг (дозволів, ліцензій, сертифікатів, атестатів, погоджень, висновків, проведення незалежних/обов'язкових експертиз, сертифікації, атестації тощо) та інших послуг (проведення наукових, інших експертиз, страхування). Виникають лише витрати, пов'язані з підготовкою та поданням звіту державним органам.

Термін дії запропонованої форми звіту та Методичних рекомендацій необмежений у зв'язку з можливістю внесення до них змін та доповнень, їх скасування в разі зміни чинного законодавства.

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 10

Отже, зростання вимог до прозорості сплати податків БНП, які працюють в Україні, подальші інтеграційні процеси в економіці та розвиток новітніх підходів до підвищення транспарентності інформації про розподіл доходу, економічної діяльності та податків, що сплачуються в різних країнах, зумовляють необхідність розвитку теоретичного базису, вивчення найкращих практик регулювання запровадження і підтримки міждержавної звітності та внесення відповідних змін та доповнень до чинного національного законодавства. Формування ефективного інституціонального механізму протидії розмиванню бази оподаткування податком на прибуток та підвищення дієвого податкового контролю сприятимуть балансу інтересів платників податків та держави.

Глобалізація істотно обмежує податковий суверенітет держав, створюючи умови для фіскальної конкуренції як здорового, так і недобросовісно-

го характеру. Встановлення надмірно високих ставок і прямих, і непрямих податків перешкоджає потенціалу мобільності платників податків – суб'єктів зовнішньоекономічних операцій, що мають можливість переміщувати бізнес, активи в країни з найсприятливішим фіскальним кліматом. Таким чином, держави не тільки конкуруватимуть за право залучення зовнішніх капіталовкладень у свою національну економіку іноземних інвесторів, а й стимулюватимуть інвестиційну активність резидентів. Згубна податкова конкуренція за участю офшорних юрисдикцій несе загрози спотворення рівноправного суперництва за залучення капіталів та інвестицій у певну фіскальну юрисдикцію.

Будуть потрібні додаткові зусилля, спрямовані на розширення та уніфікацію розрахунків баз оподаткування стосовно транснаціональних компаній, котрі мають філії в офшорних зонах, а також суб'єктів, котрі користуються схемами трансфертного ціноутворення, агресивного податкового планування, ухилення від сплати обов'язкових платежів. Підприємства повинні своєчасно розкривати суттєву інформацію, що стосується їхньої діяльності, фінансового стану й управління. Якість взаємодії важелів управління багато в чому залежатиме від наявності єдиних норм і правил інформаційної бази, що характеризують рух фінансових потоків. Відпрацювання статистичних даних у взаємозв'язку з управлінням державними фінансами розглядається міжнародним економічним співтовариством як суттєвий вектор протидії фінансовим загрозам дестабілізації.

Політика у сфері оподаткування істотно відрізняється залежно від юрисдикції. Кожна країна встановлює власні вимоги та правила, відповідно, існують істотні відмінності як у визначенні компонентів прибутку, що підлягають оподаткуванню, так і у податкових ставках. Проблемним питанням у міжнародному законодавстві з питань оподаткування є визначення географічного джерела доходу суб'єктів господарювання. Процеси гармонізації співробітництва України з податкових питань передбачають упровадження єдиних стандартів звітності, адже формат обміну інформацією потребує уніфікації звітності з метою уникнення проблеми непорівнянності показників унаслідок використання різних методологій, що спричиняє інформаційну асиметрію. Увагу слід також акцентувати на скороченні можливостей для ухилення від сплати податків через удосконалення процедур розкриття інформації та забезпечення транспарентності всіх фінансових операцій між урядами й компаніями для відповідних податкових органів. Це зумовлює важливість налагодження діалогу між національними податковими органами з міжнародних фіскальних питань. Тривалий процес зближення основних принципів оподаткування та підходів до формування національної податкової політики має базуватися на засадах гар-

монізації податкового законодавства до міжнародних стандартів, використання наднаціонального варіанта регулювання, сформованого на засадах компромісу; уніфікації антикризового податкового регулювання. Водночас конвергенція має ґрунтуватися на принципі глокалізації, тобто одночасному поєднанні універсалізації й конкретизації тенденцій, адаптації міжнародної практики до місцевих умов.

Україна приєдналася до Програми розширеного співробітництва в рамках ОЕСР та Плану дій BEPS. Елементом механізму підвищення прозорості діяльності та податкового планування великих груп компаній є звіт у розрізі країн міжнародної групи. У нашій країні складання Звіту передбачено в рамках імплементації міжнародних стандартів податкового контролю для всіх учасників світової торгівлі та норм Плану дій BEPS. Зміни до Податкового кодексу України, котрими запроваджено складання звіту в розрізі країн міжнародної групи компаній як елемент трирівневої документації з трансфертного ціноутворення, вже внесено. Отже, важливим фактором для подальшого запровадження звітування в розрізі країн міжнародної групи компаній є його належне методичне й організаційне забезпечення.

## Додаток до розділу 10

### Проект форми у розрізі країн міжнародної групи компаній

ЗАТВЕРДЖЕНО  
Наказ Міністерства фінансів України

ЗВІТ											
у розрізі країн міжнародної групи компаній											
за _____ рік											
1											
2	Учасник міжнародної групи компаній _____ _____ (повне найменування суб'єкта згідно з реєстраційними документами)										
3	Код за ЄДРПОУ									Код виду економічної діяльності (КВЕД)	

4	Податкова адреса _____ _____	
5	Найменування контролюючого органу, в якому платник перебуває на обліку	
6	Валюта:	





Розділ II. Перелік усіх учасників міжнародної групи компаній

1	2	3	Основний вид економічної діяльності													
			4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Податкова юрисдикція	Учасник міжнародної групи компаній – резидент	Учасник міжнародної групи компаній – нерезидент	Добувна промисловість і розроблення кар'єрів	Переробна промисловість діяльність	Постачання електроенергії, газу, пари та кондиціонованого повітря	Будівництво	Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	Інформація та телекомунікації	Фінансова та страхова діяльність	Операції з нерухомим майном	Професійна, наукова та технічна діяльність	Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	Освіта	Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	Інший
	1															
	2															
	3															

Розділ III. Додаткова інформація


Інформація, наведена у Звіті, є повною та достовірною.

Дата подання																			
--------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

**Керівник (уповноважена особа)**

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

(реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія (за наявності) та номер паспорта\*)

(підпис)

(ініціали та прізвище)

**Головний бухгалтер (особа, відповідальна за ведення бухгалтерського обліку)**

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

(реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія (за наявності) та номер паспорта\*)

(підпис)

(ініціали та прізвище)

\* Для фізичних осіб, які мають відмітку у паспорті про право здійснювати будь-які платежі за серією (за наявності) та номером паспорта.

Складено авторами.

# КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ

## 11.1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ДІЯЛЬНОСТІ З ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЗА РІВНЯМИ ЗРІЛОСТІ

Процес реформування системи управління державними фінансами (далі – УДФ) в Україні сприяє створенню сучасних механізмів державного внутрішнього фінансового контролю (далі – ДВФК)<sup>1</sup> і запровадженню нового виду діяльності у структурі міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) – внутрішнього аудиту. Останнім часом оцінювання ефективності роботи системи УДФ (Public Expenditure Management, PEM) за критично важливими для розвитку країни параметрами, до яких належить і внутрішній аудит, дедалі частіше стає предметом програм різних міжнародних та регіональних організацій, як-от МВФ, Світовий банк, МБРР, ОЕСР та ін. Під час оцінювання діяльність із внутрішнього аудиту розглядається як один із головних компонентів процесу PEM для за-

---

<sup>1</sup> Понятійну базу ДВФК визначено в Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158 (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України № 1601-р від 23.12.2009), яка узгоджується з вимогами ЄС до державного сектору, що містяться в розділі *acquis communautaire* (розділ 32) та базових документах Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI). Відповідно до Концепції базовою складовою ефективною системи ДВФК є чітке розмежування між внутрішнім контролем і внутрішнім аудитом.

провадження й розвитку відкритої та упорядкованої системи УДФ, а її критерієм виступає відповідність діяльності внутрішнього аудиту положенням Міжнародних стандартів професійної практики внутрішнього аудиту (далі – МСВА; International Professional Practices Framework, IPPF)<sup>1</sup>.

Функція внутрішнього аудиту в органах державного сектору України набула стійкого органічного розвитку за сприяння іноземного внеску в процес реформування національної економіки, що об'єктивно сприяє утвердженню наддержавних форм інформаційного, економічного контролю за досягненням затверджених цільових показників із боку міжнародних фінансових структур. Громадська думка в Україні, як і в багатьох інших країнах, намагається усвідомити вплив процесів глобалізації на процеси прийняття рішень та адаптувати до нових реалій, спричинених наслідками кризових явищ останніх часів, що призвели до найшвидшого використання державних фінансових ресурсів і послаблення контролю за витратами в державному секторі.

Міжнародний досвід перетворень у системі РЕМ на предмет його застосування в Україні необхідно розглядати в загальному контексті ситуації, яка склалася в процесі історичного розвитку вітчизняної системи УДФ. На роль універсальної методики оцінювання якості системи УДФ, у тому числі внутрішнього аудиту, претендують розробки Світового банку, чії експерти поряд із фахівцями МВФ, ЄС та інших міжнародних організацій (зокрема, Програми підтримки вдосконалення урядування та менеджменту в країнах Центральної та Східної Європи; Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries, SIGMA) відіграли велику роль у науковому осмисленні проблем реалізації реформи державного управління в Україні.

У 2015 р. представництвом Інституту Світового банку на основі комплексної, стандартизованої системи державних видатків та фінансової підзвітності (далі – ДВФП) було підготовлено матеріал для Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) під назвою Звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні за 2015 рік <sup>2</sup> (далі – Звіт ДВФП 2015). У ньому діагностика системи УДФ України здійснювалася з урахуванням її резуль-

<sup>1</sup> IPPF – це концептуальні засади, організовані в авторитетні керівництва, оприлюднені Інститутом внутрішніх аудиторів (The Institute of Internal Auditors, ІІА). ІІА є глобальним керівним органом, який заслуговує на довіру, встановлює керівні принципи внутрішнього аудиту та надає обов'язкові вказівки й рекомендації, якими внутрішні аудитори усього світу користуються в щоденній роботі починаючи з 1947 р.

<sup>2</sup> Звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні за 2015 рік / Міжнародний банк реконструкції та розвитку. Світовий банк. Київ, 2016, 100 с. URL: <https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PFMPR-Public-UA.pdf>.

тативності на національному рівні, з використанням новітньої міжнародно визнаної методології зовнішнього оцінювання показників ДВФП і їх параметрів, яка є істотним поліпшенням попередньої версії, адже бере до уваги під час оцінювання зміну характеру реформ у галузі РЕМ та еволюцію хороших практик, що сформувалися останнім часом. Зокрема, оновлена методологія передбачає розширення й уточнення показників ефективності РЕМ та перегляд базових стандартів належної практики з багатьох галузей, зокрема внутрішнього фінансового контролю, а також більш зрозумілу й послідовну структуру звіту про результати оцінки за кожним показником<sup>1</sup>.

Методологія оцінювання ДВФП, яка застосовувалася Світовим банком з метою моніторингу ефективності української системи УДФ за 2015 р., була використана КМУ для схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки<sup>2</sup> (далі – Стратегія реформування на 2017–2020 роки) і розроблення практичної послідовності дій та проведення реформ, спрямованих на розвиток потенціалу цієї системи<sup>3</sup>.

У 2019 р. представництво Інституту Світового банку, а також ЄС та їх партнери з розвитку – представники міністерств фінансів США і Швеції, підготували Звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні<sup>4</sup> (далі – Звіт ДВФП 2019). Оцінку проведено в рамках Програми ЄС щодо реформування системи державного управління та управління державними фінансами (EUroPAF) у тісній координації з Міністерством фінансів України (далі – Мінфін). Результати аналізу якості вітчизняної системи УДФ розглянуто КМУ і покладено в основу підготовки нової стратегії реформування Уряду України на 2021–2024 роки.

Здійснюючи оцінку ДВФП у країнах, які отримують велику міжнародну фінансову підтримку та/або потребують проведення адміністративної реформи в державному управлінні, представництво Інституту Світового банку звертає увагу на чинники, котрі негативно впливають на ефективність системи УДФ і просування реформ у цій сфері, та оцінює наслідки впливу

<sup>1</sup> PEFA 2016: Framework for assessing public financial management. 2<sup>nd</sup> Ed. URL: <https://www.pefa.org/resources/pefa-2016-framework>.

<sup>2</sup> Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>.

<sup>3</sup> Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 415-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-%D1%80>.

<sup>4</sup> Оцінювання державних видатків та фінансової підзвітності (ДВФП) : звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні, 2019 р. / Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. Київ, 2019. 214 с. URL: <https://pefa.org/node/3676>.

цих чинників на поточну програму реформ уряду. Заходи оцінки ДВФП аналізують, які процеси та інституції сприяють досягненню бажаних бюджетних результатів, сукупній фінансовій дисципліні, стратегічному розподілу ресурсів і ефективному наданню послуг.

Мінфін, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері ДВФК, у тому числі здійснює оцінку функціонування систем внутрішнього контролю й внутрішнього аудиту, здійснює управління впровадженням та вимірюванням результатів реформування цих систем. У зв'язку з цим нещодавно опублікований Звіт ДВФП 2019, що містить висновки і подальші рекомендації зі здійснення необхідних перетворень у зазначеній сфері, є релевантним у контексті врахування всіх аспектів діяльності підрозділів внутрішнього аудиту (далі – ПВА), котрі функціонують у структурі міністерств та інших ЦОБВ, і сфери зовнішнього середовища внутрішнього аудиту під час оновлення Мінфіном системи показників оцінювання ефективності діяльності з внутрішнього аудиту.

Розпочаті перетворення в УДФ загалом та системі ДВФК зокрема, спрямовані, у тому числі, на посилення ефективності внутрішнього аудиту, а також показники, що застосовувалися Центральним підрозділом гармонізації<sup>1</sup> (далі – ЦПГ) для оцінювання функціональної спроможності ПВА за окремими аспектами, не характеризують внутрішній аудит як діяльність, що провадиться для надання незалежних, об'єктивних аудиторських і консультаційних послуг, спрямованих на додання вартості організації та поліпшення її роботи. Варто зазначити, що ці показники не характеризують повною мірою діяльність із внутрішнього аудиту як таку, що допомагає організації досягти своїх цілей, оскільки не демонструють реального впливу внутрішнього аудиту на систему УДФ, не враховують створення доданої вартості й результативності роботи ПВА в державних органах.

Зважаючи на викладене, потребує опрацювання з урахуванням вітчизняних особливостей зарубіжний досвід, який становить вагомий внесок у розвиток ідей розроблення показників для оцінювання діяльності з внутрішнього аудиту в органах державного сектору за рівнями зрілості згідно з міжнародними і європейськими стандартами та найкращою практикою в галузі внутрішнього аудиту.

Доволі поширена така практика у країнах, що розвиваються<sup>2</sup>. Відсутність у цих країнах розроблених конкретних фінансових показників (інди-

<sup>1</sup> Департамент гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю у структурі Мінфіну.

<sup>2</sup> Internal Audit in Statutory Bodies and Government-Linked Companies of Malaysia: Dream of Dreams? *Southern African Journal of Accountability and Auditing Research* / M. A. Azham S., S. S. Mohd-Hadafi, J. D. Gloeck, 2011. Vol. 13. P. 1–17.



каторів), націлених на вимірювання прогресу ефективності системи РЕМ у цілому та за окремими її компонентами, призводить до відсутності належного контролю з боку уряду за досягненням затверджених цільових орієнтирів, що унеможливує оцінку якості змін від реформування внутрішнього аудиту і системи УДФ загалом. Останніми роками практика країн, де реалізуються широкомасштабні реформи в системі РЕМ, доводить більш стратегічну роль, яку починає відігравати в цих трансформаційних процесах внутрішній аудит. Насамперед це пов'язане з просуванням практики належного урядування та підвищенням ефективності системи РЕМ. Внутрішній аудит зосереджений на питаннях підзвітності й прозорості діяльності уряду щодо управління та використання державних коштів для забезпечення гарантії розумного витрачання коштів у інтересах суспільства. І якщо функція внутрішнього аудиту в державному секторі є добре структурованою та їй надано відповідні повноваження й створено умови для організаційної та функціональної спроможності внутрішнього аудиту, результати діяльності останнього стають цінним ресурсом для державних органів у забезпеченні їх підзвітності й добросовісності<sup>1</sup>.

Світовий банк здійснює оцінку політики і практики країни у сфері реформування державних витрат, включаю з оглядом питань підготовки стратегії реформи та управління змінами<sup>2</sup>. У звітах Світового банку наводиться аналіз організації державного сектору і бюджетних інститутів та наголошується на необхідності врахування під час реформування бюджетної системи міцних зв'язків, що існують між підсистемами й допоміжними службами, які містить система управління державними видатками РЕМ: від макроекономічного прогнозування до оцінки ефективності та внутрішнього контролю й внутрішнього аудиту. Такий зв'язок зазвичай сприяє досягненню трьох основних цілей (підтримка загальної бюджетної дисципліни; ефективність розподілу ресурсів; ефективне надання послуг (операційна ефективність)), котрі можуть бути застосовані як критерії для оцінки прогресу, досягнутого у справі підготовки і здійснення реформи, а також того, чи сприяла вона підвищенню продуктивності бюджетної системи.

<sup>1</sup> *Siti A.Yu.* Internal Audit Effectiveness through Risk-based Auditing: An Empirical Study in the Malaysian Public Sector. 2015. P. 29–30. URL: [https://www.academia.edu/34804893/INTERNAL\\_AUDIT\\_EFFECTIVENESS\\_THROUGH\\_RISK-BASED\\_AUDITING\\_AN\\_EMPIRICAL\\_STUDY\\_IN\\_THE\\_MALAYSIAN\\_PUBLIC\\_SECTOR\\_SITI\\_AISAH\\_BINTI\\_YUSOFF\\_FACULTY\\_OF\\_BUSINESS\\_AND\\_ACCOUNTANCY\\_UNIVERSITY\\_OF\\_MALAYA\\_FEBRUARY\\_2015](https://www.academia.edu/34804893/INTERNAL_AUDIT_EFFECTIVENESS_THROUGH_RISK-BASED_AUDITING_AN_EMPIRICAL_STUDY_IN_THE_MALAYSIAN_PUBLIC_SECTOR_SITI_AISAH_BINTI_YUSOFF_FACULTY_OF_BUSINESS_AND_ACCOUNTANCY_UNIVERSITY_OF_MALAYA_FEBRUARY_2015).

<sup>2</sup> *Managing Public Expenditure, a Reference Book for Transition Countries* / ed. by R. Allen, D. Tommasi. OECD, 2001. P. 19–20, 31, 35. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpmhandbook.pdf>.

Методологія зовнішнього оцінювання ДВФП, застосовувана Світовим банком для моніторингу ефективності системи РЕМ за різні періоди й розроблення практичної послідовності дій та реформ, ґрунтується на чітко визначених ключових компонентах відкритої і впорядкованої системи УДФ та ідентифікується певним переліком показників і параметрів, які мають відповідні характеристики:

1. Надійність бюджету. Державний бюджет є реалістичним та виконується так, як заплановано. Це оцінюється через порівняння фактичних доходів і витрат (безпосередні результати системи УДФ) із початковим затвердженим бюджетом.
2. Прозорість державних фінансів. Інформація про УДФ є повною, послідовною й доступною для користувачів. Це досягається за рахунок всебічної класифікації бюджету, прозорості всіх державних доходів і витрат, включно з міжбюджетними трансфертами, публікації інформації про ефективність надання послуг і вільного доступу до бюджетно-податкової документації.
3. Управління активами й зобов'язаннями. Ефективне управління забезпечує оптимальне співвідношення ціни та якості державних інвестицій, облік і управління активами, визначення бюджетно-податкових ризиків, а також обачне планування, затвердження й моніторинг боргу і гарантій.
4. Фіскальна стратегія та бюджетування на основі політики. Бюджетно-податкова стратегія і бюджет складаються з належним урахуванням державних бюджетно-податкових політик, стратегічних планів, а також відповідних макроекономічних і бюджетно-податкових прогнозів.
5. Передбачуваність і контроль виконання бюджету. Бюджет виконується на підставі системи ефективних стандартів, процесів та внутрішнього контролю, із забезпеченням того, що кошти надходять і використовуються належним чином.
6. Облік та звітність. Облік є точним і надійним, підготовка й поширення інформації здійснюються своєчасно для того, аби задовольняти потреби щодо прийняття рішень, управління та підготовки звітності.
7. Зовнішній контроль і аудит. Проводиться незалежна оцінка державних фінансів та існують зовнішні механізми контролю за заходами, що здійснюються органами виконавчої влади з метою реалізації рекомендацій щодо поліпшення роботи.

Оцінка ефективності за сьома компонентами системи УДФ здійснюється на підставі аналізу й вимірювання результатів за 31 показником ефективності та 94 параметрами на трьох рівнях: 1) результати УДФ – оцінюються фактичні результати із запланованими в бюджеті; 2) загальні характеристики систе-

ми УДФ – показники повноти і прозорості системи управління державними фінансами на всіх стадіях бюджетного процесу; 3) бюджетний цикл – оцінка основних елементів, процедур і установ, задіяних у бюджетному процесі<sup>1</sup>.

Показники ефективності РЕМ визначають результати діяльності центрального уряду<sup>2</sup>.

Більшість показників ефективності містять ряд критеріїв (параметрів), що характеризують предмет показника. Загальний бал для показника базується на оцінках його індивідуальних параметрів, кожен із яких оцінюється окремо.

Оцінку ефективності системи УДФ України у 2019 р. за методологією Світового банку, що ґрунтується на бальній оцінці за кожним показником (параметром), котрі характеризують систему ДВФП, за чотирибальною шкалою від “А” до “D” (“А” – відмінно, “В” – добре, “С” – задовільно, “D” – незадовільно), наведено в табл. 11.1. Як випливає з таблиці, показник РІ-26 “Внутрішній аудит” віднесено до складу ключового елементу системи УДФ “Передбачуваність та контроль за виконанням бюджету”, відповідно до якого визначено предмет показника внутрішнього аудиту і параметри для його оцінки.

Таблиця 11.1

## Оцінка ефективності УДФ за методологією ДВФП у 2019 р.

Критерії	Показники	“А”	“В”	“С”	“D”
Надійність бюджету	Сукупні показники виконання видаткової частини бюджету	+			
	Структура видатків		+		
	Виконання дохідної частини бюджету		+		
Прозорість державних фінансів	Бюджетна класифікація	+			
	Бюджетна документація	+			
	Операції центрального уряду, що не відображаються у фінансовій звітності			+	
	Трансфери місцевим органам влади		+		
	Інформація про результати надання послуг	+			
	Публічний доступ до фіскальної інформації	+			

<sup>1</sup> PEFA 2016: Framework for assessing public financial management. 2<sup>nd</sup> Ed. URL: <https://www.pefa.org/resources/pefa-2016-framework>.

<sup>2</sup> Поняття “центрального уряду”, використовуване в ДВФП, охоплює державний сектор і його компоненти відповідно до класифікації, розробленої МВФ для статистики державних фінансів. Оцінка ДВФП 2019 стосується діяльності центрального уряду, що включає 83 бюджетні установи (галузеві міністерства та інші ключові підрозділи), уповноважений орган з питань закупівель (Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України), Державну аудиторську службу, Бюджетний комітет Верховної Ради України (Парламент), Рахункову палату, Державну фіскальну службу України (управління доходами), а також діяльність трьох позабюджетних фондів (Пенсійний фонд, Фонд соціального захисту та Фонд страхування на випадок безробіття).

Закінчення табл. 11.1

Критерії	Показники	"А"	"В"	"С"	"D"
Управління активами і зобов'язаннями	Звітність щодо фіскальних ризиків			+	
	Управління державними інвестиціями			+	
	Управління державними активами		+		
	Управління боргом	+			
Фіскальна стратегія та бюджетування на основі політики	Макроекономічне та фіскальне прогнозування	+			
	Фіскальна стратегія				+
	Видатки бюджету в середньостроковій перспективі				+
	Процес підготовки бюджету			+	
	Розгляд бюджетів законодавчим органом влади				+
Передбачуваність і контроль виконання бюджету	Адміністрування надходжень			+	
	Облік надходжень	+			
	Передбачуваність розподілу коштів протягом року	+			
	Заборгованість за видатками			+	
	Контроль за фондом заробітної плати				+
	Закупівлі	+			
	Внутрішній контроль за видатками, не пов'язаними із заробітною платою		+		
Внутрішній аудит			+		
Облік та звітність	Надійність фінансових даних		+		
	Звіти про виконання бюджетів, що подаються протягом року		+		
	Річна фінансова звітність			+	
Зовнішній контроль і аудит	Зовнішній аудит		+		
	Розгляд звітів про результати аудиту законодавчим органом влади		+		

Складено за: Оцінювання державних видатків та фінансової підзвітності (ДВФП) : звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні, 2019 р. / Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. Київ, 2019. 214 с. URL: <https://pefa.org/node/3676>.

Розглянемо особливості параметрів показника РІ-26 із прив'язкою до оцінки внутрішнього аудиту за чотирибальною шкалою (табл. 11.2).

Поєднання балів для критеріїв у загальний бал для кожного з цих показників здійснюється Методом слабкої ланки М1 (WL) для одних показників та Методом усереднення М2 (AV) для інших показників.

## Параметри та розрахунок балів для оцінки ефективності внутрішнього аудиту

Бал	Мінімальні вимоги для оцінки параметрів
<b>26.1. Сфера охоплення внутрішнього аудиту</b>	
A	Внутрішній аудит проводиться у всіх установах центрального уряду
B	Внутрішній аудит проводиться в установах центрального уряду, які здійснюють максимальну кількість витрат бюджету, та в установах центрального уряду, що збирають максимальну кількість доходів бюджету
C	Внутрішній аудит проводиться в установах центрального уряду, які здійснюють більшість витрат бюджету, та в установах центрального уряду, що збирають більшість доходів бюджету
D	Ефективність вимірюваного елемента менше необхідної для оцінки "С"
<b>26.2. Характер аудитів та стандарти, що застосовуються</b>	
A	Заходи внутрішнього аудиту зосереджені на оцінці адекватності та ефективності механізмів внутрішнього контролю. Механізми контролю забезпечення якості є частиною системи внутрішнього аудиту, його заходи відповідають професійним стандартам, у тому числі приділяючи увагу сферам із високим рівнем ризику
B	Заходи внутрішнього аудиту зосереджені на оцінці адекватності та ефективності механізмів внутрішнього контролю
C	Заходи внутрішнього аудиту зосереджені переважно на оцінці відповідності нормам фінансової дисципліни
D	Ефективність вимірюваного елемента менше необхідної для оцінки "С"
<b>26.3. Діяльність із внутрішнього аудиту та звітування про неї</b>	
A	Наявні щорічні програми аудиту. Всі заплановані аудити виконуються, що підтверджується напрямом звітів за підсумками їх проведення відповідними органами
B	Наявні щорічні програми аудиту. Максимальна кількість запланованих аудитів дотримується, що підтверджується напрямом звітів за підсумками їх проведення відповідними органами
C	Наявні щорічні програми аудиту. Більшість запланованих аудитів виконуються, що підтверджується напрямом звітів за підсумками їх проведення відповідними органами
D	Ефективність вимірюваного елемента менше необхідної для оцінки "С"
<b>26.4. Реагування на внутрішній аудит</b>	
A	Керівництво у повному обсязі забезпечує вжиття заходів згідно з рекомендаціями аудиту щодо всіх установ, де проводився аудит, протягом 12 місяців із моменту підготовки звіту
B	Керівництво забезпечує часткове вжиття заходів за рекомендаціями аудиту щодо максимальної кількості установ, де проводився аудит, протягом 12 місяців із моменту підготовки звіту
C	Керівництво забезпечує часткове вжиття заходів згідно з рекомендаціями аудиту щодо більшості установ, де проводився аудит
D	Ефективність вимірюваного елемента менше необхідної для оцінки "С"

У методичних вказівках із питань виставлення балів<sup>1</sup> зазначається, яка методика повинна використовуватися для кожного показника. Так, за методологією ДВФП, показник РІ-26 “Внутрішній аудит” оцінює стандарти і процедури, що застосовуються для функцій внутрішнього аудиту, і складається з параметрів, бали за якими агрегуються за методом М1 (WL). Характеристики показника РІ-26 і мінімальних вимог для оцінки його параметрів, наведені в табл. 11.2, потрібно аналізувати з урахуванням меж визначеного охоплення кожного з них і періоду оцінювання.

Періодом оцінювання для параметрів у Звіті ДВФП 2019 є:

- “26.1. Сфера охоплення внутрішнього аудиту” і “26.2. Характер аудитів та стандарти, що застосовуються” – (дата) проведення оцінювання;
- “26.3. Діяльність із внутрішнього аудиту та звітування про неї” – останній завершений фінансовий рік (2018 р.);
- “26.4. Реагування на внутрішній аудит” – аудиторські звіти, оприлюднені в останні три роки (2016–2018 рр.)<sup>2</sup>.

Порівняння підсумкових оцінок і результативності показника РІ-26 “Внутрішній аудит” у ДВФП 2019 і 2015 рр. наведено в табл. 11.3.

Як бачимо з даних табл. 11.3, багато показників і параметрів покращилися, зокрема ті, що стосуються фіскальної дисципліни, стратегічного розподілу ресурсів та ефективного їх використання для надання послуг. Окремі показники Звіту ДВФП 2019 погіршилися з моменту останньої оцінки. Наприклад, скоротилися час на підготовку бюджету та кількість позаконкурсних публічних закупівель, зменшилася кількість аудитів фонду заробітної плати.

У Звіті ДВФП 2019 показники і їх параметри оцінювалися з дотриманням методології ДВФП 2016, без жодних відхилень, з точки зору охоплення та застосування оцінок. Тому бали за обома оцінками показників та параме-

---

<sup>1</sup> Метод слабкої ланки М1 (WL) передбачає використання найнижчої оцінки за параметрами для зведеної оцінки за показником, із додаванням “+”, якщо певний параметр оцінюється вище. Метод усереднення М2 (AV) передбачає визначення загальної оцінки показника на підставі приблизного середнього бала за окремими вимірами показника за багатьма критеріями згідно з відповідною таблицею в Довіднику ДВФП. Причому низький бал за одним параметром показника не обов’язково спричинить негативний вплив на високий бал за іншим параметром того самого показника. Покращання індивідуальних параметрів відбувається незалежно від інших параметрів і без необхідності логічного утворення окремої послідовності.

<sup>2</sup> Оцінювання державних видатків та фінансової підзвітності (ДВФП) : звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні, 2019 р. / Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. Київ, 2019. С. 103, 136–155. URL: <https://pefa.org/node/3676>.

## Порівняння оцінок PI-26 “Внутрішній аудит” у 2019 і 2015 рр.

Показник/параметр	Поточна оцінка (2019 р.)	Попередня оцінка (2015 р.)	Пояснення змін (включно з питаннями порівняльності)
PI-26. Внутрішній аудит	C+	D+	Покращання показника
26.1. Сфера охоплення внутрішнього аудиту	A	D	Сфера охоплення внутрішнього аудиту значно поліпшилась
26.2. Характер аудитів та стандарти, що застосовуються	C	C	Рівень показника оцінити важко, адже у грудні 2018 р. запроваджено новий підхід, що ґрунтується на оцінюванні ризиків
26.3. Діяльність із внутрішнього аудиту та звітування про неї	B	B	Суттєвих змін не відбулося
26.4. Реагування на внутрішній аудит	B	C	Поліпшення показника, оскільки 83 % рекомендацій внутрішнього аудиту було виконано у звітному періоді

Складено за: Оцінювання державних видатків та фінансової підзвітності (ДВФП): звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні, 2019 р. / Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. Київ, 2019. 214 с. URL: <https://pefa.org/node/3676>.

трів PI-26 були зіставні задля з'ясування змін, які відбулися в 2019 р. порівняно з 2015 р. (Звітом ДВФП 2015), і чинників, що вплинули на ці зміни.

Відповідно до Звіту ДВФП 2015<sup>1</sup> за оцінками параметрів, що характеризують розвиток внутрішнього аудиту, Україна посіла передостаннє місце серед країн Східного партнерства<sup>2</sup>.

Відстежуючи зміни в параметрах, що відбулися з часу попередньої оцінки (2011 р.), експерти Світового банку зазначили зниження рейтингу ефективності показника внутрішнього аудиту у 2015 р., що було наслідком багатьох причин. Серед найвпливовіших із них, під кутом зору якості змін у системі РЕМ, є відсутність системності й узгодженості реформ, що проводяться на різних рівнях уряду та в межах різних складових ДВФК<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні за 2015 рік / Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. Київ, 2016. 100 с. URL: <https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PFMPR-Public-UA.pdf>.

<sup>2</sup> Відповідно до нової концептуальної основи співпраці ЄС з державами східного сусідства об'єднаної Європи до країн Східного партнерства ЄС належать: Україна, Молдова, Білорусь, Вірменія, Азербайджан і Грузія.

<sup>3</sup> Детальніше див.: *Бариніна М. В., Чумакова І. Ю.* Функція внутрішнього аудиту в органах державного і комунального секторів економіки: оцінка прогресу реформ. Фінанси України. – 2018. № 12. С. 85–106. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2018.12.085>.



За результатами оцінювання параметрів показника РІ-26 експерти Світового банку у Звіті ДВФП 2019 дійшли такого висновку: “Функція внутрішнього аудиту в Україні розвивається (оцінка С), водночас загальний рівень охоплення є високим (оцінка А) з невеликими підрозділами, які переживають нестачу кадрів. Діяльність з внутрішнього аудиту в основному зосереджена на дотриманні певної оцінки ефективності, але здійснюється згідно з українськими стандартами внутрішнього аудиту (оцінка С). Органи, які проводять внутрішній аудит, мають річний план, який покликаний реалізовувати трирічний план дій. Також вони готують річні звіти до Міністерства фінансів (оцінка В). Виконання рекомендацій внутрішнього аудиту забезпечує його ефективність (оцінка В)”<sup>1</sup>.

Порівняння оцінок РЕМ за 2019 та 2015 рр. свідчить, що багато показників і параметрів ДВФП України покращилися, зокрема ті, котрі стосуються передбачуваності й контрольованості виконання бюджету, до яких належить показник РІ-26 “Внутрішній аудит”. Покращання ключових елементів, що характеризують ефективність УДФ із позицій РІ-26, демонструє підвищення загального рейтингу показника до оцінки “С+” (див. табл. 11.3).

Градування параметрів внутрішнього аудиту ґрунтується на наявності важливих характеристик, що відповідають різним стандартам ефективності. Так, найвищий бал для параметра 26.1 означає, що цей елемент системи УДФ відповідає міжнародним стандартам.

Отже, функція внутрішнього аудиту відповідно до системи оцінювання ДВФП повинна відповідати міжнародним стандартам аудиту з точки зору:

- наявності відповідної структури, особливо щодо її професійної самостійності;
- достатньої широти мандату, доступу до інформації та повноважень;
- використання професійних методів аудиту, зокрема методів оцінювання ризику.

Ця функція повинна зосереджуватися на підготовці звітності про суттєві системні питання, що стосуються:

- надійності та цілісності фінансової і оперативної інформації;
- ефективності діяльності;
- забезпечення безпеки активів;
- дотримання законів, правил та положень угод.

Для того щоб оцінити ефективність РІ-26 згідно з методологією ДВФП 2016, існує чотири основних критерії. За даними табл. 11.2 до параметрів, що визначають мінімальні вимоги до оцінки цих критеріїв, належать: охоп-

<sup>1</sup> Оцінювання державних видатків та фінансової підзвітності (ДВФП): звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні, 2019 р. / Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. Київ, 2019. С. 128. URL: <https://pefa.org/node/3676>.

лення інформації та ефективність виконання функції внутрішнього аудиту; характер аудитів і стандартів, застосовуваних на момент проведення оцінки; періодичність підготовки та розповсюдження аудиторських звітів; ступінь реагування керівництва на результати внутрішнього аудиту.

Таким чином, аби оцінити систему УДФ із позицій показника РІ-26 за ДВФП 2019, існують чотири критерії, котрі, якщо розглядати їх особливості з прив'язкою до оцінки внутрішнього аудиту за чотирибальною шкалою, дають змогу вищестоящим державним органам приймати рішення про доцільність проведення тих чи інших реформ у контрольованих структурах, у тому числі розпорядниках коштів державного бюджету, а також відстежувати ефективність витрачання бюджетних коштів.

Показник ефективності РІ-26 відображає комбінацію відповідей на питання про якість УДФ і будується на основі кількох сотень змінних, взятих із 15 різних джерел чотирьох організацій<sup>1</sup>. За кожним із чотирьох наведених критеріїв дається бальна оцінка на підставі вимірювання даних із великого числа вторинних джерел, а також цільових досліджень та вимірювань сприйняття, що дає змогу методології, котра використовується, виконувати як оцінку окремих компонентів, так і комплексну оцінку, а також вибірково відстежувати лише окремі аспекти системи УДФ залежно від потреб і призначення оцінки.

Разом із тим методологія ДВФП не дає рекомендацій щодо проведення реформ і не формує припущень про потенційний вплив поточних реформ на ефективність УДФ. У звіті ДВФП стисло описується програма реформ уряду, але оцінка їй не дається, хоча й враховуються дії, що вчиняються урядами для реформування систем УДФ, із описанням недавніх і поточних ініціатив. Це допомагає надати інформацію для розроблення заходів, вжиття яких необхідне після оцінки ДВФП, і формування діалогу між відповідними зацікавленими сторонами, що сприяє розвитку ініціатив щодо поліпшення УДФ<sup>2</sup>.

Викладене є актуальним для України, адже матеріали і висновки Звітів ДВФП Світового банку дадуть змогу КМУ і Мінфіну оновити систему показників ефективності під час підготовки нової стратегії реформування Уряду України на 2021–2024 роки.

На потребі у вирішенні питання оновлення підходів до оцінки результатів реформування та розроблення відповідних індикаторів, за якими можна було б оцінити ці результати (зміни) в діяльності з внутрішнього аудиту в

<sup>1</sup> Оцінювання державних видатків та фінансової підзвітності (ДВФП) : звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні, 2019 р. / Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. Київ, 2019. С. 161–178. URL: <https://pefa.org/node/3676>.

<sup>2</sup> PEFA 2016: Framework for assessing public financial management. 2<sup>nd</sup> Ed. URL: <https://www.pefa.org/resources/pefa-2016-framework>.

державних органах і в системі ДВФК у цілому, наголошує і Рахункова палата України (далі – РПУ) у Звіті про результати аудиту ефективності використання органами державного управління коштів державного бюджету на заходи з реформування системи управління державними фінансами (далі – Звіт РПУ), де зроблено зовсім інші висновки стосовно прогресу проведених реформ і розвитку системи внутрішнього аудиту в державному секторі:

*“Отже передбачені Стратегією реформування заходи, зокрема створення у структурі Мінфіну підрозділу гармонізації та запровадження програм підвищення кваліфікації внутрішніх аудиторів розпорядників коштів державного бюджету, не забезпечили очікуваних результатів розвитку надійних систем внутрішнього контролю, як це визначено умовами Угоди про асоціацію. Зроблені Мінфіном висновки чергового разу засвідчили недостатню інституційну спроможність підрозділів внутрішнього аудиту розпорядників коштів державного бюджету та системи внутрішнього аудиту в цілому... Відтак Кабінет Міністрів України та органи виконавчої влади здебільшого позбавлені можливості отримувати якісні та своєчасні аудиторські рекомендації від підрозділів внутрішнього аудиту для прийняття належних управлінських рішень, спрямованих на забезпечення ефективного і законного використання бюджетних коштів”<sup>1</sup>.*

У Звіті РПУ наголошено на відсутності у Стратегії реформування чітких індикаторів, що унеможливає оцінку передусім якості змін, і надано відповідні пропозиції КМУ:

“За результатами аудиту вважаємо за доцільне:

...3. Звіт і відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та запропонувати:

3.1. Переглянути Стратегію реформування... та привести її у відповідність із Угодою про асоціацію, у тому числі в частині:

встановлення конкретних результативних показників (індикаторів)... які передбачено досягти у довго- і середньостроковій перспективі;

...запровадження дієвих заходів, спрямованих на зміцнення інституційної спроможності підрозділів внутрішнього аудиту розпорядників коштів державного бюджету відповідно до міжнародних стандартів і практик, та посилення ролі державного внутрішнього фінансового контролю.

3.2. Актуалізувати План заходів з урахуванням вже досягнутих результатів реформи, пріоритетів оновленої Стратегії реформування та висновків міжнародних експертів.

---

<sup>1</sup> Звіт про результати аудиту ефективності використання органами державного управління коштів державного бюджету на заходи з реформування системи управління державними фінансами : затв. рішенням Рахункової палати від 20.08.2019 № 20-7. Київ, 2019. С. 36. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/20-7\\_2019/Zvit\\_20-7\\_2019.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/20-7_2019/Zvit_20-7_2019.pdf).

3.3. Розробити та затвердити у встановленому порядку методичку моніторингу процесу впровадження реформи та оцінювання її результатів за певний плановий період”<sup>1</sup>.

Слід зазначити, що РПУ в контексті взятих Україною міжнародних зобов’язань відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС було надано оцінку стану виконання Стратегії реформування та Плану заходів з її реалізації у галузі ДВФК, а саме тих, що спрямовані на виконання завдань щодо посилення ефективності внутрішнього аудиту у державних органах до та після реалізації заходів з реформування. У Звіті РПУ наведено такі висновки:

“Аудитом встановлено, що на виконання Плану заходів у 2017 році Мінфіном спільно з нідерландськими експертами було проведено оцінку загального стану розвитку та функціонування спроможності підрозділів внутрішнього аудиту у 15 державних органах (включаючи МОЗ і Держфінмоніторинг) та підготовлено відповідний звіт для Кабінету Міністрів України. З 2018 року запроваджено програми підвищення кваліфікації для внутрішніх аудиторів.

Однак за висновками Мінфіну, зробленими вже після реалізації вказаних заходів реформи на підставі результатів оцінок функціонування систем внутрішнього аудиту у п’яти державних органах (включаючи МОЗ і Держфінмоніторинг, які підлягали відповідній оцінці під час реалізації заходів з реформування), встановлено 15 типових недоліків під час реалізації функції внутрішнього аудиту. При цьому виявилось, що діяльність внутрішнього аудиту не спрямована на удосконалення системи управління, внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання коштів, виникненню помилок та інших недоліків. Проведення аудитів потребує зміни пріоритетів від орієнтації на фінансові аспекти до здійснення системного аналізу та оцінки ефективності, результативності та якості виконання завдань. Необхідно підвищувати спроможність ПВА, забезпечувати ефективну реалізацію покладених завдань”<sup>2</sup>.

Наведені висновки ґрунтуються на результатах порівняльного аналізу результатів оцінок Мінфіном функціонування систем внутрішнього аудиту у державних органах під час реалізації зазначених заходів із реформування (2017–2018 рр.) та після їх реалізації (2019 р.), тобто вже після завершення

---

<sup>1</sup> Звіт про результати аудиту ефективності використання органами державного управління коштів державного бюджету на заходи з реформування системи управління державними фінансами : затв. рішенням Рахункової палати від 20.08.2019 № 20-7. Київ, 2019. С. 45. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/20-7\\_2019/Zvit\\_20-7\\_2019.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/20-7_2019/Zvit_20-7_2019.pdf).

<sup>2</sup> Там само. С. 35–36.

Світовим банком оцінювання системи УДФ України і припинення збору даних<sup>1</sup>.

Разом із тим у Звіті ДВФП 2019 зроблено зовсім інші висновки щодо прогресу реформ у сфері діяльності з внутрішнього аудиту в державних органах та системі ДВФК загалом. Зокрема, наголошується, що “з часу останньої оцінки ДВФП реформи в українській системі УДФ проходили впевнено та невпинно”, Уряд України досяг у 2019 р. прогресу за багатьма напрямками реформування та за показниками ефективності ДВФП. На думку експертів Світового банку, “відбулось покращення з точки зору фіскальної дисципліни, стратегічного розподілу ресурсів та ефективного використання ресурсів для надання послуг. Це важливе досягнення, яке свідчить про наполегливу роботу щодо впровадження програми реформування УДФ”<sup>2</sup>.

Діаметральна протилежність висновків у Звітах ДВФП 2019 та РПУ стосовно прогресу проведених реформ і розвитку системи внутрішнього аудиту в державному секторі дає змогу припустити, що методологічні підходи до оцінювання ДВФП, використовувані Світовим банком і ЄС як метод узгодження оцінки ефективності УДФ, мають низку недоліків. Наше припущення підтверджують і окремі міжнародні та українські експерти й дослідники в цій галузі.

Так, на думку міжнародних експертів<sup>3</sup>, вказані методологічні підходи надають лише стислий огляд ефективності системи УДФ у різних країнах і формують адекватну доказову базу для повної оцінки реформ у цій сфері після проведення багаторічних повторних оцінок країни протягом тривалішого періоду.

Українська дослідниця О. М. Смірнова звертає увагу на те, що система оцінювання ефективності ДВФП не враховує такі чинники, як організаційно-технічні можливості органів державного управління, та зосереджується на застосуванні показників операційної ефективності елементів системи

---

<sup>1</sup> Під дату припинення збору даних розуміється найпізніша дата, після якої розгляд даних припинено. Ця дата є критично важливою для визначення “останнього завершеного фінансового року”, який згадується у багатьох із параметрів, а також дати, вказані в інших параметрах як “на момент оцінки”. Такою датою для оцінювання ДВФП 2019 є 29 червня 2019 р.

<sup>2</sup> Оцінювання державних видатків та фінансової підзвітності (ДВФП) : звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні, 2019 р. / Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. Київ, 2019. С. VIII–XIII. URL: <https://pefa.org/node/3676>.

<sup>3</sup> Hedger E., de Renzio P. What do Public Financial Management assessments tell us about PFM reform? *Overseas Development Institute Background Note*. 2010. July. URL: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5904.pdf>.

УДФ, а не на факторах на вході, котрі дають їй змогу досягти певного рівня ефективності<sup>1</sup>.

Поєднання зазначених факторів призводить до того, що отримані оцінки майже повністю ґрунтуються не на об'єктивних критеріях, а на експертному судженні, ступінь обґрунтованості й достовірності якого прямо пропорційний ступеню зрілості системи УДФ, досвіду застосування відповідних практик, кваліфікації експертів, котрі проводять оцінку. При розробленні таких показників мають використовуватися не лише об'єктивні критерії, а й експертне судження, чий ступінь обґрунтованості та достовірності є прямо пропорційним ступеню зрілості систем УДФ і внутрішнього аудиту, а також відповідного професійного досвіду та кваліфікації експертів.

Однак (навіть за презумпції щирості експертів) головний недолік методологічних підходів до оцінювання ДВФП полягає в тому, що вони розроблені для здійснення міждержавної оцінки шляхом зіставлення різних держав, а не для відстеження динаміки змін у системі РЕМ у певній країні. Найбільш поширений ризик полягає в частому сприйнятті країн із високим рівнем економічного розвитку як країн із якіснішими системами РЕМ, що призводить до зміщення оцінок. Ця система призначена для порівняльної оцінки становища різних держав у певний проміжок часу.

Недоліки застосовуваної методики оцінювання ДВФП зумовлюють необхідність розроблення інших методик на основі показників “другого покоління”. Показники, що враховують наведені далі аспекти, будуть більш простими з точки зору збору і вимірювання даних. Вказана система ґрунтується на положенні, що державні органи функціонують у системі певних зовнішніх та внутрішніх обмежень і мають конкретні можливості для провадження своєї діяльності, котра характеризується показниками процесу й результативності<sup>2</sup>.

При розробленні показників “другої хвилі” потрібно більшою мірою використовувати підходи, розроблені в рамках міжнародно визнаних принципів і методології професійної практики внутрішнього аудиту<sup>3</sup>. Такі

<sup>1</sup> Смірнова О. М. Європейський досвід оцінювання ефективності внутрішнього аудиту у системі державного контролю. *Економічний вісник університету*. 2014. Вип. 23/1. С. 251–256. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu\\_2014\\_23%281%29\\_47](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2014_23%281%29_47).

<sup>2</sup> Барциц И. Н. Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты). *Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы*. 2008. № 2-3 (81-82). URL: <http://pvlast.ru/archive/index.449.php>.

<sup>3</sup> Practice Guide: Measuring Internal Audit Effectiveness and Efficiency. IPPF – Practice Guide. 2010. December. URL: <https://na.theiia.org/standards-guidance/recommended-guidance/practice-guides/Pages/Measuring-Internal-Audit-Effectiveness-and-Efficiency-Practice-Guide.aspx>.



показники використовуються під час оцінювання відповідності стандартам Євросоюзу норм у країнах – кандидатах у члени ЄС. Їх перевага в тому, що дається оцінка прогресу порівняно з початковим станом у таких сферах (на національному рівні): державна служба; управління розробленням та реалізацією політики; управління державними видатками; контроль за міжнародними фінансовими операціями; зовнішній аудит; державні закупівлі.

Оцінка діяльності з внутрішнього аудиту – дискусійна і злободенна тема, оскільки він тісно пов'язаний зі стратегією організації, безпосередньо обмінюється даними з вищим керівництвом та є різноплановою діяльністю, котра перманентно вимагає інвестувань і продукує результати, що часто не мають кількісних значень та не всім подобаються. Тому, як доводить найкраща міжнародна практика корпоративного управління, для зміцнення довіри до внутрішнього аудиту слід оцінювати його ефективність та результативність, тобто функція внутрішнього аудиту повинна періодично проходити цю процедуру, як і кожна інша функція, котра підлягає подібній оцінці<sup>1</sup>.

Зокрема, з урахуванням спрямування методології ДВФП 2016, яка становить основу оцінювання УДФ у 2019 р., набір високо оцінених ключових вагових коефіцієнтів потрібно доповнити показниками, котрі допоможуть приділяти більшу увагу оцінці функції внутрішнього аудиту, а саме розкриттю інформації про його потенціал та функціональні спроможності в державних органах і надавати результати такої оцінки у звіті у послідовному й структурованому вигляді, ґрунтуючись на найкращому досвіді країн із перехідною економікою<sup>2</sup>.

У контексті розроблення методик оцінки, що ґрунтуються на показниках “другого покоління”, які враховують під час таких оцінок рівні зрілості функції внутрішнього аудиту в органах державного сектору, варто зважати на найкращу міжнародну й європейську практику, узагальнену в Міжнародних основах професійної практики внутрішнього аудиту (далі – МОПП). Ці стандарти зосереджуються на показниках ефективності та результативності, що мають вирішальне значення при встановленні того, чи відповідає

---

<sup>1</sup> Зверев Е. Б. Оценка деятельности внутреннего аудита: применение практического руководства Institute of Internal Auditors. *Акционерное общество: вопросы корпоративного управления*. 2018. № 07 (170). С. 42–50.

<sup>2</sup> Эванс Г., Кервин П. Оценка развития внутреннего аудита в странах с переходной экономикой. Две концепции анализа. Презентация. *Семинар РЕМ-PAL для специалистов внутреннего аудита* / Всемирный Банк. Люблина, 12–14 декабря 2006 г. URL: <http://www.myshared.ru/slide/402818/>.



аудиторська діяльність своїм цілям та завданням, практикам і стандартам найвищої якості<sup>1</sup>.

МОПП, або концептуальна модель (структура), яка об'єднує керівництва, що публікуються ПА, є основою для формування міждержавних та національних законодавчих і нормативних актів у сфері внутрішнього аудиту й відповідних рекомендацій галузевих регуляторів у багатьох країнах світу. Наразі МОПП містять сім компонентів, котрі відрізняються за різним ступенем обов'язковості застосування.

1. Місія (The Mission of Internal Audit) формулює те, що прагне досягти в організації внутрішній аудит. Виокремлення місії внутрішнього аудиту у IPPF видання 2017 р. є навмисним і демонструє, як практикуючі внутрішні аудитори повинні використовувати всю структуру, аби полегшити свою спроможність досягти місії.

Обов'язкові для застосування керівництва (Mandatory Guidance) є основою регулятивних норм внутрішнього аудиту, відповідність яким є необхідною для професійної практики внутрішнього аудиту, та містять такі елементи:

2. Основні принципи (Core Principles for the Professional Practice of Internal Auditing) загалом визначають ефективність внутрішнього аудиту, тобто те, як внутрішній аудитор і діяльність із внутрішнього аудиту демонструють виконання місії внутрішнього аудиту;
3. Визначення внутрішнього аудиту (Definition of Internal Auditing), котрим задається основна мета, розкриваються сутність та сфера внутрішнього аудиту;
4. Кодекс етики (Code of Ethics) встановлює принципи й очікування, що регулюють поведінку людей і організацій під час проведення внутрішнього аудиту, та описує мінімальні вимоги до поведінки й поведінкові очікування, а не конкретну діяльність;
5. Міжнародні стандарти професійної практики внутрішнього аудиту (International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing (Standards)). Стандарти орієнтовані на принципи й забезпечують основу для проведення та просування внутрішнього аудиту. Вони включають дві основні категорії: Стандарти якісних характеристик (Attribute Standards) та Стандарти діяльності (Performance Standards).

---

<sup>1</sup> Practice Guide: Measuring Internal Audit Effectiveness and Efficiency. IPPF – Practice Guide. 2010. December. URL: <https://na.theiaa.org/standards-guidance/recommended-guidance/practice-guides/Pages/Measuring-Internal-Audit-Effectiveness-and-Efficiency-Practice-Guide.aspx>.

Рекомендовані керівництва (Recommended Guidance) описують практики ефективного впровадження Основних принципів ІА, Визначення внутрішнього аудиту, Етичного кодексу та Стандартів:

6. Керівництва з упровадження (Implementation Guidance) і Практичні вказівки (Practice Advisories) – допомагають внутрішнім аудиторам у застосуванні Стандартів;
7. Додаткові керівництва (практичні посібники) (Supplemental Guidance (Practice Guides)) – забезпечують детальні процеси та процедури для практиків внутрішнього аудиту.

Згідно з МСВА оцінка діяльності з внутрішнього аудиту повинна відповідати: по-перше, МОПП, а по-друге, стратегічним цілям організації, спрямованим на підвищення цінності та поліпшення діяльності організації.

Отже, для того щоб системи показників для оцінки функції внутрішнього аудиту органів держсектору узгоджувалися із сучасною практикою європейських країн, окрім відповідності міжнародним стандартам та іншим нормативним вимогам показники щодо виконання діяльності з внутрішнього аудиту ПВА в системі міністерств та інших ЦОВВ повинні містити критерії, чий вимірювання мають відповідати середовищу цих органів, ступеню (включно з якістю) досягнення цілей, щодо яких провадиться така діяльність. Запровадження показників ефективності й результативності для оцінки діяльності з внутрішнього аудиту державних органів, на думку стейкхолдерів, цільовим чином спрямовуватиме функцію внутрішнього аудиту на додання вартості (підвищення цінності) цих органів.

Діяльність із внутрішнього аудиту повинна визначати такі ключові категорії вимірювання результативності, як задоволеність зацікавлених сторін, процеси аудиту та інновації й можливості. Процеси аудиту можуть охоплювати методологію оцінки ризиків, планування та аудиту. Інновації й можливості можуть включати ефективне використання технологій, навчання та галузеві знання. Відповідно до Практичного керівництва ІА<sup>1</sup> показники ефективності можуть встановлюватися залежно від вимірів, інтересів та перспектив різних ключових зацікавлених сторін. Кожна перспектива містить заходи, що характеризуються кількісними і якісними показниками ефективності (рис. 11.1).

Кількісні показники ефективності формуються на основі наявних або одержуваних даних, і їх легко зрозуміти (наприклад, відсоток виконаних та запланованих аудитів). Вони часто вимагають менших зусиль для збору та

<sup>1</sup> Practice Guide: Measuring Internal Audit Effectiveness and Efficiency. IPPF – Practice Guide. 2010. December. URL: <https://na.theiia.org/standards-guidance/recommended-guidance/practice-guides/Pages/Measuring-Internal-Audit-Effectiveness-and-Efficiency-Practice-Guide.aspx>.



Рис. 11.1. Характеристика кількісних і якісних показників результативності внутрішнього аудиту

Джерело: складено за: Practice Guide: Measuring Internal Audit Effectiveness and Efficiency. IPPF – Practice Guide. 2010. December. URL: <https://na.theiia.org/standards-guidance/recommended-guidance/practice-guides/Pages/Measuring-Internal-Audit-Effectiveness-and-Efficiency-Practice-Guide.aspx>.

цілком порівнянні з тими самими показниками в інших організаціях. Якісні показники часто базуються на зборі унікальної інформації за допомогою більш трудомістких методів, таких як опитування або співбесіди. Вони пропонують широке уявлення про ефективність за низкою тем, котрі можуть надати глибину кількісним показникам. Як кількісні, так і якісні показники є важливими для демонстрації результатів діяльності з внутрішнього аудиту ключовим зацікавленим сторонам, і обидва вони можуть бути порівняні з прийнятими стандартами, попередніми результатами та/або узгодженими очікуваннями.

Окрім відповідності Стандартам, цілі вимірювання результатів внутрішнього аудиту можуть передбачати: рівень внеску в удосконалення процесів управління та контролю ризиків і управління; досягнення ключових цілей та поставлених завдань; оцінку прогресу за планом аудиту; продуктивність персоналу; ефективність процесу аудиту, кількість планів дій щодо покращання процесу; ефективність у задоволенні потреб зацікавлених сторін; достатню кількість оглядів гарантій якості.

З огляду на найкращий світовий та європейський досвід і рекомендації, викладені у Практичному керівництві ІА<sup>1</sup>, а також наведені пропозиції щодо вдосконалення методологічних підходів до оцінки діяльності з внутрішнього аудиту в органах державного сектору за рівнями зрілості, вважаємо за доцільне сформулювати основні положення нової Стратегії реформування системи УДФ України на 2021–2024 роки за напрямом “Державний внутрішній фінансовий контроль” і запропонувати доповнити набір індикаторів виконання заходів, передбачених у новій стратегії, показниками, які дадуть змогу приділяти більшу увагу *оцінці діяльності з внутрішнього аудиту в органах державного сектору за рівнями зрілості*.

Виходячи з міжнародно визнаних стандартів ІА, зокрема МОПП<sup>2</sup>, де акумульовано найкращий світовий та європейський досвід і практику у сфері внутрішнього аудиту, вирішальну роль при визначенні того, чи відповідає аудиторська діяльність своїм цілям та завданням (отримання установою (організацією, органом) додаткової цінності за результатами впровадження аудиторських рекомендацій), відіграють *показники ефективності та якості внутрішнього аудиту*.

Підвищення рівня якості та ефективності внутрішнього аудиту сприяє зростанню його рівня зрілості, тому пропонується до складу заходів і завдань, які мають бути виконані під час реалізації нової стратегії для подальшого розвитку системи ДФВК шляхом гармонізації з міжнародно визнаними стандартами ІА, включити:

- завдання “Підвищення рівня зрілості внутрішнього аудиту”;
- заходи:

- 1) зростання кількості профільних функцій (зокрема консультаційних, дорадчих та інших послуг із внутрішнього аудиту), покладених на фахівців ПВА;

---

<sup>1</sup> Practice Guide: Measuring Internal Audit Effectiveness and Efficiency. IPPF – Practice Guide. 2010. December. URL: <https://na.theiia.org/standards-guidance/recommended-guidance/practice-guides/Pages/Measuring-Internal-Audit-Effectiveness-and-Efficiency-Practice-Guide.aspx>.

<sup>2</sup> Міжнародні стандарти професійної практики внутрішнього аудиту (Стандарти) : пер. з англ. / ВГО “Інститут внутрішніх аудиторів України”. 2017. URL: <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/IPPF%202013%20Ukrainian.pdf>.

- 2) підвищення кваліфікації внутрішніх аудиторів;
  - 3) підтримка організаційної та функціональної спроможності внутрішніх аудиторів вищим керівництвом установи (організації, органу);
- *індикатори виконання заходів:*
    - 1) кількість профільних функцій (зокрема, консультаційних, дорадчих та інших послуг із внутрішнього аудиту), запроваджених і виконаних ПВА;
    - 2) кількість сертифікованих внутрішніх аудиторів, що пройшли підвищення кваліфікації та/або отримали відповідний сертифікат;
    - 3) наявність створених в установі (організації, органі) аудиторських комітетів та/або кількість заходів, що здійснюються вищим керівництвом для підтримки організаційної і функціональної спроможності внутрішніх аудиторів (зокрема наявність декларації, укладеної між ПВА і керівником органу).

З огляду на наведені пропозиції доцільно також привести у відповідність нормативну базу Мінфіну з оцінки функціонування системи внутрішнього аудиту<sup>1</sup>, яка орієнтована на вивчення й аналіз діяльності ПВА на предмет дотримання керівником цього підрозділу та його працівниками вимог нормативно-правових актів із питань внутрішнього аудиту.

Урахування зазначених рекомендацій і пропозицій сприятиме повнішому розкриттю інформації про потенціал та функціональні спроможності внутрішнього аудиту в державних органах і допоможе надати результати такої оцінки у звітах про діяльність ПВА у більш послідовному й структурованому вигляді та зважаючи на рівень зрілості внутрішнього аудиту в органах державного сектору.

## **11.2. ЗОВНІШНЯ ОЦІНКА ЯКОСТІ ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ НА ЕТАПАХ ЙОГО ЗРІЛОСТІ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ УКРАЇНИ**

Умови сьогодення вимагають постійної актуалізації напрацювань у напрямі розвитку методології зовнішньої оцінки внутрішнього аудиту в органах державного сектору з урахуванням якості й прогресу змін функцій внутрішнього аудиту під час реформування ДВФК і системи УДФ загалом. Реформування потребує періодичних оцінок прогресу внутрішнього аудиту як невід'ємного елементу системи управління міністерств та інших

<sup>1</sup> Порядок здійснення Міністерством фінансів України оцінки функціонування системи внутрішнього аудиту : затв. наказом Міністерства фінансів України від 03.05.2017 № 480 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0663-17#Text>.

ЦОВВ, виявлення проблем, що виникають на тлі нових ризиків, які негативно впливають на ефективність діяльності ПВА, їх функціональну спроможність і організаційну та функціональну незалежність. Тому актуалізується доцільність формування адекватного методичного забезпечення підготовки індикаторів для вимірювання якості внутрішнього аудиту в органах державного сектору під час реформування державного управління в Україні.

На недостатність методологічного інструментарію, адаптованого до вітчизняної практики оцінки якості внутрішнього аудиту, який закріплює правила, процедури та періодичність такої оцінки в державних органах, вказує наявна нормативна база Мінфіну<sup>1</sup>.

Відповідно до ч. 3 ст. 26 Бюджетного кодексу України<sup>2</sup> (БКУ) організаційно-методологічні засади здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту визначаються Мінфіном, яким, починаючи із запровадження в 2011 р. у системі ЦОВВ функції внутрішнього аудиту, прийнято низку нормативно-правових документів, спрямованих на оцінку функціонування системи внутрішнього аудиту (зовнішню оцінку якості) державного органу, його територіального органу та бюджетної установи.

Оцінка діяльності з внутрішнього аудиту в державних органах, відповідно до наявної нормативної бази, здійснюється Мінфіном у формі дослідження в різний спосіб (постійний моніторинг і координація діяльності ПВА, проведення періодичних оглядів загального стану розвитку та функціональної спроможності ПВА в державних органах України та досліджень (зовнішніх оцінок) якості внутрішнього аудиту в конкретних державних органах) не частіше ніж один раз на три роки у порядку, встановленому Міністерством.

<sup>1</sup> Порядок здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 (зі змінами) (в редакції постанови Кабінету Міністрів України № 1062 від 12.12.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF#Text>; Стандарти внутрішнього аудиту : затв. наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 (зі змінами) (в редакції наказу Міністерства фінансів № 344 від 14.08.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11#Text>; Порядок здійснення Міністерством фінансів України оцінки функціонування системи внутрішнього аудиту : затв. наказом Міністерства фінансів України від 03.05.2017 № 480 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0663-17#Text>; Про затвердження форми звітності № 1-ДВА “Звіт (зведений звіт) про результати діяльності підрозділу внутрішнього аудиту”, пояснювальної записки до звіту (зведеного звіту) та інструкції про їх складання та подання : наказ Міністерства фінансів України від 27.03.2014 № 347 (зі змінами) (в редакції наказу Міністерства фінансів № 329 від 31.07.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0410-14#Text>.

<sup>2</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.

Предметом оцінки функціонування системи внутрішнього аудиту є планування, організація та проведення внутрішнього аудиту, моніторинг урахування рекомендацій за результатами його проведення, дотримання посадовими особами ПВА вимог Стандартів внутрішнього аудиту<sup>1</sup> (далі – Стандарти № 1247) та інших нормативно-правових актів із відповідних питань.

Створені у структурі державних органів ПВА постійно не перебувають у полі зору ЦПГ, тому проведення внутрішнього аудиту в них часто не дає жодного відчутного результату. Оцінка прогресу розвитку функції внутрішнього аудиту в державних органах не є систематичною і такою, що дає змогу вирішити наявні проблеми під час перебігу реформ у галузі внутрішнього аудиту. А нормативна база не відповідає МОПП та найкращому світовому і європейському досвіду у вказаній галузі.

МОПП зосереджуються на показниках ефективності та результативності й не передбачають показників відповідності. Це має вирішальне значення при встановленні того, чи відповідає аудиторська діяльність своїм цілям та завданням, практикам і стандартам найвищої якості, з урахуванням рівня зрілості та складності цієї діяльності та/або організації, яку вона обслуговує<sup>2</sup>.

Аналіз останніх досліджень і публікацій із зазначеної проблематики свідчить, що ефективності управління окремими складовими державних фінансів, зокрема державним бюджетом, а також питанням реформування УДФ і ДВФК та їх складових присвячені праці П. П. Андреева<sup>3</sup>, Т. І. Єфименко<sup>4</sup>, Л. Г. Ловінської<sup>5</sup>, О. В. Дейнеки та ін.<sup>6</sup>. Також варто згадати роботи

<sup>1</sup> Стандарти внутрішнього аудиту : затв. наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 (зі змінами) (в редакції наказу Міністерства фінансів № 344 від 14.08.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11#Text>.

<sup>2</sup> Practice Guide: Measuring Internal Audit Effectiveness and Efficiency. IPPF – Practice Guide. 2010. December. URL: <https://na.theiaa.org/standards-guidance/recommended-guidance/practice-guides/Pages/Measuring-Internal-Audit-Effectiveness-and-Efficiency-Practice-Guide.aspx>.

<sup>3</sup> Індикатори стану внутрішнього контролю установи державного сектору України / П. П. Андреев, О. О. Чечуліна, М. Г. Тимохін та ін. Київ : ТОВ “Європейський інститут державного управління та аудиту”, 2013. 86 с.

<sup>4</sup> Фінансова система України: взаємодія корпоративного та державного секторів / Т. І. Єфименко, І. О. Лютий, С. С. Гасанов та ін. Київ : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2012. 244 с.

<sup>5</sup> Бухгалтерський облік і контроль державного сектору в умовах модернізації управління державними фінансами : у 2 т. / за ред. Л. Г. Ловінської. Київ : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2013.

<sup>6</sup> Дейнека О. В., Боярко І. М., Дехтяр Н. А. Ефективність фінансів державного сектора економіки в системі управління соціально-економічним розвитком України : моно-



М. В. Бариніної<sup>1</sup>, Д. В. Калінкіна<sup>2</sup>, К. В. Коваленко<sup>3</sup>, О. М. Смірної<sup>4</sup>, В. М. Сорока<sup>5</sup>, І. Б. Стефанюк<sup>6</sup>, А. В. Хомутенко та ін.<sup>7</sup> Водночас у дослідженнях переважно розглядаються локальні напрями оцінки стану внутрішнього аудиту та/або державного фінансового контролю в контексті модернізації системи державного управління й не приділяється належна увага аналізу спроможності внутрішнього аудиту та його розвитку в органах держсектору, з урахуванням рівнів зрілості в контексті досягнення стратегічних цілей і завдань реформування в цій сфері. Разом із тим проведення такого аналізу є дуже актуальним.

З огляду на викладене зауважимо, що достатня увага не приділяється методологічним аспектам оцінки діяльності з внутрішнього аудиту в органах державного сектору за рівнями зрілості. На нашу думку, це одна з основних причин, через яку реформа у сфері ДВФК триває вже понад 15 років, а результати реалізації передбачених у 2017–2020 рр. Стратегією реформування заходів, як вказано у Звіті РПУ, “не забезпечили очікуваних результатів розвитку надійних систем внутрішнього контролю й аудиту, як це визначено умовами Угоди про асоціацію”<sup>8</sup>.

графія. Суми : Університетська книга, 2012. 165 с. URL: [http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/50439/25/Dekhtiar\\_state\\_](http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/50439/25/Dekhtiar_state_).

<sup>1</sup> Бариніна М. В., Чумакова І. Ю. Функція внутрішнього аудиту в органах державного і комунального секторів економіки: оцінка прогресу реформ. *Фінанси України*. – 2018. № 12. С. 85–106. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2018.12.085>.

<sup>2</sup> Калінкін Д. В. Оцінка стану внутрішнього аудиту бюджетних установ. Реформування фінансового контролю в Україні: проблемні питання та напрями їх вирішення : монографія / за заг. ред. Л. В. Дікань. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. С. 164–177.

<sup>3</sup> Коваленко К. В. Методика оцінювання та оцінка ефективності зовнішнього державного фінансового контролю в Україні. *Первый независимый научный вестник*. 2015. № 1. С. 83–88.

<sup>4</sup> Смірнова О. М. Європейський досвід оцінювання ефективності внутрішнього аудиту у системі державного контролю. *Економічний вісник університету*. 2014. Вип. 23/1. С. 251–256. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu\\_2014\\_23%281%29\\_47](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2014_23%281%29_47).

<sup>5</sup> Сорока В. М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування. Київ : НАДУ, 2012. С. 218–220.

<sup>6</sup> Стефанюк І. Б., Завистовська Г. І. Кваліметрична оцінка організаційної спроможності урядового фінансового контролю й аудиту. *Фінанси України*. 2016. № 8. С. 89–105.

<sup>7</sup> Хомутенко А., Хомутенко В. Ефективність управління державними фінансами: теоретико-методологічні підходи до оцінювання. *Світ фінансів*. 2019. № 4 (61). С. 67–82.

<sup>8</sup> Звіт про результати аудиту ефективності використання органами державного управління коштів державного бюджету на заходи з реформування системи управління державними фінансами : затв. рішенням Рахункової палати від 20.08.2019 № 20-7. С. 36. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/20-7\\_2019/Zvit\\_20-7\\_2019.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/20-7_2019/Zvit_20-7_2019.pdf).

Система зовнішньої оцінки якості внутрішнього аудиту має розвиватися в напрямі поступової гармонізації з МОПП як міжнародно визнаними стандартами в галузі внутрішнього аудиту в контексті імплементації умов Угоди про асоціацію України з ЄС<sup>1</sup> та виконання завдань щодо набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі.

Попри спробу комплексного підходу до оцінки діяльності з внутрішнього аудиту в органах державного сектору, глибокого аналізу методологічних аспектів оцінки спроможності функцій внутрішнього аудиту в органах держсектору, крім аспектів, за якими досліджувалася діяльність ПВА під час зовнішнього огляду<sup>2</sup>, що здійснювався у 2017 р. Мінфіном<sup>3</sup> спільно з нідерландськими експертами, проведено не було.

Зазначений огляд проведено в рамках реалізації Стратегії реформування на 2017–2020 роки<sup>4</sup> та Плану заходів з її реалізації<sup>5</sup>. За результатами оцінки загального стану розвитку та функціональної спроможності внутрішнього аудиту в державних органах України, а також у подальшій інформації Мінфіну про функціонування ДВФК у 2018–2020 рр.<sup>6</sup> зазначено, що діяльність із внутрішнього аудиту запроваджено (зокрема, утворено відповідні підрозділи) практично в усіх ЦОВВ, Київській міській та обласних

---

<sup>1</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011).

<sup>2</sup> Огляд загального стану розвитку та функціональної спроможності внутрішнього аудиту в державних органах України / Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/BA.pdf>.

<sup>3</sup> Департаментом гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю Мінфіну, який виконує функції ЦПП.

<sup>4</sup> Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>.

<sup>5</sup> Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 415-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-%D1%80>.

<sup>6</sup> Функціонування державного внутрішнього фінансового контролю / Міністерство фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/funktsionuvannia-derzhavnoho-vnutrishnoho-finansovoho-kontroliu-u--rotsi?category=aspekti-roboti&subcategory=State+internal+financial+control>; Інформація про окремі питання функціонування державного внутрішнього фінансового контролю у 2019 році. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/26062019dvvfk.RTF>; Інформація про стан функціонування державного внутрішнього фінансового контролю : додаток до листа Міністерства фінансів України від 28.02.2019 № 33030-07-3/6067. URL: <https://mof.gov.ua/uk/news/funktsionuvannia-derzhavnoho-vnutrishnoho-finansovoho-kontroliu--rotsi>.

державних адміністраціях (далі – ОДА, держадміністрації). Водночас, попри певний прогрес у розумінні ролі внутрішнього аудиту та практичній реалізації цієї функції, залишаються недоліки в організації та провадженні діяльності з внутрішнього аудиту в низці органів. Серед них:

- фактична відсутність діяльності з внутрішнього аудиту через повну неукомплектованість посад внутрішніх аудиторів протягом тривалого часу;
- незабезпечення організаційної та функціональної незалежності ПВА, а також їх завантаження завданнями, не пов'язаними безпосередньо зі здійсненням внутрішнього аудиту;
- недоліки під час планування діяльності з внутрішнього аудиту, які впливають на ефективність роботи;
- спрямованість внутрішніх аудитів переважно на оцінку законності та достовірності звітності, правильності ведення бухгалтерії, дотримання актів законодавства (фінансові аудити та аудити відповідності);
- недостатнє дослідження ефективності функціонування систем внутрішнього контролю (СВК), ступеня реалізації і досягнення цілей, якості виконання функцій (аудити ефективності);
- незначна чисельність працівників ПВА (в тому числі щодо співвідношення чисельності працівників із мережею об'єктів внутрішнього аудиту), що може негативно впливати на системність охоплення аудитором ризикових сфер діяльності тощо.

За результатами проведених Мінфіном у 2019 р. оцінок функціонування систем внутрішнього аудиту (зовнішніх оцінок якості внутрішнього аудиту) в п'яти державних органах (Мінмолодьспорт, Мінприроди, Держводгентство, Держатомрегулювання та Міністерство закордонних справ), завершених у 2020 р., також встановлено низку типових недоліків при реалізації функції внутрішнього аудиту, які притаманні більшості досліджених органів, зокрема в частині необхідності:

- зміни пріоритетів під час проведення внутрішнього аудиту (від орієнтації на фінансові аспекти та виявлення порушень до здійснення системного аналізу та оцінки ефективності, результативності і якості виконання завдань, функцій, бюджетних програм, ступеня виконання й досягнення цілей тощо);
- доопрацювання та удосконалення основних внутрішніх документів із питань внутрішнього аудиту, в тому числі в частині уточнення та конкретизації важливих аспектів діяльності з внутрішнього аудиту (ризик-орієнтованого планування; порядку та методології проведення внутрішніх оцінок якості; процедур і форм ведення обліку та накопичення звітних даних тощо);

- повноти формування та належного ведення бази даних об'єктів в внутрішнього аудиту;
- здійснення оцінки ризиків при плануванні діяльності з внутрішнього аудиту та/або покращання процесу ризик-орієнтованого планування;
- дотримання встановлених вимог під час планування, проведення внутрішніх аудитів та документування їх результатів (зокрема, щодо здійснення належного попереднього дослідження; повноти дослідження питань аудиту; повноти/достатності аудиторських доказів; чіткої кваліфікації виявлених фактів; формулювання аудиторських висновків; оформлення робочих і офіційних документів тощо);
- забезпечення належної результативності внутрішніх аудитів та надання аудиторських рекомендацій; активізації роботи з запровадження наданих рекомендацій;
- систематизації внутрішніх заходів з професійного розвитку внутрішніх аудиторів;
- запровадження повноцінної системи обліку та накопичення звітних даних із внутрішнього аудиту;
- підвищення якості внутрішнього та зовнішнього звітування про результати діяльності з внутрішнього аудиту;
- належної реалізації на практиці заходів із забезпечення та підвищення якості внутрішнього аудиту.

Згідно з даними звітності типовими проблемними питаннями та обмеженнями при провадженні діяльності з внутрішнього аудиту в окремих державних органах є:

- недостатність ресурсного забезпечення діяльності з внутрішнього аудиту, зокрема матеріально-технічного забезпечення, коштів на відрядження тощо (про такі факти поінформували, зокрема, Міненергослужба, Мінборони, Державна митна служба, Держстат, Держлікслужба, Держводагентство, Держрезерв, Волинська, Київська, Полтавська та Чернівецька ОДА);
- недостатня кадрова спроможність (штатна чисельність працівників) ПВА (про існування такого роду проблем поінформували, зокрема, Мінприроди, Міненергослужба, Державіаслужба, Укрдержархів, Держпродспоживслужба, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Вінницька, Волинська, Донецька, Закарпатська, Кіровоградська, Хмельницька та Чернівецька ОДА тощо);
- високий рівень плінності кадрів та/або проблеми в доборі компетентного персоналу для комплектування ПВА (брак кадрів відповідної кваліфікації з високими професійними якостями) (такі проблемні питання відображено, зокрема, в звітності Мінприроди, Міненерго-

вугілля, Міністерства закордонних справ, Міноборони, Державіа-служби, Держгеонадр, Держпродспоживслужби, Держенергоефективності, Сумської ОДА, Київської міської держадміністрації, Національної академії правових наук України, Нацкомфінпослуг, Управління державної охорони) тощо.

Станом на грудень 2019 р., за даними ЦПГ<sup>1</sup>, попри те, що ПВА було утворено в усіх державних органах, в окремих органах діяльність із внутрішнього аудиту фактично не здійснювалася у зв'язку з повною неукомплектованістю ПВА (відповідних посад) протягом тривалого часу. Зокрема, вакантними тривалий час (понад два роки) залишаються посада внутрішнього аудитора в Українському інституті національної пам'яті (за наданою інформацією оголошені конкурси не відбулися через відсутність кандидатів), Держархбудінспекції (у зв'язку з повною неукомплектованістю посад у ПВА). Аналогічно неукомплектованими були посади внутрішніх аудиторів у Державній фіскальній службі, Національному антикорупційному бюро (в листопаді 2019 р. у структурі утворено самостійний Сектор внутрішнього аудиту й тривав конкурс на заміщення посад у ньому), Національній раді з питань телебачення і радіомовлення (з липня 2019 р. до структури введено посаду головного спеціаліста з питань внутрішнього аудиту, на яку двічі оголошувався конкурс, проте переможців не визначено), НАПН України (з січня 2018 року у структурі введено посаду головного внутрішнього аудитора та проводиться робота щодо її заповнення, зокрема через центри зайнятості).

Вжито заходи для укомплектування посад внутрішніх аудиторів також у ряді інших державних органів, де станом на 31 грудня 2018 р. ПВА (відповідні посади) були повністю неукомплектованими. Зокрема, забезпечено укомплектування (повністю або частково) посад працівників ПВА (посадових осіб) у Державній регуляторній службі, Держгеонадрах, Держфінмоніторингу, Держенергонагляді, Національній службі здоров'я та Кіровоградській ОДА.

Загалом на грудень 2019 р. у системі ЦОВВ (з урахуванням тих, які перебувають у стадії реорганізації) штатна чисельність внутрішніх аудиторів становила майже 1,4 тис. од., у системі ОДА – 253 одиниці та в системі інших головних розпорядників коштів (далі – ГРК) – 94 одиниці.

На дату подання звітності в системі ЦОВВ (з урахуванням тих, що перебувають у стадії реорганізації) вакантними залишалися понад 27 % посад внутрішніх аудиторів, у системі ОДА – майже 21 % посад та в системі інших ГРК – майже 32 % посад<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Інформація про окремі питання функціонування державного внутрішнього фінансового контролю у 2019 році. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/26062019dvfkk.RTF>.

<sup>2</sup> Там само.

У грудні 2019 р. досить високим рівень вакантних посад у ПВА був у системі Мін'юсту, Державного космічного агентства, Укрдержархіву, Держгеонадр, Укртрансбезпеки, Держпраці, Державної служби якості освіти, Держенергоефективності, Державного агентства України з управління зоною відчуження, Держкомтелерадіо, Національної служби здоров'я, Держводагентства, Агентства з розшуку та менеджменту активів, Київської, Івано-Франківської, Львівської, Тернопільської та Чернігівської ОДА, Національної академії медичних наук України, Управління державної охорони України, Нацкомфінпослуг, ДПС та Держмитслужби (орган новоутворений, штат працівників формується).

В окремих органах ПВА не виконують своєї основної функції. Так, жодного аудиту у 2019 р. не було проведено в Апараті РНБО України (особу, відповідальну за здійснення внутрішнього аудиту, призначено в листопаді 2019 р.) та Національній академії мистецтв України (введено посаду головного спеціаліста з питань проведення внутрішнього аудиту, яка укомплектована). У 2019 р. не заплановано та не проведено жодного такого внутрішнього аудиту щодо оцінки ефективності (аудиту ефективності) в системі Міністерства освіти і науки, Мінветеранів, Міністерства тимчасово окупованих територій, Мінмолодьспорту, Мінприроди, Держгеонадр, Держстату, Держлікслужби, Морської адміністрації, Укравтодору, Держводагентства, Держлісагентства, Держрезерву, Держрибагентства, Укрінфрапроекту, Держенергонагляду, Національної поліції, Державного бюро розслідувань.

У Мінекономіки, Мінветеранів та апараті Харківської ОДА на ПВА покладено функції, пов'язані з організацією внутрішнього контролю. Значене суперечить вимогам постанов КМУ "Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту"<sup>1</sup> (далі – Постанова № 1001), "Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів"<sup>2</sup> (далі – Основні засади) у частині дотримання принципу розмежування внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Крім того, у Житомирській та Харківській ОДА на ПВА покладено функцію щодо контролю за своєчасним виконанням актів і доручень вищих органів державної влади, розпоряджень, доручень голів облдержадміністрацій.

<sup>1</sup> Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту : постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 (зі змінами) (в редакції постанови Кабінету Міністрів України № 1062 від 12.12.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF>.

<sup>2</sup> Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів : постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1062-2018-%D0%BF>.



У Міністерстві внутрішніх справ поєднано в одному структурному підрозділі функції внутрішнього аудиту та моніторингу ризикових операцій і контролю у сфері закупівель, комплексного контролю й оперативних перевірок, а в Держмитслужбі на ПВА покладено непритаманні функції щодо моніторингу боротьби з митними правопорушеннями та розгляду скарг.

У Херсонській ОДА прийнято рішення про припинення діяльності Управління з питань внутрішнього аудиту та створено Управління внутрішньої безпеки, на яке, крім здійснення внутрішнього аудиту, покладено інші функції (зокрема, з питань запобігання та виявлення корупції, взаємодії з правоохоронними органами), що не узгоджується з вимогами одразу двох нормативно-правових актів<sup>1</sup>.

Загалом не забезпечено організаційну незалежність (самостійність) ПВА (посадових осіб) у системі ЦОВВ у чотирьох випадках (або 1,4 % від загальної кількості підрозділів внутрішнього аудиту), у системі ОДА – у 17 випадках (або 19,5 %), в системі інших ГРК – у чотирьох випадках (або 15,4 %) <sup>2</sup>.

В окремих міністерствах не забезпечено підпорядкування ПВА безпосередньо міністру (підпорядковуються заступнику міністра або державному секретарю). Так, стратегічні й операційні плани діяльності з внутрішнього аудиту Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, затверджено керівниками апаратів таких органів, що також містить ризик порушення вимог законодавства у частині забезпечення організаційної незалежності ПВА.

Потребує приведення у відповідність до встановлених вимог зазначене питання також у низці інших ГРК, наприклад у Центральній виборчій комісії (сектор внутрішнього аудиту входить до складу відділу контролю за використанням коштів Секретаріату Комісії) та Апараті РНБО (виконання функцій із внутрішнього аудиту покладено на державного експерта служби координаційної та адміністративної роботи).

Трапляються випадки порушення вимог щодо функціональної незалежності та покладання на ПВА виконання функцій, не пов'язаних зі здійсненням внутрішнього аудиту. Загалом у 2019 р. такі факти мали місце в системі ЦОВВ у 19 підрозділах (або майже 7 % від їх загальної кількості), у системі ОДА – у 10 підрозділах (або 11,5 %) та в системі інших ГРК – у 2 підрозділах (або 7,7 %) <sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Див.: Постанову № 1001 та Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції : затв. наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.03.2020 № 102/20.

<sup>2</sup> Інформація про окремі питання функціонування державного внутрішнього фінансового контролю у 2019 році. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/26062019dvfkk.RTF>.

<sup>3</sup> Там само.



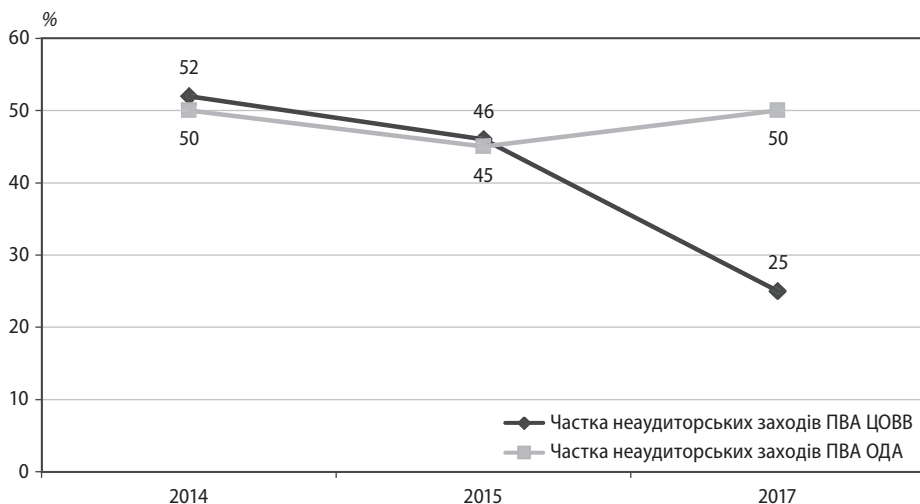
Покладання на ПВА непритаманних функцій за внутрішніми документами та/або на практиці (зокрема, участь у роботі різного роду комісій, тендерних комітетів, виконання контрольних та інших функцій тощо) протягом 2019 р. спостерігалось в системі Міноборони, Мінсоцполітики, Міністерства освіти і науки, Мінмолодьспорту, Адміністрації Держспецзв'язку, Держлісагентства, Держрибагентства, Держатомрегулювання, Державного агентства України з управління зоною відчуження, Укрінфрапроєкту, Вінницької, Волинської, Київської, Харківської, Чернівецької ОДА та Київської міської державної адміністрації (далі – КМДА). Причому на порушення Постанови № 1001 та Основних засад ПВА окремих зазначених органів також виконували функції з організації і впровадження СВК та/або складання відповідних звітів (наприклад, такі факти мали місце в Міністерстві освіти і науки, Мінсоцполітики, Адміністрації Держспецзв'язку, Державному агентстві України з управління зоною відчуження та КМДА).

Особливе занепокоєння викликає той факт, що за вкрай обмежених ресурсів ПВА органів державного і комунального секторів значну частку в їхній діяльності мають інші, ніж аудит, контрольні заходи, такі як комісійні перевірки, службові розслідування тощо. Згідно з даними, опублікованими Мінфіном, частка таких неаудиторських заходів, проведених внутрішніми аудиторами ЦОВВ, у 2018 р. порівняно з 2014 р. зменшилася вдвічі – з 52 до 25 %, а частка цих заходів, проведених внутрішніми аудиторами держадміністрацій, за той самий період практично залишилася незмінною на рівні 45–50 % загальної сукупності аудиторських і неаудиторських завдань (рис. 11.2).

У 2019 р., за інформацією ЦПГ, внутрішні аудитори в системі ЦОВВ брали участь у понад 4,3 тис. інших контрольних заходів (комісійні перевірки, службові розслідування, інші контрольні заходи тощо), на які було витрачено майже 11,2 тис. людино-днів. Аналогічно внутрішні аудитори державних адміністрацій брали участь у майже 0,27 тис. таких заходів, на які було витрачено майже 700 людино-днів. У системі інших ГРК також допущено випадки залучення внутрішніх аудиторів до проведення контрольних заходів та виконання завдань, не пов'язаних із внутрішнім аудитом: загалом трапилось понад 30 таких випадків та було витрачено на діяльність, не пов'язану з внутрішнім аудитом, понад 1,3 тис. людино-днів<sup>1</sup>.

І хоча впродовж аналізованого періоду спостерігається позитивна тенденція зменшення частки вказаних контрольних заходів, залучення внутрішніх аудиторів до виконання функцій, які повинні здійснювати інші структурні підрозділи чи посадові особи, свідчить про нерозвинутість “першої” та “другої” “лінії оборони” й суттєво уповільнює гармонізацію з МОПП

<sup>1</sup> Інформація про окремі питання функціонування державного внутрішнього фінансового контролю у 2019 році. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/26062019dvvfk.RTF>.



**Рис. 11.2. Частка неаудиторських заходів, проведених внутрішніми аудиторами міністерств, інших ЦОВВ і внутрішніми аудиторами КМДА та ОДА**

Складено за: Функціонування державного внутрішнього фінансового контролю / Міністерство фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/funktsionuvannia-derzhavnoho-vnutrishnoho-finansovoho-kontroliu-u--rotsi?category=aspekti-roboti&subcategory=State+internal+financial+control>.

визначення ролі та місця внутрішнього аудиту в органах державного і комунального секторів України.

Рівень відшкодування виявлених аудитами фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, за результатами 2017 р. у системі ЦОВВ становить майже 13 %, а державних адміністрацій – понад 4 %. За результатами 2019 р. низький рівень відшкодування таких порушень (при виявленні їх значних сум) спостерігається, зокрема, в системі Мінекономіки, Держкомтелерадіо, Державного управління справами, Київської ОДА (менше 1 %), Мінінфраструктури, Мінкультури, Національної поліції, Адміністрації Держприкордонслужби, ДСА, Луганської ОДА, Сумської ОДА та КМДА (до 10 % від виявлених)<sup>1</sup>.

Водночас досить високий відсоток відшкодування порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, у 2019 р. забезпечено в

<sup>1</sup> Інформація про окремі питання функціонування державного внутрішнього фінансового контролю у 2019 році. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/26062019dvfkk.RTF>.

системі Національної служби здоров'я, Пенсійного фонду, Міністерства внутрішніх справ, Держлісагентства, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства оборони тощо.

Проведеними у 2017 р. внутрішніми аудитами виявлено майже 3,2 тис. недоліків і проблем, зокрема у СВК (понад 2,1 тис. – у системі ЦОВВ, понад 1 тис. – у системі державних адміністрацій). У 2019 р. недоліків і проблем у функціонуванні СВК виявлено понад 8,1 тис. (з них у системі ЦОВВ – майже 7 тис., ОДА – майже 1 тис., інших ГРК – 199).

За результатами проведених у 2019 р. аудиторських досліджень загалом було надано понад 17,7 тис. рекомендацій (майже 13,9 тис. – у системі ЦОВВ, 3,1 тис. – у системі ОДА, 0,8 тис. – у системі інших ГРК). Із наданих рекомендацій повністю або частково виконано/впроваджено 12,4 тис. (майже 9,6 тис. – у системі ЦОВВ, 2,3 тис. – у системі ОДА і понад 0,5 тис. – у системі інших ГРК), залишаються невиконаними майже 2,2 тис. рекомендацій (понад 1,8 тис. – у системі ЦОВВ, 342 – у системі ОДА та 26 – у системі інших ГРК). За іншими аудиторськими рекомендаціями на момент подання звітності не настав термін виконання (майже 3,1 тис. рекомендацій, зокрема, в системі ЦОВВ – понад 2,4 тис., ОДА – 427, інших ГРК – 214).

Загалом рівень упровадження наданих аудиторських рекомендацій (без урахування рекомендацій, за якими не настав термін виконання) у 2019 р. становив понад 85 % (у системі ЦОВВ – 84,1, ОДА – 87, інших ГРК – 95,3 %)¹.

Порівняння аспектів, за якими оцінювалась діяльність ПВА під час зазначеного огляду загального стану розвитку та функціональної спроможності внутрішнього аудиту в державних органах України, з аспектами, які підлягають оцінюванню відповідно до методики Мінфіну², та ключовими показниками, що пропонуються для оцінювання у Практичному керівництві ПА³, наведено в табл. 11.4. Як бачимо з таблиці, Практичне керівництво ПА зосереджується на показниках ефективності та результативності й не приділяє уваги показникам відповідності.

¹ Інформація про окремі питання функціонування державного внутрішнього фінансового контролю у 2019 році. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/26062019dvvfk.RTF>.

² Порядок здійснення Міністерством фінансів України оцінки функціонування системи внутрішнього аудиту : затв. наказом Міністерства фінансів України від 03.05.2017 № 480. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0663-17>.

³ Practice Guide: Measuring Internal Audit Effectiveness and Efficiency. IPPF – Practice Guide. 2010. December. URL: <https://na.theiaa.org/standards-guidance/recommended-guidance/practice-guides/Pages/Measuring-Internal-Audit-Effectiveness-and-Efficiency-Practice-Guide.aspx>.

## Аспекти, за якими оцінюється діяльність ПВА

Аспекти діяльності ПВА	Практичне керівництво ІА	Методика Мінфіну	Оцінка (огляд) Мінфіну спільно з нідерландськими експертами
<b>I. Основні показники</b>			
<i>Показники відповідності (Compliance)</i>			
Статус і структура ПВА		Так	
Позиція і роль функції внутрішнього аудиту, її загальні характеристики, незалежність та об'єктивність, Кодекс етики			Так
Організаційна та функціональна незалежність ПВА		Так	Так
Чисельність працівників ПВА підрозділу та стан його укомплектування		Так	
Уміння, компетенція та кількість персоналу			Так
Відповідність персоналу кваліфікаційним вимогам			Так
Навчальна спроможність відповідно до потреб		Так	Так
Наявність внутрішніх документів із питань внутрішнього аудиту, їх відповідність Стандартам		Так	Так
Планування діяльності з внутрішнього аудиту		Так	Так
Організація внутрішніх аудитів, зокрема розподіл трудових ресурсів		Так	
Планування внутрішнього аудиту та складання за його результатами програми внутрішнього аудиту		Так	
Документування перебігу внутрішнього аудиту та його результатів		Так	
Національні стандарти внутрішнього аудиту і проведення внутрішніх аудитів на практиці			Так
Результати внутрішніх оцінок якості внутрішнього аудиту		Так	
Гарантування якості, внутрішні та зовнішні стандарти гарантування якості			Так
Моніторинг з боку інституційних органів			Так
Урахування рекомендацій за результатами проведення попередніх оцінок якості		Так	
Достовірність, повнота та своєчасність подання звітності про результати діяльності ПВА		Так	

Аспекти діяльності ПВА	Практичне керівництво ІІА	Методика Мінфіну	Оцінка (огляд) Мінфіну спільно з нідерландськими експертами
Стан взаємодії ПВА зі структурними підрозділами установи		Так	
Організаційні відносини і культура функції внутрішнього аудиту, зв'язки з керівництвом та іншими підрозділами			Так
Наявність програми забезпечення та підвищення якості внутрішнього аудиту та стан її виконання		Так	Так
Інші питання діяльності ПВА		Так	
Достатність ресурсів, які використовуються ПВА			Так
<i>Показники ефективності (Efficiency)</i>			
Кількість запланованих аудитів	Так	Так	Частково
Кількість виконаних аудитів	Так	Так	Частково
Своєчасність зворотного зв'язку щодо оцінки ефективності	Так		
Використання персоналу – безпосередній та опосередкований час	Так		
Кількість виконаних аудитів на одного аудитора	Так	Можливо	
Фактичний час порівняно із запланованим	Так		
Час циклу аудиторських звітів – від попередньої зустрічі до завершення “польових робіт” та від завершення “польових робіт” до підсумкового аудиторського звіту	Так		
Кількість виданих аудиторських звітів порівняно із запланованою кількістю аудитів	Так	Так	Частково
<i>Показники результативності (Effectiveness)</i>			
Рейтинги задоволеності клієнтів	Так		Так
Рейтинги задоволеності персоналу	Так		
Кількість суттєвих зауважень за результатами аудитів	Так	Можливо	
Моніторинг урахування рекомендацій та результатів їх упровадження		Так	Частково
Відсоток виконаних рекомендацій	Так	Так	Частково
Кількість повторних зауважень			
Кількість аудиторських зауважень, за якими своєчасно не було виконано коригувальні заходи	Так	Так	

Продовження табл. 11.4

Аспекти діяльності ПВА	Практичне керівництво ІІА	Методика Мінфіну	Оцінка (огляд) Мінфіну спільно з нідерландськими експертами
Кількість негативних висновків за результатами внутрішніх аудитів	Так	Можливо	
<i>Показники ефективності та результативності (Efficiency and Effectiveness)</i>			
Навчання / кількість годин безперервного професійного розвитку (СРЕ)	Так	Можливо	
Плинність/стабільність кадрів	Так	Частково	Частково
<b>II. Послуги зацікавленим сторонам</b>			
<i>Показники ефективності (Efficiency)</i>			
Реагування на спеціальні запити	Так	Частково	Частково
Середній час реагування на запити керівництва	Так		
Кількість виконаних сесій контрольних самооцінок (CSA)	Так	Частково	Частково
Кількість аудиторів на 1000 співробітників	Так		
Кількість аудиторів на 1 млн дол. США доходів / 1 млн дол. США активів	Так		
Співвідношення кількості виконаних аудитів до запланованих	Так	Так	Частково
Економія витрат як відсоток бюджету ПВА	Так		
<i>Показники результативності (Effectiveness)</i>			
Надання високоякісних послуг	Так		
Управління очікуваннями підрозділів, що охоплюються аудитами	Так		Частково
Формування стійких ділових взаємовідносин	Так	Частково	Частково
Кількість запитів керівництва	Так	Так	
Кількість залучених комітетів і робочих груп	Так	Можливо	
Сума виявленої економії витрат і відсоток повернення коштів	Так		
<i>Показники ефективності і результативності (Efficiency and Effectiveness)</i>			
Бал оцінки за результатами опитування клієнтів	Так		Так
Бал оцінки за результатами опитування вищого керівництва	Так		Так

Аспекти діяльності ПВА	Практичне керівництво ІІА	Методика Мінфіну	Оцінка (огляд) Мінфіну спільно з нідерландськими експертами
Бал оцінки за результатами опитування аудиторського комітету	Так		
Обсяг позитивного і негативного зворотного зв'язку про аудити / аудиторів	Так		Частково
<b>III. Знання бізнесу</b>			
<i>Показники результативності (Effectiveness)</i>			
Застосування знань бізнесу для розв'язання складних завдань клієнта	Так		
Розвиток глибших знань про галузь	Так		
Розвиток і підтримання найкращих практик щодо вирішення питань і тенденцій у галузі	Так		
Бенчмаркінг найкращих практик	Так		
<b>IV. Технічний розвиток</b>			
<i>Показники результативності (Effectiveness)</i>			
Розвиток відповідних технічних знань із внутрішнього аудиту, бухгалтерії, законодавства з питань бізнесу	Так	Можливо	
Відповідність визначеній методиці аудиту	Так	Так	Частково
<b>V. Інновації</b>			
<i>Показники ефективності (Efficiency)</i>			
Використання технологій в аудиті	Так		
Креативність та ефективність	Так		
Кількість команд з удосконалення внутрішнього аудиту та витрачений час (на команду)	Так		
<i>Показники результативності (Effectiveness)</i>			
Удосконалення аудиторського процесу	Так		Частково
Кількість найкращих практик, виявлених та поширених усередині організації або ПВА	Так		Частково
Кількість годин, витрачених на спеціальне навчання з галузевих питань або інше навчання	Так		Частково



Закінчення табл. 11.4

Аспекти діяльності ПВА	Практичне керівництво ІІА	Методика Мінфіну	Оцінка (огляд) Мінфіну спільно з нідерландськими експертами
Участь у професійних організаціях (наприклад, ІІА, круглі столи аудиторів)	Так		Частково
Лідерство			
<b>VI. Розвиток персоналу</b>			
<i>Показники ефективності (Efficiency)</i>			
Кількість сесій коучингу на рік	Так		
Ведення особистого плану розвитку (план і реальні досягнення)	Так		
Мінімальна кількість годин навчання на рік	Так		
<i>Показники результативності (Effectiveness)</i>			
Середня кількість місяців на посаді	Так	Можливо	
Кількість персоналу, переміщеного до та з ПВА	Так		
Середня кількість років досвіду аудиторської роботи	Так	Можливо	
Відсоток аудиторів, які мають професійні сертифікати	Так		
Відсоток аудиторів, які мають учений ступінь	Так		
Кількість годин навчання на одного аудитора	Так		
Плинність аудиторів	Так	Можливо	Частково
Кількість/відсоток аудиторів, переведених до інших підрозділів організації, та кількість аудиторів, що звільнилися	Так		

Складено за: Порядок здійснення Міністерством фінансів України оцінки функціонування системи внутрішнього аудиту : затв. наказом Міністерства фінансів України від 03.05.2017 № 480 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0663-17#Text>; Practice Guide: Measuring Internal Audit Effectiveness and Efficiency. IPPF – Practice Guide. 2010. December. URL: <https://na.theiaa.org/standards-guidance/recommended-guidance/practice-guides/Pages/Measuring-Internal-Audit-Effectiveness-and-Efficiency-Practice-Guide.aspx>.

Методика Мінфіну орієнтована на вивчення та аналіз діяльності ПВА на предмет дотримання керівником цього підрозділу та його працівниками вимог Постанови № 1001, Стандартів № 1247 та інших нормативно-правових актів із питань внутрішнього аудиту.

Так, п. 2 розд. II Порядку здійснення Міністерством фінансів України оцінки функціонування системи внутрішнього аудиту встановлено, що у звіті наводяться «інформація та висновки за результатами дослідження питань, визначених у пункті 4 розділу II цього Порядку, із зазначенням відпо-

відності/невідповідності вимогам нормативно-правових актів з питань внутрішнього аудиту (з посиланням на їх назву, номер та дату)". Цей Порядок, затверджений на заміну попереднього, безперечно, є більш наближеним до європейських стандартів документом. Він передбачає переважно камеральні методи дослідження у поєднанні з вивченням, за потреби, безпосередньо в установі документів із питань, що пов'язані з оцінкою, а також проведенням з таких питань опитування, анкетування посадових осіб (керівник установи, інші користувачі результатів внутрішніх аудитів, керівник та працівники ПВА, інші посадові особи, відповідальні за діяльність, що охоплювалась внутрішнім аудитом).

Проте, як і попередній регламент, він не містить мети (цілей) оцінки та критеріїв для планування оцінок, замість міжнародно визнаного терміна "зовнішня оцінка якості внутрішнього аудиту" вжито термін "оцінка функціонування системи внутрішнього аудиту" та, як зазначено вище, передбачає надання висновків лише щодо "відповідності/невідповідності вимогам нормативно-правових актів з питань внутрішнього аудиту (з посиланням на їх назву, номер та дату)".

До того ж у цьому документі, як і в попередньому порядку Держфінінспекції<sup>1</sup>, не визначено *критерії* оцінки функції внутрішнього аудиту та рівні зрілості, а отже, такі дослідження більше відповідають ознакам аудиту відповідності або перевірки, ніж оцінки якості.

Спрямованість національної методики оцінки внутрішнього аудиту лише на питання відповідності опосередковано підтверджують результати зовнішньої оцінки, відповідно до якої Україна за показником РІ-26 "Ефективність внутрішнього аудиту" перебуває в найнижчій групі "D"<sup>2</sup> (або на першому рівні – "становлення"), що вимагає розроблення більш сучасного нормативно-методологічного забезпечення на засадах Практичного керівництва ПА.

Припускаючи, що зрілі практики діяльності з внутрішнього аудиту є важливими для ефективного його функціонування, у Практичному керівництві ПА для оцінки рівня, на якому організації можуть затверджувати

<sup>1</sup> Порядок здійснення Державною фінансовою інспекцією України контролю за станом внутрішнього аудиту в міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, в Раді міністрів Автономної Республіки Крим, в обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях : затв. наказом Міністерства фінансів України від 31.07.2014 № 794 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1008-14#n17>.

<sup>2</sup> Детальніше див.: *Бариніна М. В., Чумакова І. Ю.* Функція внутрішнього аудиту в органах державного і комунального секторів економіки: оцінка прогресу реформ. Фінанси України. – 2018. № 12. С. 85–106. URL: <https://doi.org/10.33763/fnukr2018.12.085>.

правила та показники, визначені рівні зрілості і на їх основі встановлюється, чи відповідає діяльність із внутрішнього аудиту своїм цілям і завданням, практикам та стандартам найвищої якості. Запровадження показників для оцінки ефективності й результативності має здійснюватися за допомогою моделей зрілості<sup>1</sup>.

Загалом концепція зрілості застосовується для оцінки рівня, на якому організації можуть встановлювати та повідомляти про правила, котрі ефективно регулюють спосіб виконання роботи. Незрілі організації за суттю є реактивними, з високим ступенем імпровізації в роботі. У них не існує об'єктивної основи для оцінки результатів, отриманих під час вирішення проблем і прийняття рішень. Натомість у зрілих організаціях робота проводиться відповідно до запланованих процесів, про які широко повідомляється. Правила для процесів відповідають тому, як фактично виконується робота. У зв'язку з цим поняття зрілості та її рівнів вживається в різних сферах управління для оцінки процесів керування, динаміки розвитку функцій, діяльності, включно з ІТ-сферою<sup>2</sup>.

Моделі зрілості управління можуть допомогти внутрішнім аудиторам зрозуміти, оцінити, порівняти й оцінити рівень підзвітності організації та аналогічні структури<sup>3</sup>. Вони базуються на визначенні рівня розвитку організації від неіснуючого до оптимізованого (від нульового до п'ятого рівня моделі зрілості).

На рис. 11.3 наведено рівні зрілості для оцінювання функції внутрішнього аудиту органу державного сектору.

У Практичному керівництві ІА<sup>4</sup> із застосуванням моделей зрілості аналізуються причини і наводяться способи, яким чином внутрішній аудит може надавати інформацію про ключові показники ефективності. Це практичне керівництво допомагає внутрішнім аудиторам вимірювати їхню результативність, надаючи рекомендації з організації процесу вимірювання ефективності, виявлення ключових показників ефективності, а також моніторингу й звітності про рівень обслуговування (надання послуг), що подаються зацікавленим сторонам внутрішнього аудиту.

<sup>1</sup> Practice Guide: Measuring Internal Audit Effectiveness and Efficiency. IPPF – Practice Guide. 2010. December. URL: <https://na.theiia.org/standards-guidance/recommended-guidance/practice-guides/Pages/Measuring-Internal-Audit-Effectiveness-and-Efficiency-Practice-Guide.aspx>.

<sup>2</sup> Team C. P. CMMI for Development Version 1.2. Pittsburgh, PA: Software Engineering Institute, 2006. 573 p.; IT governance in the public sector: a conceptual model / A. O. Tonelli, P. H. de Souza Bermejo, P. Aparecida dos Santos et al. Information Systems Frontiers. 2017. Vol. 19. P. 593–610. URL; <https://doi.org/10.1007/s10796-015-9614-x>.

<sup>3</sup> Practice Guide: Unique Aspects of Internal Auditing in the Public Sector. URL: <https://na.theiia.org/standards-guidance/recommended-guidance/practice-guides/Pages/Unique-Aspects-of-Internal-Auditing-in-the-Public-Sector.aspx>.

<sup>4</sup> Ibid.

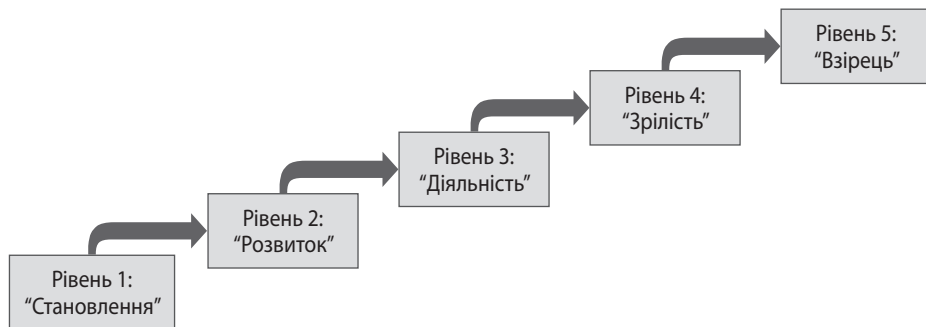


Рис. 11.3. Рівні зрілості внутрішнього аудиту

Складено авторами.

Внутрішній аудит відіграє одну з ключових ролей в управлінні й операційній діяльності організації, тому ця функція повинна проходити періодичну оцінку результативності (effectiveness) і ефективності (efficiency). Якщо його функція ефективно впроваджена, належним чином працює і керується, вона надасть значну допомогу організації в досягненні цілей.

Організації, які ефективно використовують внутрішній аудит, здатні краще виявляти ділові ризики і недоліки системи, вживати відповідні коригувальні заходи й у кінцевому підсумку забезпечувати безперервне вдосконалення. Проте необхідно відстежувати реалізацію цілей і ефективність внутрішнього аудиту, аби підтримувати та підвищувати довіру до нього.

Встановивши показники та критерії оцінки, які відповідають певному рівню зрілості, наведемо їх зміст (табл. 11.5). У таблиці критерії, за якими здійснюються оцінка і віднесення ПВА до певного рівня зрілості, є узагальненими. Для отримання узагальненої оцінки за кожним показником попередньо має здійснюватись оцінка за кількома більш деталізованими питаннями.

Наприклад, для оцінки показника “Зворотний зв’язок, задоволеність керівництва і клієнтів” вивчаються документи ПВА (зокрема плани та звіти про результати зустрічей керівника ПВА з керівництвом організації, результати письмового й усного інтерв’ювання/анкетування керівництва, керівників структурних підрозділів організації та інших керівників підконтрольних суб’єктів за результатами аудитів), проводиться вибіркове інтерв’ювання/анкетування керівництва та інших посадових осіб організації і підконтрольних суб’єктів, на яких здійснювалися внутрішні аудити або котрі виступали клієнтами під час надання внутрішніми аудиторами консультацій. Отримані дані порівнюються з документальними доказами та наведеними критеріями. Подібні процедури виконуються для оцінки інших показників.

Таблиця 11.5

## Рівні зрілості внутрішнього аудиту та відповідні їм показники і критерії оцінки

Критерії оцінки, що відповідають певному рівню розвитку					
Показник	Рівень 1 "Становлення"	Рівень 2 "Розвиток"	Рівень 3 "Діяльність"	Рівень 4 "Зрілість"	Рівень 5 "Взірець"
Статус функції, структура та чисельність ПВА	Функція аудиту перебуває на стадії запровадження; структура та чисельність ПВА критично не відповідають потребам	Функцію аудиту запроваджено, але вона не розглядається керівництвом як важлива; структура та чисельність ПВА суттєво не відповідають потребам	Функція аудиту в цілому реалізується, але існує низка організаційно-функціональних недоліків (у тому числі зовнішніх); структура та чисельність ПВА не у повному обсязі відповідають потребам	Функція аудиту здійснюється на систематичній основі; недоліки структури та/або браку чисельності ПВА не мають істотного впливу на діяльність та частково компенсуються аутсорсингом або косорсингом	Функція аудиту забезпечує системний, якісний внутрішній аудит, визнається ефективною та залучається на стратегічному рівні; чисельність та структура ПВА, з урахуванням аутсорсингу та косорсингу, відповідають потребам
Незалежність та об'єктивність	Втручання інших осіб, ніж керівник організації, у діяльність ПВА є критичним; незалежність та об'єктивність не забезпечуються	Вплив третіх осіб є суттєвим, але керівник ПВА намагається забезпечити незалежність та об'єктивність (за відсутності дієвої підтримки першого керівника організації)	Загалом забезпечується, але трапляються випадки впливу третіх осіб, які переважно припиняються першим керівником організації (за зверненням керівника ПВА)	У цілому забезпечується, але можливі поодинокі випадки, коли керівник ПВА змушений звертатися до керівника організації або аудиторсько-го комітету, котрі допомагають забезпечити незалежність та об'єктивність	Забезпечується у повному обсязі, а в разі спроб третіх осіб впливати на діяльність з внутрішнього аудиту повноваження і авторитет керівника ПВА є достатніми для їх припинення
Кодекс етики	Не розглядається як необхідна умова професійної діяльності	Розглядається як умова професійної діяльності, але трапляються випадки недотримання, які не розглядаються або розглядаються не принципово	Розглядається як умова професійної діяльності, але можливі випадки недотримання, які не завжди принципово розглядаються	Розглядається як необхідна умова професійної діяльності, трапляються поодинокі випадки недотримання, які принципово розглядаються	Розглядається як необхідна умова професійної діяльності та дотримується

Продовження табл. 11.5

Показник	Критерії оцінки, що відповідають певному рівню розвитку				
	Рівень 1 "Становлення"	Рівень 2 "Розвиток"	Рівень 3 "Діяльність"	Рівень 4 "Зрілість"	Рівень 5 "Взірець"
Всесвіт аудиту	Не складено або складено формально/неякісно; не підтримується його актуальний стан; охоплення всесвіту аудиту (з урахуванням інших, у тому числі зовнішніх, постачальників гарантій) не забезпечується взагалі або забезпечується лише в далекій перспективі (понад 10–15 років)	Має суттєві недоліки та/або не підтримується в актуальному стані; всесвіт аудиту та його окремі сегменти / об'єкти / підконтрольні суб'єкти з найвищим рівнем ризику охоплюється раз на 5–10 років (з урахуванням інших, зокрема зовнішніх, постачальників гарантій)	Має недоліки або відставання в часі; повне охоплення всесвіту аудиту ще не є системним, але більша його частина піддається аудиту раз на 3–5 років (з урахуванням інших, у тому числі зовнішніх, постачальників гарантій) і керівник ПВА намагається "вирівняти" ситуацію	Підтримується в актуальному стані, але має окремі недоліки, які суттєво не впливають на функцію аудиту; в цілому забезпечується системне (раз на 3–5 років) охоплення всесвіту аудиту (з урахуванням інших, зокрема зовнішніх, постачальників гарантій) та його окремих сегментів, але поодинокі об'єкти/суб'єкти не охоплюються аудитом понад 5 років	Підтримується в актуальному стані; забезпечується системне (раз на 3–5 років) охоплення як всесвіту аудиту в цілому, так і окремих його сегментів/об'єктів/суб'єктів (з урахуванням інших, у тому числі зовнішніх, постачальників гарантій)
Кадрова політика	Функція критично не забезпечена достатніми кадровими ресурсами; недостатня штатна чисельність ПВА або високий рівень вакантних посад та/або плінності кадрів; чинна кадрова політика не передбачає розвитку функції	Відбуваються часті зміни керівників та спостерігається середній рівень неумкомплектованості штату; необґрунтовані скорочення; середній рівень плінності кадрів; суттєвий брак персоналу; неможливість залучення та утримання висококваліфікованих фахівців; заходи з розвитку персоналу є фрагментарними	Часткова незабезпеченість кадровими ресурсами, наявність окремих вакансій протягом тривалого часу; відсутність важелів для залучення й утримання висококваліфікованих фахівців; заходи з розвитку персоналу більшість системними	Функція підтримується достатньо стабільною та послідовною кадровою політикою щодо відбору, підтримки, підвищення рівня професійних знань та навичок, заохочення / нагорування та просування по службі внутрішніх аудиторів; але є окремі недоліки та резерви для покращання	Функція підтримується стабільною, послідовною та ефективною кадровою політикою щодо відбору, підтримки, підвищення рівня професійних знань та навичок, заохочення / нагорування та просування по службі внутрішніх аудиторів; ПВА працює ефективно й результативно

Продовження табл. 11.5

Критерії оцінки, що відповідають певному рівню розвитку					
Показник	Рівень 1 "Становлення"	Рівень 2 "Розвиток"	Рівень 3 "Діяльність"	Рівень 4 "Зрілість"	Рівень 5 "Взрієць"
Внутрішні документи з внутрішнього аудиту	Немає або не відповідають нормативним правовим актам вищого рівня	Не регламентують усі аспекти діяльності ПВА або не відповідають нормативно-правовим актам вищого рівня та потребують суттєвого доопрацювання	У цілому регламентують діяльність, але в окремих аспектах потребують доопрацювання	Сукупність внутрішніх документів з внутрішнього аудиту є достатньою для провадження діяльності, але окремі аспекти потребують ширшого розкриття або поодиноких уточнень	Сукупність внутрішніх документів з питань внутрішнього аудиту охоплює всі ключові аспекти діяльності та поглиблює розвиток внутрішнього аудиту
Оцінка ризиків і система планування	Оцінка ризиків не здійснюється, системне (стратегічне і річне) планування відсутнє або формальне; коригування планів є крихітним	При плануванні формально використовуються оцінка ризиків та/або інші критерії, але планування (стратегічне і річне) не є системним; стратегічні плани не переглядаються, а річні – суттєво коригуються	Плани формуються на підставі оцінки ризиків та критеріїв; до планів (стратегічних і річних) включаються ризикові об'єкти / підконтрольні суб'єкти, але в системі планування є недоліки; стратегічні плани вчасно коригуються, а річні – коригуються несуттєво	Система планування (стратегічного і річного) на підставі оцінки ризиків сприймається на стратегічному рівні; недоліки у плануванні суттєво не впливають на діяльність	Система планування (стратегічного і річного) дає змогу зосередити діяльність на найбільших ризиках та забезпечує максимальне ефективне використання ресурсів для досягнення цілей аудиту
Виконання планів	Переважно не виконуються	Значна кількість позапланових доручень та інші чинники спричиняють системне невиконання планів	Переважно виконуються, але є певна частка позапланових доручень ще впливають на їх виконання	Здебільшого виконуються у повному обсязі, вплив позапланових доручень на виконання планів є несуттєвим (поодинокі випадки виключення аудиту з плану або їх перенесення на наступний плановий період)	Плани виконуються, а виконання позапланових доручень здійснюється за рахунок і в рамках завчасно заланованого резерву часу



Продовження табл. 11.5

Показник	Критерії оцінки, що відповідають певному рівню розвитку				
	Рівень 1 "Становлення"	Рівень 2 "Розвиток"	Рівень 3 "Діяльність"	Рівень 4 "Зрілість"	Рівень 5 "Взірець"
Використання людських, матеріальних і часових ресурсів	Планування використання людських, матеріальних і часових ресурсів не здійснюється; фактичне використання не обліковується і не аналізується	Планування використання людських, матеріальних і часових ресурсів здійснюється формально; фактичне використання часто здійснюється без додержання плану; аналізу відхилень не приділяється належна увага	Фактичне використання людських, матеріальних і часових ресурсів не завжди здійснюється в рамках запланованих бюджетів, відхилення аналізуються та переважно мають обґрунтовані пояснення	Фактичне використання людських, матеріальних і часових ресурсів здійснюється переважно в рамках запланованих бюджетів, поодинокі відхилення аналізуються та мають обґрунтовані пояснення	Фактичне використання людських, матеріальних і часових ресурсів здійснюється в рамках запланованих бюджетів
Спрямованість аудитів	Через аудити відповідності та фінансові аудити досліджуються фрагментарні питання фінансово-господарської діяльності або окремі підконтрольні суб'єкти; аудити фокусуються на виявленні порушень та винних у їх допущенні осіб	Зaproваджуються аудити ефективності та комплексні аудити, але їх частка є незначною; під час аудитів досліджуються не лише питання фінансово-господарської діяльності, але останні поки що домінують	Частка аудитів ефективності та комплексних аудитів зростає, як і коло досліджуваних питань, що не є питаннями суто фінансово-господарської діяльності	Частка аудитів ефективності та комплексних аудитів є високою; у пілотному режимі проводяться інші нові види аудитів (наприклад, IT-аудит)	Через аудити ефективності та комплексні аудити досліджуються системи управління (корпоративного), внутрішнього контролю та управління ризиками; проводяться інші види аудитів (наприклад, IT-аудит)

Показник	Критерії оцінки, що відповідають певному рівню розвитку				
	Рівень 1 "Становлення"	Рівень 2 "Розвиток"	Рівень 3 "Діяльність"	Рівень 4 "Зрілість"	Рівень 5 "Взірець"
Документування аудиту, обґрунтовані зауваження до аудиторських звітів	Аудиторські дії поверхові та документуються із суттєвими недоліками; не виявляються системні недоліки, проблеми та їх причини; аудиторські звіти фактично є актами ревізії/перевірок; частка обґрунтованих зауважень до аудиторських звітів є критичною	Загалом аудити здійснюються відповідно до Стандартів та внутрішніх документів з питань внутрішнього аудиту, але існує низка суттєвих недоліків у організації та проведенні аудитів; частка обґрунтованих зауважень до аудиторських звітів є суттєвою	Аудити проводяться з окремими недоліками, що не мають системного характеру та дають змогу забезпечувати певні (в окремих випадках) навіть відносно високі результати, але необхідно вжити низку заходів для забезпечення якості аудитів; частка обґрунтованих зауважень до аудиторських звітів не є суттєвою	Аудити в цілому проводяться на належному рівні, виявляються системні недоліки, проблеми та їх причини, однак спостерігаються окремі недоліки, усунення яких може стати резервом для покращення якості аудитів; трапляються поодинокі випадки обґрунтованих зауважень до аудиторських звітів, які принципово розглядаються та є підставою для вжиття додаткових заходів щодо підвищення якості	Аудити проводяться на високому професійному рівні, виявляються системні недоліки, проблеми та їх причини, чим забезпечується високий рівень гарантій якості аудиту; обґрунтованих зауважень до аудиторських звітів майже немає
Результативність аудиту, рекомендації та рівень їх впровадження	Результатів аудиту практично немає; рекомендації стосуються лише усунення порушень, а рівень їх впровадження є незадовільним	Результати аудитів є, але не мають "додаткової цінності"; лише окремі рекомендації стосуються усунення причин неефективної діяльності та причин порушень, але рівень впровадження рекомендацій є недостатнім	Результати аудитів середні або вищі за середні, але існують проблеми з виконанням рекомендацій, спрямованих на удосконалення систем управління, внутрішнього контролю та управління ризиками, внаслідок чого "додаткова цінність" є невисокою	Результати аудитів, рівень впровадження рекомендацій та "додаткова цінність" є достатньо високими, але існують резерви для покращення діяльності	Аудити досягають поставлених цілей, результати аудитів, рівень впровадження рекомендацій та "додаткова цінність" є високими

Продовження табл. 11.5

Критерії оцінки, що відповідають певному рівню розвитку					
Показник	Рівень 1 "Становлення"	Рівень 2 "Розвиток"	Рівень 3 "Діяльність"	Рівень 4 "Зрілість"	Рівень 5 "Взірець"
Консультації та інші запити керівництва	Запити відсутні або стосуються лише порушень у фінансово-господарській діяльності та покарання винних у їх допущенні осіб (інспекційна спрямованість запитів)	Основна частина запитів керівництва фактично є дорученнями на виконання завдань, які належать до "першої" та "другої" ліній оборони"; керівництво не розглядає ПВА як консультанта	На запити, що стосуються переважно оперативних питань, надаються консультації; разом з тим ПВА на систематичній основі доручається виконання завдань, які належать до "першої" та "другої" ліній оборони"	На запити, що стосуються стратегічних і оперативних питань, здебільшого надаються своєчасні та якісні консультації, які очікуються керівництвом; водночас для виконання окремих завдань спроможності ПВА є недостатніми	На запити, що стосуються стратегічних питань, надаються своєчасні та якісні консультації, які цінуються керівництвом
Невласність ПВА функції	У положенні про ПВА (хартії внутрішнього аудиту) передбачено виконання функцій, які належать до "першої" та "другої" ліній оборони"; у практичній діяльності такі функції переважать	У положенні про ПВА (хартії внутрішнього аудиту) передбачено виконання функцій, які належать до "першої" та "другої" ліній оборони"; у практичній діяльності частка таких функцій є суттєвою	У положенні про ПВА (хартії внутрішнього аудиту) не передбачено виконання функцій, які належать до "першої" та "другої" ліній оборони"; у практичній діяльності частка таких функцій поступово зменшується	У положенні про ПВА (хартії внутрішнього аудиту) не передбачено виконання функцій, які належать до "першої" та "другої" ліній оборони", але на практиці трапляються поодинокі випадки їх виконання; керівник ПВА намагається зменшити такі випадки до мінімуму	Не передбачені та не виконуються

Показник	Критерії оцінки, що відповідають певному рівню розвитку				
	Рівень 1 "Становлення"	Рівень 2 "Розвиток"	Рівень 3 "Діяльність"	Рівень 4 "Зрілість"	Рівень 5 "Взірець"
Гарантування якості та внутрішні оцінки	Системи внутрішнього контролю щодо забезпечення гарантій якості немає; внутрішні оцінки не проводяться або проводяться настільки неповно і неакісно, що не підлягають порівнянню	Запроваджено окремі заходи внутрішнього контролю щодо забезпечення якості, які ще не дають відчутного результату; внутрішні оцінки якості проводяться, але не дають змоги об'єктивно оцінити якість аудиту	Запроваджено систему внутрішнього контролю щодо забезпечення гарантій якості, яка має недоліки і потребує удосконалення; внутрішні оцінки проводяться та в цілому є об'єктивними, але в окремих аспектах потребують уточнень	Система внутрішнього контролю в цілому забезпечує гарантії якості, але потребує окремих незначних коригувань; внутрішні оцінки проводяться та характеризуються високим рівнем розуміння всіх аспектів діяльності; розбіжності із зовнішніми оцінками майже відсутні, але окремі висновки та/або рекомендації можуть потребувати доповнень чи коригувань	Постійно здійснюються системні заходи з підвищення якості, у тому числі виконано всі рекомендації, надані за результатами зовнішніх оцінок; керівник ПВА спроможний самостійно управляти якістю
Зовнішні оцінки	Зовнішні оцінки не проводяться, а в разі проведення виявляються суттєві невідповідності, неефективність і нерезультативність ПВА; рекомендації, надані за результатами зовнішніх оцінок, не виконуються	Переважна більшість рекомендацій, наданих за результатами зовнішніх оцінок, не виконуються або виконується формально	Більшість рекомендацій, наданих за результатами зовнішніх оцінок, виконано та відчувається загальне прагнення щодо підвищення якості аудиту	Рекомендації, надані за результатами зовнішніх оцінок, виконані майже у повному обсязі; що дає змогу констатувати підвищення якості аудиту, але існує низка об'єктивних чинників (переважно зовнішніх відносно керівника ПВА), які перешкоджають повному впровадженню рекомендацій	ПВА не потребує зовнішніх оцінок, оскільки керівник ПВА спроможний самостійно надати об'єктивну внутрішню оцінку, висновки та рекомендації щодо удосконалення діяльності, з подальшим підтвердженням такої оцінки зовнішнім експертом

Критерії оцінки, що відповідають певному рівню розвитку					
Показник	Рівень 1 "Становлення"	Рівень 2 "Розвиток"	Рівень 3 "Діяльність"	Рівень 4 "Зрілість"	Рівень 5 "Взірець"
Програма забезпечення і підвищення якості внутрішнього аудиту	Відсутня або складена формально та фактично не впливає на якість функції	Складена, але містить суттєві недоліки і переважно не виконується формально	Складена достатньо якісно, але містить окремі недоліки; переважно виконується, але невиконання окремих заходів є наслідком внутрішніх (відносно керівника ПВА) чинників	Якісно складена, спрямована на удосконалення діяльності та переважно виконується; невиконання окремих заходів є наслідком зовнішніх (відносно керівника ПВА) чинників	Якісно складена, спрямована на удосконалення діяльності та виконується
Компетентність, безперервний професійний розвиток та управління талантами	Рівень компетентності не дає змоги вийти за рамки окремих фрагментарних питань фінансово-господарської діяльності; навчання не проводиться або є фрагментарними; управління талантами не здійснюється	Рівень компетентності дає можливість виконувати лише окремі вузькі завдання; відсутність регулярного навчання та підвищення кваліфікації заважають розвитку функції аудиту; управління талантами не здійснюється	Рівень компетентності в цілому дає змогу виконувати завдання, але потребує підвищення; розроблено план/програму безперервного професійного розвитку, але вона охоплює не всі необхідні аспекти; план/програма переважно виконується; започатковано управління талантами	Рівень компетентності забезпечує своєчасне та якісне виконання завдань; аудитори постійно підвищують рівень професійних знань та навичок згідно з планом/програмою безперервного професійного розвитку, але ще є резерви для розвитку; управління талантами здійснюється, але має недоліки	Рівень компетентності не викликає сумнівів; якісно складені план/програма безперервного розвитку виконуються; управління талантами здійснюється якісно

Продовження табл. 11.5

Показник	Критерії оцінки, що відповідають певному рівню розвитку				
	Рівень 1 "Становлення"	Рівень 2 "Розвиток"	Рівень 3 "Діяльність"	Рівень 4 "Зрілість"	Рівень 5 "Взірець"
Інновації, професійні організації та лідерство	Аудиторський процес не вдосконалюється; кращі практики не виявляються і не поширюються; внутрішні аудитори не є членами професійних організацій; програми лідерства відсутні	Аудиторський процес удосконалюється лише завдяки зовнішньому впливу; час від часу виявляються і поширюються кращі практики, переважно під впливом зовнішніх факторів; аудитори не є членами професійних організацій; програми лідерства відсутні	Аудиторський процес цілому вдосконалюється, але ще несистемно; кращі практики виявляються й поширюються, але ще несистемно; керівник ПВА є членом професійної організації та/або сертифкований; розпочато розроблення програм лідерства	Аудиторський процес удосконалюється; кращі практики систематично виявляються і поширюються; внутрішні аудитори є членами професійних організацій та більшість сертифковані; успішно реалізуються програми лідерства	Аудиторський процес постійно вдосконалюється; кращі практики систематично виявляються і поширюються; внутрішні аудитори є членами професійних організацій та більшість сертифковані; успішно реалізуються програми лідерства
Залученість керівництва	Керівник: делегує (формально або неформально) повноваження, що стосуються внутрішнього аудиту, на нижчий рівень; не спілкується з керівником ПВА, приймає рішення, що стосуються ПВА, без попереднього обговорення з керівником ПВА	Керівник: формально затверджує плани (стратегічні та річні) і звігність про результати діяльності ПВА; розглядає результати лише деяких аудитів, на проведення яких надавалися доручення; практично не спілкується з керівником ПВА; без попереднього обговорення з керівником ПВА надає доручення на проведення	Керівник: бере участь у плануванні, але не заходить; іноді поперодно обговорює з керівником ПВА позапланові доручення; розглядає результати аудитів, але не обговорює їх з керівником ПВА; розглядає звігність про результати діяльності ПВА, але не обговорює її з керівником ПВА; спілкування з	Керівник: бере активну участь у плануванні (стратегічному та річному); особливо розглядає результати аудитів та систематично обговорює їх з керівником ПВА; особисто розглядає звігність про результати діяльності ПВА; власним прикладом демонструє важливість внутрішнього аудиту; але є резерви для підвищення рівня якості комунікацій	Керівник розглядає внутрішній аудит як стратегічного партнера та консультанта

Продовження табл. 11.5

Критерії оцінки, що відповідають певному рівню розвитку					
Рівень 1 "Становлення"	Рівень 2 "Розвиток"	Рівень 3 "Діяльність"	Рівень 4 "Зрілість"	Рівень 5 "Взрілець"	
Показник	Рівень 1 "Становлення"	Рівень 2 "Розвиток"	Рівень 3 "Діяльність"	Рівень 4 "Зрілість"	Рівень 5 "Взрілець"
Зворотний зв'язок, задоволеність керівництва і клієнтів	Зворотний зв'язок відсутній; керівництво та клієнти не задоволені або взагалі не розглядають питання щодо можливості надання внутрішнім аудитором "додаткової цінності"	Зворотний зв'язок здійснюється час від часу; рівень задоволеності керівництва і клієнтів є низьким	Зворотний зв'язок здійснюється більш-менш регулярно та свідчить про середній рівень задоволеності керівництва та клієнтів	Зворотний зв'язок здійснюється переважно на постійній основі та свідчить про високу задоволеність керівництва і клієнтів	Зворотний зв'язок здійснюється на постійній основі та свідчить про систематичну високу задоволеність керівництва і клієнтів
Витрати на утримання ПВА у порівнянні з додатовими надходженнями, економією витрат та іншими видами "додаткової цінності"	Економічний ефект та будь-яка інша "додаткова цінність" від внутрішнього аудиту відсутні, що навіть за значних витратків на утримання ПВА робить його неефективним	Економічний ефект та будь-яка інша "додаткова цінність" від внутрішнього аудиту є незначною порівняно з видатками на утримання ПВА	Економічний ефект та будь-яка інша "додаткова цінність" від внутрішнього аудиту є дещо меншими або до рівнюють витратам на утримання ПВА	Економічний ефект та будь-яка інша "додаткова цінність" від внутрішнього аудиту перевищують витрати на утримання ПВА, але несуттєво або несистематично	Економічний ефект та будь-яка інша "додаткова цінність" від внутрішнього аудиту суттєво і систематично перевищують витрати на утримання ПВА



Показник	Критерії оцінки, що відповідають певному рівню розвитку				
	Рівень 1 "Становлення"	Рівень 2 "Розвиток"	Рівень 3 "Діяльність"	Рівень 4 "Зрілість"	Рівень 5 "Взірець"
Інші комітети і групи Аудиторський комітет	Аудиторський комітет не створено; керівник ПАВ не є членом колегії та інших важливих для керівництва комітетів і груп	Аудиторський комітет створено, і це питання не розглядається; керівник ПАВ є членом окремих комітетів або груп, але не стратегічного рівня	Аудиторський комітет не створено, але здійснюється робота щодо його формування; керівник ПАВ є членом окремих комітетів або груп, у тому числі стратегічного рівня	Аудиторський комітет створено, але його діяльність ще не є ефективною; керівник ПАВ є членом кількох комітетів стратегічного рівня, але не є членом колегії	Аудиторський комітет ефективно підтримує ПАВ; керівник ПАВ є членом колегії та інших важливих для керівництва комітетів і груп стратегічного рівня
Загальний вплив на системи управління (корпоративна, внутрішнього контролю та управління ризиками)	Не впливає	Фрагментарний мінімальний вплив	Можна навести приклади впливу, навіть суттєвого, але таким вплив ще не є системним	Відчутний системний вплив, але ще є резерви для розвитку	Забезпечуються належна підтримка і подальший розвиток систем управління (корпоративного управління), внутрішнього контролю та управління ризиками

Складено за Внутрішня та зовнішня оцінка якості функцій внутрішнього аудиту в органах державного сектору України / Я. ван Тайнен, П. П. Андреев, О. О. Чечуліна, М. ван Кастерен та ін. Київ :ТОВ "Європейський інститут державного управління та аудиту", 2012. – 70 с. URL: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=134085>.

Загальний рівень зрілості ПВА встановлюється не лише суто арифметичними діями (як середня величина оцінок за всіма показниками), а з урахуванням значущості кожного з них на підставі судження оцінювача/оцінювачів, що базується на його/їх знаннях і досвіді.

Варто зауважити, що найкращі практики країн ЄС передбачають систематичне інформування ЦПГ про прогрес реформ у сфері ДВФК державних органів.

Як зазначається у посібнику Єврокомісії, який було розроблено для приведення національними урядами країн, котрі не є членами ЄС, їх систем контролю в державному секторі до вимог міжнародних стандартів та найкращих практик ЄС, роль ЦПГ під час просування таких реформ саме і полягатиме у “заохоченні до прозорості” та “налагодженні за допомогою ЦПГ ефективної горизонтальної та вертикальної мережі між керівниками, контролерами й внутрішніми аудиторами, що додасть вартості та якості цьому процесу звітності. ...ЦПГ розроблятиме узагальнений річний звіт щодо рівня розвитку ДВФК, результати якого з часом можна буде порівнювати. Звіт повинен подаватися Міністру фінансів, який, у свою чергу, цей звіт подаватиме Уряду, а копії – парламенту та Вищому органу аудиту (в Україні – Рахунковій палаті. – *Прим. авт.*). Це сприятиме поінформованості Парламенту щодо наявних у державному (та комунальному. – *Прим. авт.*) секторі ризиків та діючих контрольних процедур. Це також сприятиме роботі Вищого органу аудиту у проведенні зовнішніх аудитів”<sup>1</sup>.

Застосування методологічного інструментарію, адаптованого до вітчизняної практики оцінювання функції внутрішнього аудиту за рівнями зрілості, який закріплює правила, процедури та періодичність такої оцінки в державних органах, дасть можливість:

- визначати актуальний рівень зрілості кожного органу, загальний рівень зрілості у цілому по системі ЦОВВ, ОДА, а також у державі (державний та комунальний сектори);
- вимірювати прогрес кожного органу в розвитку функції внутрішнього аудиту за результатами порівняння останньої і попередніх оцінок;
- порівнювати подібні органи між собою за той самий період їхньої діяльності та визначати “лідерів” і “аутсайдерів”;

---

<sup>1</sup> Практичні вказівки щодо впровадження фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відповідальності) в органах державної влади України / Міністерство фінансів України. С. 28–29. URL: <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/3.%20%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96%20%D0%B2%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D1%96%D0%B2%D0%BA%D0%B8%20%D0%A4%D0%A3%D0%9A.doc>.

- застосовувати заходи стимулюючого характеру для органів-“лідерів” та поширювати найкращі практики (бенчмаркінг);
- заслуховувати керівників органів-“аутсайдерів” та надавати їм адресну допомогу;
- визначати й проводити заходи з удосконалення внутрішнього аудиту для конкретних фокус-груп низки органів, які продемонстрували однакові рівні зрілості, у тому числі шляхом обміну досвідом із боку органів-“лідерів”;
- використовувати отримані оцінки під час розгляду бюджетних запитів на предмет забезпечення впевненості в надійності системи внутрішнього аудиту певного органу;
- надавати міжнародним організаціям докази щодо розвитку внутрішнього аудиту в державному і комунальному секторах;
- порівнювати результати оцінок із результатами оцінювання, що здійснюється міжнародними організаціями;
- зосереджувати увагу ЦПП (Мінфіну) на показниках, у прогресі за якими виявлено проблемні питання.

Рахункова палата також може застосовувати наведений методичний інструментарій, що ґрунтується на оцінюванні функції внутрішнього аудиту за рівнями зрілості, як для планування своєї роботи, так і для проведення аудитів шляхом використання результатів діяльності ПВА органів, котрі досягли високих рівнів зрілості.

Міжнародний досвід реформування систем ДВФК у 12 європейських країнах у зв'язку з цим наголошує на “великій заслугі, яка полягає в регулярній оцінці досягнень, досягнутих у зазначеній сфері в окремих країнах, особливо після вступу, коли рушійна сила Європейської комісії стане менш очевидною і видимою та може навіть зникнути або, ще гірше, коли функція зовнішнього аудиту державних фінансів є не дозрілою для того, аби взяти на себе роль Комісії з контролю за подальшим розвитком внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту”<sup>1</sup>.

Звіти Мінфіну, де визначено рівні зрілості внутрішнього аудиту, можуть використовуватися парламентом та його комітетами під час розгляду законів про державний бюджет на відповідний рік та звітів про їх виконання.

Для країн ЄС і НАТО, які надають Україні матеріально-технічну допомогу, рівні зрілості функції внутрішнього аудиту можуть слугувати додатковою гарантією цільового й ефективного використання такої допомоги. Міжнародні організації (такі як МВФ, Світовий банк та ін.), котрі

---

<sup>1</sup> De Koning R. P. PlfC in the context of European Union Enlargement. *SIGMA Public Management Forum*. 1999. Vol. 6.

здійснюють щорічний моніторинг і оцінювання стану виконання Україною взятих зобов'язань у сфері УДФ, можуть використовувати рівні зрілості функції внутрішнього аудиту для порівняння з даними, одержаними з інших джерел.

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 11

Узагальнюючи досвід щодо підтримки динаміки реформ розвинутих країн у сфері УДФ (таких як Великобританія, Канада, США) та країн, котрі набули членства в ЄС (зокрема Латвії, Литви, Словаччини, Угорщини), Україні потрібно зосередити зусилля на застосуванні концепції оцінювання ДВФП Світового банку для формування уявлення про фактори змін у реформуванні УДФ, з одного боку, і на моделях оцінки потенціалу внутрішнього аудиту та Міжнародних основах професійної практики внутрішнього аудиту, з другого.

Концепція Світового банку дасть змогу оцінити стан перебігу реформ у системі УДФ і зовнішні умови для розвитку внутрішнього аудиту в Україні, а моделі й підходи, що містяться в МОПП, допоможуть провести оцінку (огляд) функціональної спроможності ПВА та ефективності відповідної діяльності. Отримані за результатами такого оцінювання висновки сприятимуть розширенню можливостей для порівняння розробленої системи показників вимірювання прогресу ефективності РЕМ у цілому та за окремими її компонентами завдяки врахуванню даних щодо сфери охоплення функцією внутрішнього аудиту суб'єктів центрального уряду, характеру аудитів і стандартів, які застосовуються під час їх проведення, періодичності звітування та поширення інформації про такі звіти, ступеня реагування керівництва на результати внутрішнього аудиту.

Методологічні підходи до оцінювання ДВФП, що застосовуються Світовим банком і ЄС як метод узгодження оцінки ефективності УДФ, мають низку недоліків. Це зумовлює необхідність розроблення інших методик оцінки, що ґрунтуються на показниках, які враховують аспекти функціонування ПВА, особливості процесу внутрішнього аудиту, чие здійснення тісно пов'язане зі стратегією організації, безпосереднім обміном даними з вищим керівництвом та ін.

Ґрунтуючись на застосуванні найкращої міжнародної практики, запропоновано методичний інструментарій оцінювання функції внутрішнього аудиту за індикаторами ефективності та результативності, процедури вимірювання яких повинні проходити періодично для вимірювання цінності, котру додає діяльність із внутрішнього аудиту органу держсектору.

З урахуванням найкращого світового та європейського досвіду і пропозицій щодо удосконалення методологічних підходів до оцінки діяльності з внутрішнього аудиту в органах державного сектору за рівнями зрілості розроблено й доповнено набір індикаторів для оцінки виконання заходів нової Стратегії реформування системи УДФ України на 2021–2024 роки за напрямом “Державний внутрішній фінансовий контроль” та запропоновано показники, які дадуть змогу приділяти більшу увагу оцінці діяльності з внутрішнього аудиту в органах державного сектору за рівнями зрілості.

Застосування запропонованого методичного інструментарію, адаптованого до вітчизняної практики оцінювання функції внутрішнього аудиту за рівнями зрілості, який закріплює правила, процедури та періодичність такої оцінки в державних органах, сприятиме вимірюванню прогресу змін розвитку функції внутрішнього аудиту за результатами порівняння останньої і попередніх оцінок, а також стане додатковою гарантією цільового й ефективного використання міжнародної технічної допомоги.

## ПІСЛЯМОВА

Дослідницька діяльність авторів монографії під егідою Державної навчально-наукової установи “Академія фінансового управління” спрямована на наукове обґрунтування напрямів послідовного вдосконалення фіскальної та монетарної політик у середньо- й довгостроковій перспективі, котрі системно вивчаються разом із міжнародними організаціями за підтримки структур різних гілок влади. У роботі розкрито дискусійні аспекти стосовно раціонального поєднання адекватних ринкових механізмів господарювання з формами і методами неринкового регулювання, проблеми взаємозумовленості стану податково-бюджетного та грошово-кредитного простору державної фінансової стратегії. Результати досліджень і розробок учених буде використано для обґрунтування наступних етапів творчої активності.

У таких державах, як Україна, де правова система є вразливою і спостерігається високий рівень корупції, важливо зосередитися не тільки на короткостроковому наведенні ладу. Варто здійснювати моніторинг ступеня досягнення стратегічних цілей розвитку економіки, і насамперед – забезпечення стійкого потенціалу постачання суспільних благ, недостатність яких можна розглядати як загрозу порушень функціонування країни. Насамперед мають бути на увазі військова безпека, охорона здоров'я, належне функціонування уряду тощо. У демократичних соціальних країнах підходи до формування структури й оцінок ефективності державних витрат кореспондують із фінансовим менеджментом використання дже-

рел бюджетних ресурсів на цілі розвитку та постійно перебувають у центрі як економічних, так і політичних дискусій.

Як зазначено в монографічному дослідженні, потенціал сталого розвитку України має перспективи прискорення широкого промислового використання інформаційно-комп'ютерних та багатьох інших інноваційних технологій. Тому під час визначення трансформаційних пріоритетів українською важливою є підтримка суспільного консенсусу навколо реалізації ідей посилення власних конкурентних переваг у взаємодії з міжнародними партнерами. Високі темпи економічного зростання можуть бути досягнуті завдяки всеосяжним структурним трансформаціям, а також активізації зовнішнього інвестування. Основними перешкодами на шляху ефективного використання іноземного та національного фінансового капіталу в Україні можна вважати незрілість інституційної інфраструктури сектору загального державного управління та ринку фінансових послуг, у тому числі в частині оновлення встановлених норм і правил. Важливо гармонізувати ці сфери законодавства з європейськими тенденціями поширення глобальної конвергентно-мережевої економіки, де завдання інтеграції регуляторної діяльності розглядається як одна з ключових передумов протидії погіршенню економічного розвитку.

Фіскальна політика визначає порядок надходження певних обсягів ресурсів до державного бюджету, а також логічно об'єднує інструментарій їх перерозподілу – від дискретних преференцій для економічних агентів у оподаткуванні до програмних способів використання публічних витрат. Реформи слід спрямовувати на стимулювання підприємств із тим, аби вони були зацікавлені у збільшенні доходів і їх інвестуванні, у структурних зрушеннях економічних пропорцій на користь виробництва, що забезпечують потреби внутрішнього ринку, забезпечення достатніх надходжень до бюджету для фінансування невідкладних державних програм, зокрема соціальних. Трансформації в державному управлінні варто проводити, зважаючи на переваги та ризики впливу важелів податково-бюджетної політики на динаміку зростання, інфляцію і зайнятість відкритої економіки України, з урахуванням результативності функціонування певних компонентів світових ланцюгів створення доданої вартості в межах власної юрисдикції.

Гармонізації політики країн – членів ЄС у напрямі дотримання загальних пріоритетів сталого економічного й соціального розвитку сприяють наднаціональні фіскальні правила. Результати досліджень показують, що на державному рівні є особливості в їх застосуванні, пов'язані зі специфі-



кою економічного й фінансового розвитку регіонів Єврозони. З метою імплементації таких правил в Україні доцільно врахувати досвід урядів у частині інституціонального забезпечення поглиблення фінансової відповідальності, прозорості бюджетних операцій, всеосяжного запровадження технології ризик-менеджменту, послідовного додержання принципу транспарентності фінансових операцій та розширення доступу громадськості до інформації.

Внаслідок утримання високої дохідності державних запозичень значним залишається тиск дефіцитного фінансування. З метою коригування підходів щодо зведення бюджетів із дефіцитом та управління державною заборгованістю потрібно переглянути чинні фінансові правила й механізми їх відновлення після подолання кризових явищ. Жорсткі фінансові правила допускають проведення проциклічної фінансової політики в періоді економічного зростання. Для підтримки заходів антициклічної політики вказані правила вимагають гнучкості в їх реалізації. При розв'язанні завдань антициклічної політики необхідно застосовувати традиційні підходи до стимулювання сукупного попиту в кейнсіанському дусі з використанням бюджетних, а також грошово-кредитних важелів для підтримки ділової активності економічних агентів, інноваційної діяльності підприємств і підвищення конкурентоспроможності економіки.

Антикризова спрямованість бюджетного регулювання передбачає системні заходи щодо ресурсної консолідації. Мається на увазі середньострокове бюджетування на основі зважених сценаріїв економічного розвитку, удосконалення методів формування бюджету за принципом “згори донизу”, запровадження результативних показників надання послуг, ефективного моніторингу тощо. Держава, впливаючи на поступове покращання якості людського капіталу, збільшення кількості висококваліфікованих кадрів і відповідне використання їхнього потенціалу, посилює конкурентоспроможність національної економіки. Підвищення продуктивності застосування бюджетних коштів має значення не тільки для галузевого, а й для територіального перерозподілу фінансових ресурсів з урахуванням вимог найбільш раціонального розміщення продуктивних сил, регіонального економічного зростання. Як зазначено в монографії, у центрі уваги світового експертного співтовариства перебуває та обставина, що багато факторів дестабілізації стають очевидними лише при побудові балансу державного сектору. Якщо в пасиві відобразити приведену вартість майбутніх вимог у рамках програм соціального забезпечення, то фінансове становище багатьох країн видаватиметься проблематичним.

Необхідність аналізу чистої вартості державних активів і причин її зміни, питання щодо дотримання принципів фінансової стійкості, а також визначення допустимих коридорів ухвалення управлінських рішень стосовно прийняття та реалізації єдиних принципів фінансової політики обумовлюють напрями подальших досліджень удосконалення управління змінами.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ:  
ФІСКАЛЬНІ ПРАВИЛА, РИЗИКИ, МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ**

*За редакцією Т. І. Єфименко*

Відповідальний за випуск

*В. Д. Королюк*

Редактор

*С. В. Бартош*

Коректори:

*С. В. Зюбенко, С. М. Циркун*

Комп'ютерна верстка

*Г. Г. Пузиренка*

Формат 60×84/16. Ум. друк. арк. 28,83. Наклад \_\_\_\_ прим. Зам. \_\_\_\_\_.

Видавець: Державна навчально-наукова установа “Академія фінансового управління”  
01034, м. Київ, вул. О. Гончара, 46/48, тел./факс: (044) 277-51-15.  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4348 від 08.08.2012.